

# G

## GEOGRAFÍA ELECTORAL

### I. Aproximación conceptual

Clásicamente la disciplina geográfica comprende dos grandes segmentos cognitivos: el físico o natural y el humano o social. Es en los márgenes de la geografía humana donde surgen conocimientos relativos a la organización política del territorio, el análisis del Estado como unidad política, la estructura administrativa del territorio y su evolución en el tiempo, formando este conjunto de aspectos la denominada geografía política que estudia por tanto la relación entre los hechos espaciales y los procesos políticos, y es en el marco de su competencia que puede injertarse la *Geografía Electoral* (G.E.) que estudia las relaciones que guardan en el espacio los resultados de las conductas de la sociedad sujeta a una misma norma jurídica.

Si la geografía representa la preocupación por las interrelaciones entre el hombre y el medio, el atender la actividad electoral en función de la organización territorial representa una forma de geografía aplicada, porque se emplea el conocimiento en la solución de los problemas vinculados al *proceso electoral*, al paso que el modo de agrupar una tendencia sectorial de análisis, determina que la G. E. sea una forma de geografía temática que estudia los problemas electorales en su relación con la población y el espacio.

El intento de organizar el conocimiento adquirido en el trabajo de campo –al buscar mejores soluciones– genera el desarrollo no de una disciplina independiente, es decir que la G.E. sólo resulta ser una aplicación de la geografía y por tanto no debe suponerse que se halle expuesta al rompimiento de su unidad. En la G.E. no tenemos un objeto propio de estudio ni métodos propios y por ello no es una ciencia, por tanto no hablamos de una autonomía científica sino de una instancia interdisciplinaria que logra evolucionar en el enfoque de acontecimientos ya conocidos pero susceptibles de modificación.

### II. Objetivo de la *Geografía Electoral*

El objetivo de la G. E. se expresa en dos intenciones: una relativa al fortalecimiento y modernización del *sistema electoral* y por tanto de alcance administrativo y otra relacionada con la información cruzada, tanto para el *elector* como para los agentes electorales, orientándolos en la ubicación geográfica de las localidades, su forma de acceso, concentración o dispersión poblacional, tipo de comunicaciones, transporte, tipo y estado de conservación caminera, distancias, paso de ríos, profundidad, factores ambientales

(temperatura, humedad), registro de servicios asistenciales y de los no personales y de modo contingente ubicación de asientos y centros de votación.

En una visión histórica o vertical, podemos ver que la naturaleza electoral ha cambiado del *voto* privilegiado al *voto* universal, pero en enfoque horizontal del espacio social podemos encontrar una diferente aplicación de los principios, porque siempre habrá mayor desatención en los lugares de mayor depresión y la diferencia en el grado de desarrollo se expresa en la diferencia de atención y por tanto los espacios de mayor vitalidad acumulativa, habitualmente se fortalecen a precio del mayor debilitamiento de los espacios satélites y por tanto, electoralmente, el espacio social es un movimiento continuo cuya dinámica es el principio de su transformación. Estas reflexiones son las que conducen a ver el *sistema electoral* no como un instrumento administrativo con aplicación religiosa de la estadística, porque si bien la eficiencia administrativa puede estar garantizada por la transparencia de los actos, el desafío no está en la eficiencia del *sistema electoral* sino en los resultados del cambio, que pueden ser percibidos por los agentes electorales.

#### *A. Análisis e interpretación*

La G.E. pone en juego una variable de búsqueda y otra de interpretación. Al ser el estudio descriptivo y explicativo del comportamiento de las sociedades en distintas regiones del mundo, la G. E. en el marco de su distribución logra determinar la estructura política del Estado estudiando la distribución espacial de los fenómenos y sus relaciones provocando por su enunciado, dos actitudes de necesaria complementación, una manifestando actividades de necesario cumplimiento y otra de búsqueda de precisiones de los componentes geográficos.

De modo específico al emprender por sí misma el análisis de algunos hechos electorales debe hallarse preparada para responder en el margen espacial del *comportamiento electoral*, la correlación de variables que influyen en la conducta y el conocimiento de factores que inciden en la distribución territorial de los *votos* permitiendo delimitar regiones homogéneas.

#### *B. Requerimiento informativo*

La información insuficiente genera problemas en los operativos de campo, de ahí la necesidad de contar con la dimensión y distribución poblacional y de las características del asentamiento, junto al conocimiento geográfico natural y el cultural de sus pobladores.

Por tanto se requiere un esfuerzo de partida para conformar una base primaria de datos que permita organizar un sistema de información que debe ser actualizado de modo permanente.

### *C. Metodología del trabajo*

En ese sentido si se pretende obtener una información de los asentamientos humanos, se debe identificar la jurisdicción establecida en la división política administrativa, conformando unidades operativas que permitan organizar al personal otorgándoles de modo contingente una instrucción básica que les permita efectuar la actualización de la ubicación de los establecimientos de salud y educación de la población, actualizar la toponimia en la cartografía existente y georeferenciar mediante GPS cada localidad donde tendrá funcionamiento un asiento electoral.

Si bien se cuenta habitualmente con la información estadística poblacional y con la división política administrativa de cada país, con fines de organización electoral lo significativo resulta de lograr efectuar la identificación administrativa de la población. Para tal efecto la encuesta que debe efectuarse sistemática y repetidamente para cada acontecimiento electoral debe comprender en su aspecto territorial: primero la ubicación geográfica de cada localidad y, segundo, la dinámica de población que asienta en su área.

En suma, un plan de actividades debe comprender la elaboración preliminar de los instrumentos teóricos, la preparación y diseño de formularios instructivos y la preparación de material y equipos de trabajo de campo y el procesamiento de la investigación.

## **III. Normatividad jurídica territorial**

### *A. Competencia territorial de la Geografía Electoral*

En la generalidad de los países latinoamericanos es el Poder Legislativo la única autoridad con competencia para modificar la división territorial de cada república. El *sistema electoral* adquiere competencia territorial al aproximarse a valorar la igualdad y proporción de las unidades territoriales, porque desde el punto de vista de la extensión superficial las grandes unidades alejan la capacidad de administración al paso que las más pequeñas generan una administración costosa. De ahí la necesidad de que la actividad de la G. E. determine el requerimiento de compilar las disposiciones en materia territorial en cada país, analizando eventualmente las imperfecciones surgidas por la diferente jerarquía legal de leyes, decretos supremos y resoluciones, el eventual incumplimiento de las fases del procedimiento administrativo, identificando la ausencia de precisiones jurisdiccionales, cambio o repetición de nombres, y precisando si las capitales constituyen áreas de influencia por su actividad social y fundamentalmente por su capacidad de acceso geográfico.

Al considerar al mismo tiempo las dimensiones poblacionales se identificará el ideal para que los espacios territoriales sean socialmente contruidos y de este modo el Padrón Electoral además de conformar una base de datos de la población en edad de votar –libre de inconsistencias, omisiones y duplicaciones– pueda permitir conocer la identidad administrativa de la población.

En suma el *sistema electoral* al ser la organización administrativa encargada de hacer cumplir la normatividad electoral para proceder a la formación de autoridades del Poder Ejecutivo, parlamentario y municipal, debe sujetarse a la jurisdicción y competencia del territorio, afianzado en la dimensión político administrativa y orientando su tarea con base en el conocimiento de los tres elementos del Estado.

### *B. Desequilibrios*

Es justamente la identificación de los desequilibrios territoriales y poblacionales la que facilita la proyección del desarrollo sostenible como conducta cuya primera intención es el abatimiento de los desequilibrios. Bajo este análisis la G. E. puede identificar la marcada disparidad de asentamientos con déficit de servicios o la no utilización de recursos naturales, o la desproporción expresada en regiones demográficamente densas con deficiencia de servicios o poco pobladas con similar insuficiencia infraestructural, tomándose evidencia que la concentración demográfica de áreas con recursos depauperados caracteriza los índices de pobreza que acentúan las corrientes migratorias en busca de trabajo.

### *C. Interdisciplinariedad*

Al aproximarse a otras disciplinas la G.E. se vigoriza configurando una síntesis en la encrucijada que la hace metodológicamente heterogénea. Por tanto juega un papel reflexivo que le permite formular explicaciones centrando su atención en aspectos prácticos alcanzando una información que le ofrece elementos básicos para solucionar problemas.

Este alcance en el tiempo y el espacio le permite ser una disciplina de síntesis que no se preocupa sólo del análisis y por tanto, es un campo de conocimiento que sostiene una forma de considerar los objetos no como específicamente geográficos, sino como una manera de considerarlos geográficamente.

Al desarrollar la observación como un instrumento de conocimiento, su tarea de recolectar datos le posibilita otorgar visibilidad a hechos tributarios de otras disciplinas y al no alejarse de los lugares ni de los hombres su preocupación, a diferencia de relacionar el hombre con el medio natural, se ocupa de la relación mediante un análisis factorial impidiendo un dominio esencialmente geográfico sino interpretando distribuciones, tanto retrospectivas como proyectivas.

## **IV. El Estado y sus componentes**

Se dice que el Estado es la Nación política y jurídicamente organizada, en otras palabras la personificación de la Nación. Por tanto se entiende por Estado el espacio donde se asienta una sociedad políticamente organizada bajo una autoridad común que aplica un ordenamiento jurídico.

Del concepto anterior se colige que son tres los elementos constitutivos del Estado desde el punto de vista ontológico que son: territorio, población y gobierno o autoridad y por

tanto el territorio conforma el componente morfológico o estático, en tanto la población infiere un aspecto dinámico o funcional, al paso que el gobierno o estructura de *poder* es el elemento formal del Estado que ejerce una potestad de dominio que se llama *soberanía*.

#### *A. Territorio*

El Territorio, al ser la base física o la extensión geográfica donde se asienta o se establece la población, se convierte en el elemento esencial del Estado que se hace indispensable para su existencia, porque el orden jurídico estatal que da validez al sistema normativo, está circunscrito a los límites de espacio y por tanto se llama territorio el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico.

##### *A.1. Precisiones jurisdiccionales*

Toda convocatoria electoral, además de especificar la fecha de realización, determina el carácter plebiscitario y por tanto señala el tipo de *elección* a efectuar, establece o especifica en consecuencia si se trata de *elección* de primeras autoridades, representantes nacionales o municipales. A partir de esa instancia debe surgir la precisión jurisdiccional del número de autoridades a ser elegidas.

En cuanto se refiere a la circunscripción jurisdiccional dependerá de la división política administrativa de cada Estado y la conformación numérica dependiente de la población.

Las disposiciones en materia electoral se circunscriben a establecer precisiones dando por entendido que los *organismos electorales* deben formular la proyección del *proceso electoral* teniendo en cuenta las variables de las unidades geográficas y de población y por tanto surge el imperativo de que cada *organismo electoral* debe contar con la información necesaria. Es decir que la organización administrativa de cada *elección* –potencialmente variable en el tiempo– invoca contar con la información que debe ser actualizada por conducto del conocimiento científico de la organización del Estado.

El cumplimiento de esa organización hace suponer que todo *organismo electoral* debe elaborar su planificación con base en la información jurídico administrativa de la organización territorial y de las referencias estadísticas de tipo demográfico y más aún con un conocimiento producto del trabajo de campo, es decir como resultado del desplazamiento de los *funcionarios electorales* que deben precisar en algunas ocasiones la ubicación geodésica de las localidades, la altitud en la que se hallan emplazadas, distancias de las áreas o zonas de influencia y la accesibilidad geográfica.

Esa planificación en sujeción a normas consagradas de la administración, requiere ser complementada con la organización, dirección y evaluación sistemática. Ello infiere contar con el personal adecuado en cuanto a número, pero fundamentalmente con capacidad de recolectar datos y referencias de acuerdo a los requerimientos de la planificación, es decir que más allá del número de personas lo que interesa es la calidad formativa e informativa para elaborar y efectuar el llenado de formularios, realizar verificaciones y captar incidencias que permita efectuar sistemáticamente una actualización, mejoramiento y perfección del trabajo.

### *A.2. División político administrativa*

En el Estado nacional es la división política administrativa la norma fundamental que determina el número y distribución electoral y por tanto es a partir de dicha estructura territorial que se establece la circunscripción, cuya delimitación en base a la población genera el número de escaños parlamentarios o nuevos miembros de juntas municipales.

Casi la generalidad de los países latinoamericanos tienen prescrito en la Constitución Política de sus Estados, que la organización territorial es una atribución del Poder Legislativo, el que dispone la creación o supresión de unidades geográficas mediante dictado de leyes.

Esta prescripción legal no siempre ha tenido cumplimiento y existen países cuya estructura territorial está determinada –aunque en un bajo porcentaje– mediante Decretos Supremos, es decir disposiciones promulgadas directamente por el Poder Ejecutivo, circunstancia que puede hacer precaria la *legitimidad* de algunas unidades territoriales cuyo diagnóstico de situación puede ser corregido a partir de la demostración de la imperfección legal de su surgimiento.

Emergente de la observación histórica evolutiva de nuevas creaciones territoriales, surgen numerosas evidencias que son demostrativas de la imperfección de algunas disposiciones legales como las relativas por ejemplo a problemas limítrofes: intercantonales, interprovinciales e interdepartamentales. Asimismo en los asentamientos humanos dispersos como se da en el sector rural, se describen en el análisis de las disposiciones legales errores e imperfecciones en aspectos jurisdiccionales de localidades pequeñas particularmente fronteras.

En una relación de conjunto se puede tomar evidencia que existen en muchos países grandes desequilibrios territoriales y poblacionales. Para lograr alcanzar un diagnóstico sobre la distribución territorial será de primordial importancia determinar históricamente la evolución constitutiva de la división político administrativa, para cuyo efecto la primera tarea debe consistir en la compilación concordada de todas las disposiciones legales en materia territorial. El ordenamiento posterior por segmentos territoriales de acuerdo al tipo de división político administrativa en cada país constituirá la base de un ordenamiento para formular un diagnóstico del curso evolutivo de la Organización Territorial.

### *A.3. Accesibilidad geográfica*

Si el desafío de todo *sistema electoral* es lograr la participación universal y democrática de la población, la meta será hallar la capacidad de informar a los agentes electorales (candidatos, *partidos políticos*, autoridades) la forma de acceder a cualquier punto del territorio, dado el convencimiento que dicho logro puede ser alcanzado si se facilita el doble proceso de permitir a los actores políticos acceder hasta el último sitio del territorio y, por otra parte, de conceder o facilitar a la población electoral la posibilidad de comunicarse con los actores políticos a efecto de que estos conozcan las necesidades de

cada lugar, con la finalidad de que sus propuestas programáticas sean emergentes del conocimiento inmediato de las necesidades y aspiraciones locales.

Por tanto, más allá de la organización administrativa, resulta de interés proporcionar a los actores políticos una información que corrientemente no es acumulada del modo que invoca la organización electoral, dado que habitualmente no siempre se halla al alcance de los usuarios una información sectorial que se hace imprescindible para ejecutar la organización del trabajo con el mínimo de esfuerzo y la máxima garantía de información.

Caminos: La distribución de las características de la estructura vial en la mayoría de los países americanos está distribuida en carreteras fundamentales o asfálticas, caminos de estructura complementaria con estructura de cascajo y caminos vecinales o de tierra.

Las condiciones de transitabilidad son dependientes de las condiciones climáticas de la época, dado que en periodos de lluvia la precipitación puede anegar tierras bajas o por la conformación geológica del suelo determinar el requerimiento de usar vehículos con ruedas de aro alto, llantas pantaneras u otras particularidades.

#### *A.4. Precisiones territoriales*

Es posible afirmar que resulta común el hallazgo de localidades que tienen el mismo nombre en el margen de un distrito y por tanto la información disponible debe lograr precisar la ubicación de cada localidad y contar con la posibilidad de diferenciar las particularidades demográficas, de ubicación y acceso a la población con la nomenclatura homónima, dado que la toponimia en el sector rural es proveniente en gran número de casos de las particularidades asignadas por la cultura local.

Si bien el régimen interno que señala la Constitución Política de un Estado, establece la categorización de departamentos, provincias y cantones, habitualmente sujeta a un orden administrativo, se registra una diversidad de denominaciones que requieren alcanzar previsión en los levantamientos que se realizan durante el trabajo de campo.

#### *B. Población*

La población es el conjunto de personas establecidas en los límites de un territorio determinado y que se halla jurídicamente sometida al *poder* del Estado. En el margen de este enfoque la demografía geográfica electoral sería el estudio de la población a efecto de organizar un *proceso electoral* al expresarse como la suma de ciudadanos en una determinada unidad geográfica en el momento de realizar una *elección*.

##### *B.1. Censos y padrón*

Las cifras estadísticas son proporcionadas por los censos que traducen un dimensionamiento estático, es decir que expresan el estado de la población en un momento dado, a diferencia del padrón, que constituye un registro que debe ser permanentemente actualizado, particularmente identificando todo traslado domiciliario.

Si se tiene en cuenta la distribución de un determinado número de ciudadanos por libros de inscripción, la asignación de mesas electorales, recintos y asientos electorales, será dependiente en cada *elección* de la dinámica poblacional que toma en cuenta la dispersión o la concentración demográfica. Bajo dichas premisas el estudio de tasas intercensales, pirámide poblacional y de las corrientes migratorias constituye una preocupación de imprescindible apreciación.

Como quiera que los censos no tienen la misma frecuencia que las *elecciones*, será de necesidad sostener un histograma de frecuencias para representar la estructura poblacional por edades y sexo, para cuyo efecto sobre un eje vertical en el que se indican las edades, cada segmento es representado mediante gráficas en barras cuya longitud sea proporcional al porcentaje de varones a la izquierda y de mujeres a la derecha. Esta aproximación cubre fundamentalmente la apreciación del grupo poblacional con capacidad de *voto* por edad, lo que permite conocer eventualmente conductas de abstención, ya sea por sub-registro ciudadano o dificultades de accesibilidad geográfica en el sector rural.

### *B.2. Migraciones*

Si bien el éxodo campo ciudad en constante incremento no expresa necesariamente movimiento campesino porque el desplazamiento también alcanza a comerciantes, artesanos, etc., la marginalidad rural explica el fenómeno migratorio a cuya confrontación debe añadirse las observaciones que resultan del análisis de la dinámica poblacional que puede generar transiciones numéricas significativas cuando se modifican los índices de mortalidad y morbilidad. Esas oscilaciones pueden ser representativas sobre todo en países subdesarrollados con acontecimientos epidemiológicos y otras fluctuaciones que sostienen estrecha relación con el acontecer socio económico.

### *B.3. Densidad demográfica*

El asentimiento humano disperso que se da en sociedades de alto contenido indígena como México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia, determina grandes desequilibrios poblacionales, de donde la relación de población y espacio que se expresa en los índices de densidad demográfica, debe ser interpretada en forma confiable cuando se realizan las desagregaciones hacia unidades geográficas menores, dado que la valoración cuantitativa es dependiente de la Estadística. La necesidad de tomar como premisa que la densidad geográfica global es un elemento descriptivo impreciso, emerge del hecho de que la superpoblación en las ciudades es producto de una demanda de recursos no personales insatisfechos en el sector agrario. Por tanto, el poblamiento en su distribución territorial presenta diferentes modalidades cuyos enunciados extremos se expresan en la concentración y la dispersión.

La sola consideración de no ser lo mismo una población de 5.000 habitantes en un distrito, que diez localidades de 500 habitantes en el mismo sector, conduce desde el punto de vista electoral a recomendar la obligación de los *organismos electorales* a establecer el tamaño conveniente, dado que en muchos países no existen políticas adecuadas para



abatir el desequilibrio que por lo demás constituye el objetivo fundamental para llevar adelante el desarrollo sostenible.

En otras palabras, la experiencia de campo que realiza el *sistema electoral* en procura de fijar la distribución de asientos electorales, hace permisible el orientar una política demográfica que comprenda medidas capaces de influir en las variables básicas de población que se deslizan por las vertientes del incremento o la restricción, en procura de una estabilización demográfica vinculada fundamentalmente a la capacidad de recursos naturales que permitan económicamente una proyección competitiva.

#### *B.4. Identidad administrativa de la población*

Si bien se cuenta habitualmente con la información estadística poblacional y con la división política administrativa de cada país, con fines de organización electoral lo importante es lograr efectuar la identificación administrativa de la población.

El trabajo de G.E. consiste por tanto en lograr el inventario de los núcleos poblacionales adecuando su número a cada unidad electoral. Para dicho logro lo que debe procurarse es alcanzar una estrategia de desconcentración y descentralización que facilite la participación cívica superando las dificultades de accesibilidad geográfica. Esta aclaración infiere que la planificación electoral requiere como requisito básico la inventariación integrada de las unidades geográficas.

A diferencia de una obsoleta conducta de imponer al ciudadano la obligación de trasladarse para depositar su *voto*, hoy se propugna aproximar el sitio del *voto* al ciudadano, conducta que se ilustra con la elocuente expresión de llevar el ánfora a la puerta de su domicilio.

Si se tiene en cuenta que en el sistema de *elección* de representantes uninominales, la circunscripción es fijada fundamentalmente de acuerdo al número de ciudadanos, se toma evidencia de la importancia que tiene el concepto geográfico, porque una circunscripción puede agrupar a poblaciones dispersas o puede provocar la división artificial en una ciudad.

#### *C. Estructura de poder*

El *poder* público tiene tres funciones capitales, de ahí que existen tres poderes básicos que son: el Legislativo que elabora las leyes, el Ejecutivo que las hace cumplir y el Judicial que vigila la recta aplicación de las leyes.

La G.E. al tomar en cuenta la estructura de *poder* como el tercer elemento constitutivo del Estado, debe regirse por los preceptos del Derecho Administrativo que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Por tanto los ciudadanos al tomar parte de la constitución de los poderes del Estado como *electores* o elegidos, ejercen derechos políticos con participación de preferencias

individuales respecto a las diferentes alternativas políticas puestas de relieve en los *resultados electorales*, en la que cada *elector* a partir de la información que recibe, valora y selecciona en función de lo que considera sus intereses, construyendo la imagen de las opciones políticas y es a partir de su preferencia que se produce la toma de su decisión cívica. De ahí que el *sufragio* es un derecho reglamentado y un deber moral y jurídico, lo que infiere su obligatoriedad y es por ello que en el dictamen electoral coexiste una función social y un derecho individual, lo que conduce a la organización de un cuerpo electoral al que corresponde desempeñar una función pública como entidad representativa de la nación, sosteniendo el *sufragio* como un derecho político y el *voto* como un deber cívico. Del modo que se expone el *sufragio* es el medio más eficaz para organizar el *poder público* como un derecho político conferido al ciudadano por parte del Estado.

El derecho político que surge del concepto de *ciudadanía* establece la diferencia con el extranjero que no tiene la misma igualdad de derechos, debiendo al mismo tiempo diferenciarse al súbdito, término que califica a miembros de la población sin distinción de edad y sexo sometidos a la autoridad y ley cumpliendo sólo función pasiva.

Es en el marco de la organización del poder comunal donde la *ciudadanía* se sujeta a la condición de vecindad como cualidad de derecho, porque las instituciones municipales tienen su fundamento sociológico en las relaciones que engendra la vecindad. De ahí que el dominio que ejerce el municipio no es un *poder estatal* sino local porque no es un *poder* ejercido por derecho propio sino como una concesión del Estado.

Al conformar el Padrón Electoral el registro domiciliario, ejerce la capacidad jurisdiccional para conformar la organización comunal con el añadido de poder vigilar el número de habitantes que debe comprender un municipio, de ahí que la vecindad admitida en el padrón condiciona el derecho para el ejercicio de los derechos políticos de participación.

## **V. Propuesta de unidades operativas de *Geografía Electoral***

A este respecto la unidad de G. E. central o del organismo máximo electoral, requiere conformar una base primaria de datos que permita organizar un sistema de información abierta y actualizada en forma continua, la misma que debe incorporar información cualitativa y cuantitativa de las unidades geográficas y su ubicación exacta en el territorio.

Para alcanzar dicho logro será necesaria la elaboración de un plan general que en los casos de nuevas unidades de *geografía electoral* debería marchar a partir de una experiencia piloto, seleccionando áreas, elaborando los instrumentos técnicos, diseñando formularios e instructivos, lo que permitirá replicar la actividad de la prueba piloto con el propósito de complementar una información actualizada de todo el territorio.

En esta intención se requiere una organización del trabajo en cuya primera etapa se debe obtener la información identificando la jurisdicción de acuerdo a la división política administrativa, conformando unidades operativas de campo y de gabinete, actualizando la topominia cartográfica y eventualmente dimensionando territorios.

La experiencia recogida habilitará la organización de seminarios o reuniones nacionales que permitan capacitar al personal técnico, enseñándole la lectura e interpretación cartográfica básica, el llenado de formularios y el manejo de equipos, GPS, o sistemas de posicionamiento global que permita la lectura de coordenadas geográficas. El uso de la brújula para orientación adecuada del material cartográfico, el altímetro, el termómetro de ambiente y materiales de gabinete como el planímetro digital para cálculos de superficie.

Este plan se debe completar con el diseño de una estrategia que permita enseñar el modo de recoger la información seleccionando a los informantes, lo que exigiría elaborar un manual operativo de campo en el que se describa el diseño de instrumentos y formularios uniformando conceptos y definiciones.

Para alcanzar estos logros un programa de enseñanza al personal debe buscar la solución de problemas prácticos y generar modelos de aplicación. El personal debe ser consciente de la realidad *política*, económica y social para impedir que a futuro se desarrollen concepciones erróneas que ignoren objetos y aplicaciones.

En esa dirección se debe brindar un conocimiento básico para formar una conciencia crítica y facilitar la inserción del personal en grupos interdisciplinarios alcanzando una formación metodológica y con capacidad para transmitir conocimientos. Siendo la G.E. una disciplina de campo su formación será eminentemente práctica.

En la estructura de los *organismos electorales* será necesario en el futuro contar con profesionales geógrafos pero en tanto se alcance dicha organización el trabajo puede ser diseñado con profesionales de otras disciplinas dado que al no ser el trabajo una simple acumulación de referencias descriptivas, a partir de la participación multidisciplinaria podrá lograrse explicación de las distribuciones dado que la geografía no es una yuxtaposición gratuita y un desmembramiento analítico sino una síntesis concertada. De ahí que la consecuencia más grosera en el desarrollo de una unidad de trabajo de G.E. puede provenir del desconocimiento del análisis del espacio cuya consecuencia será para el Estado porque puede consolidar o generar los desequilibrios.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Censo de población  
Circunscripciones electorales  
Elecciones  
Proceso electoral  
Sufragio

Rolando COSTA ARDUZ

# GOBERNABILIDAD

## I. Concepto

Por *gobernabilidad* puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste<sup>1</sup>. De esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno”. Ésta se da siempre en un ámbito societal no aséptico en el que se registran demandas de los ciudadanos que son en mayor o menor medida procesadas por el *sistema político*. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los *cleavages* existentes así como de acuerdo a las necesidades surgidas y que están pendientes de atender y son consideradas ineludibles por los propios ciudadanos. Paralelamente, la *gobernabilidad* viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de *representación política*, de los niveles de *participación política*, de los *sistemas de partidos* existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los criterios de representación hacen alusión a los *sistemas electorales* y a su capacidad de incidir en los *sistemas de partidos* así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de *abstencionismo electoral*, de *volatilidad* electoral y de movilización sociopolítica. Representación y participación son pues variables que inciden en la configuración de los *sistemas de partidos* y éstos, a su vez, condicionan la manera en que se lleva a cabo la acción de gobierno por su capacidad de seleccionar al personal político, formar coaliciones o de expresar proyectos de mayor o menor polarización ideológica. En cuanto a los arreglos relativos a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo hacen referencia fundamentalmente a la *forma de gobierno* que contrapone presidencialismo con parlamentarismo, mientras que el primero alumbró un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación de los mismos, y en el principio de la doble *legitimidad*, el segundo aboga por una mayor integración al tratarse de una *legitimidad* única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de confianza y su traducción en la convocatoria anticipada de *elecciones* o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo. Pero también en este extremo cabe referirse a las distintas maneras en que el presidencialismo en América Latina se configura y que vienen definidas por la adopción del *ballottage*, la posibilidad de censurar a los ministros o de disolver las cámaras, la *reelección* presidencial, el poder de las comisiones legislativas de control y de la legislación delegada.

En otro orden de cosas, el concepto de *gobernabilidad* se relaciona con el de consolidación democrática al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de gobierno y con el de *calidad de la democracia* en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento del *sistema político*. Por todo ello se trata de un concepto de características polisémicas que tiene un significado central en la *política* en la medida en

que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace muy difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora.

## II. La historia del concepto

Los orígenes del término pueden situarse en el giro crítico sufrido por la *política* occidental al iniciarse la década de 1970, un lapso en el que se concentraron en diversos fenómenos de distinta naturaleza. Por un lado, una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado del Bienestar expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como “mayo del 68”. En segundo término, el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo al “boom” energético de 1973. Un reflujo conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores así como la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam. Finalmente, cierto desgaste en el terreno de las ideas que hasta la fecha habían impulsado el Estado del Bienestar.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor<sup>2</sup>, en 1973, se refirió a la crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludeaba la crisis de *gobernabilidad*. Esta línea fue continuada por los alemanes Jürgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente en frente, y haciéndose eco de las ideas del sociólogo estadounidense Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki<sup>3</sup>. En dicho informe, los tres autores al hacer un diagnóstico de la situación *política* planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudes preciadas del credo democrático. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de gobierno en clave de “sobrecarga” de la misma a causa de la expansión de la *participación política* y del febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los *partidos políticos* y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la *política* exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacionalistas.

La década de 1980 contempló la incorporación al análisis politológico del pensamiento neoliberal en la que los economistas, políticamente conservadores, arremetieron contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la *democracia*. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla

inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambios unificados y competitivos, la liberalización comercial, y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

A lo largo de la década de 1990 el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales. Entre los componentes de la primera, la búsqueda de la *governabilidad* sustituyó pronto las pretensiones de alcanzar la consolidación democrática, fase secuencial que para muchos aparecía mecánica e inevitablemente tras los procesos de *transición a la democracia* y cuyo entramado teórico se veía más sofisticado, siendo mucho más complicada su operatividad. Mientras que las variables explicativas de ésta tenían un carácter más complejo, las de la *governabilidad* se intentaban hacer recaer en un simple recetario de fórmulas para la cotidiana acción de gobierno que se resumían, muy significativamente, o en un suficiente apoyo legislativo para la misma o en la ausencia de trabas sistémicas que malograrán la eficacia de las políticas públicas. Por parte de los organismos multilaterales el concepto de *governabilidad* comenzó a extenderse asociado a esta segunda idea, ligándose el interés por la acción del gobierno en la medida en que tuviera implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural iniciadas. De esta forma, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial comenzaron a preocuparse por variables institucionales que históricamente habían sido desdeñadas, abriendo la puerta, como más adelante se verá, a formulaciones relativas al buen gobierno.

### III. Otras aproximaciones conceptuales

De entre los numerosos trabajos teóricos elaborados sobre el concepto de *governabilidad* a lo largo de los últimos tres lustros cabe destacar tres tipos de orientaciones. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica y que integran las visiones de Guy Peters<sup>4</sup> que considera la *governabilidad* como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un mandato de los *electores* en políticas operativas o, en la misma línea, de Michael Coppedge<sup>5</sup> cuando señala que la *governabilidad* en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la *democracia* respeta la lógica de la igualdad *política* mientras que la *governabilidad* respeta la del *poder*. La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional por la que la *governabilidad* es resultado de numerosos factores tal como expresa Tomassini<sup>6</sup> al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la *cultura política*, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. De esta manera, Tomassini insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, *legitimidad* y respeto social. Orientación parecida a la de Arbós y Giner<sup>7</sup> que definen *governabilidad* como la cualidad propia de una comunidad política

según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la *ciudadanía*, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Arbós y Giner plantean la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de *governabilidad* de las sociedades y que se refieren al dilema *legitimidad-eficacia*, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico. La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino<sup>8</sup> que, si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un *sistema político*, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingovernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

#### **IV. El tema del buen gobierno**

El concepto de *governabilidad* se inserta en un continuo teórico en el que los extremos los conforman los conceptos de estabilidad y de buen gobierno. Mientras que el primero define un Estado ligado a la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político, el segundo aboga por un carácter de expectativa positiva y éticamente comprometido. Por otra parte, la irrupción del neoinstitucionalismo y el énfasis que trajo consigo avalando la fórmula de que “las instituciones cuentan”, disparó los mecanismos de atención e interés en pro de fórmulas que ayudaran al buen gobierno o, en otros términos, a la gobernación de una sociedad.

Como se señaló anteriormente, esta nueva visión se articuló en el centro de la preocupación de distintas instancias multilaterales en el último lustro del siglo XX<sup>9</sup>. De esta manera, el Banco Mundial prestó una insólita atención al fenómeno de la gobernación haciéndole residir en la forma del *régimen político*, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo y en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus funciones. En la misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha llegado a definir a la gobernación como la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata del proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observación, así como los ajustes informales que las gentes y las instituciones pactan o perciben que son de su interés y utilidad. Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las

instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Se mantiene, por tanto, la existencia de una lógica sistémica, según la cual existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas de asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas).

### **Vocablos de referencia:**

Abstencionismo  
Calidad de la democracia  
Cleavages  
Comportamiento electoral  
Consolidación de la democracia  
Cultura política  
Forma de gobierno  
Legitimidad  
Participación política  
Sistemas electorales  
Sistemas de partidos  
Sistemas políticos  
Transición a la democracia  
Volatilidad

### **Bibliografía:**

Aguilar, L.: *Gobernabilidad y consolidación democrática*. IX Curso Interamericano de elecciones y democracia. IIDH-CAPEL, México, 1999.  
Alcántara, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.  
Arbós, X. Y Giner, F.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.  
Banco Mundial: *Governance: The World Bank's Experience*. Executive Summary. Washington, 1994.  
Coppedge, M.: "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993.  
Crozier, M.J., Huntington, S.J. y Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.  
Culpeper, R., y Pestieau, C. (comps.): *Development and Global Governance*, International Development Research Centre, Ottawa, 1996.  
Falk, R.: *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 1995.  
O'Connor, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973.  
Pasquino, G.: "Gobernabilidad", en Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G.: *Diccionario de política. Suplemento*, Siglo XXI, Madrid, 1988.  
Peters, G.: "Governability", en Bognador, V (ed.): *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, New York, 1987.  
Tomassini, L.: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.

Manuel ALCÁNTARA



## NOTAS

- 1 Alcántara, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- 2 O'Connor, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, St.Martin's Press, New York, 1973.
- 3 Crozier, M.J.; Huntington, S.J. y Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- 4 Peters, G., 1987: "Governability", en Bognador, V (ed.): *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, New York, 1987.
- 5 Coppedge, M.: "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993.
- 6 Tomassini, L.: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.
- 7 Arbós, X. y Giner, F.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- 8 Pasquino, G.: "Gobernabilidad", en Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G.: *Diccionario de política. Suplemento*, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- 9 Aguilar, L.: *Gobernabilidad y consolidación democrática*. IX Curso Interamericano de elecciones y democracia. IIDH-CAPEL, México, 1999.

# GOBIERNO DE FACTO

## I. Concepto

El vocablo *gobierno de facto* o gobierno de hecho se utiliza para designar aquellos gobiernos, en contraposición a los gobiernos *de jure*, que no tienen fundamento constitucional expreso. Es decir, los gobiernos que surgen como consecuencia de una ruptura del ordenamiento constitucional, ya sea por golpe de Estado, revolución o cualquier otro procedimiento de hecho, al margen del ordenamiento jurídico.

Los gobiernos de facto se subdividen en generales y locales. Los primeros son los que controlan totalmente el territorio estatal. Los segundos, en cambio, aunque aspiran al mismo objetivo, por la oposición de determinados grupos sólo logran controlarlo parcialmente. En esta segunda hipótesis se produce una coexistencia de un gobierno de derecho y de un *gobierno de facto*, cada uno de ellos tratando de imponerse sobre el otro.

Podemos citar los ejemplos de España durante la Guerra Civil de 1936 y la lucha por la independencia de Argelia. En ambos casos, durante algún tiempo coexistieron sobre el mismo territorio un gobierno *de iure* y otro de facto, cada uno dominando una parte determinada del territorio. Al final de las respectivas luchas armadas, los gobiernos de facto terminaron imponiéndose y posteriormente se transformaron en gobiernos *de iure*.

## II. Características

Las características principales del *gobierno de facto* son las siguientes: a) quebranto total y algunas veces parcial del ordenamiento constitucional; b) surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas; c) absorción en sus manos de todos los Poderes del Estado, tanto del Constituyente como de los constituidos; d) el imperio que tal autoridad ejerce de hecho impone obediencia a los habitantes, no sólo como necesidad sino como un deber, en interés del orden; e) capacidad jurídica para comprometer al Estado en relaciones dentro y fuera de su territorio; f) su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad; es decir, que sea real y efectivamente obedecido como *poder* estatal dentro de su territorio, ya sea por aceptación expresa o tácita de los gobernados. Veamos esas características en detalle.

### A. Quebranto total o parcial del ordenamiento jurídico

Todo *gobierno de facto*, al surgir de un hecho extrajurídico, implica necesariamente la ruptura total o parcial del ordenamiento jurídico existente. La ruptura total se da siempre en los casos de revolución. En las demás hipótesis de instauración de gobiernos de facto, como golpes de Estado, desconocimiento del ordenamiento constitucional por el Poder Ejecutivo, etc., normalmente se produce sólo una ruptura parcial del ordenamiento, por lo que la mayoría de las normas jurídicas continúa vigente.

En las revoluciones el rompimiento es total, porque los triunfadores desean cambiar radicalmente los fundamentos políticos, económicos y sociales del régimen.

En cambio, en los demás casos, la ruptura no suele ser radical, sino que tan sólo se dejan sin efecto aquellas disposiciones relativas al funcionamiento del aparato político del Estado, de manera tal que el nuevo gobierno pueda asumir plenamente el ejercicio de aquellas funciones estatales que requiere para el cumplimiento de sus fines.

Normalmente, en tales hipótesis los tribunales de justicia siguen funcionando conforme al ordenamiento derogado, por lo que la derogatoria se circunscribe, por lo general, a las normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos legislativo y ejecutivo.

#### *B. Surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas*

El surgimiento de un *gobierno de facto* crea una instancia autónoma y novedosa de creación de normas jurídicas, pues al reunir en sus manos el Poder Constituyente, queda legitimado para dictar normas jurídicas de cualquier rango: constitucionales, legales, reglamentarias, etcétera.

Forma novedosa de creación de normas jurídicas debe entenderse en el sentido que el *gobierno de facto* crea nuevas normas, las cuales no son necesariamente revolucionarias ni radicalmente distintas del ordenamiento jurídico. Por lo general, sólo los gobiernos de facto que son producto de una revolución producen Derecho que transforma radicalmente el ordenamiento anterior. Por ejemplo, la Revolución Bolchevique de 1917; la Revolución de los Ayatolas en Irán; los Talibanes en Afganistán; Fidel Castro en Cuba, para sólo citar algunos ejemplos bien conocidos.

#### *C. Absorción en sus manos del Poder Constituyente y de los Poderes constituidos*

El *gobierno de facto* reúne en sus manos tanto el poder originario (Poder Constituyente), como los Poderes Constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Normalmente delega el ejercicio de los Poderes constituidos en otros órganos, especialmente el Judicial, por obvias razones de carácter técnico, pero jurídicamente mantiene la potestad de reasumirlo en cualquier momento. Como Poder Constituyente está legitimado para dictar normas de rango constitucional, inclusive con carácter retroactivo. Generalmente, los decretos de facto tienen rango de ley, pues como sabemos la ley constituye el acto jurídico más importante dentro del Estado moderno.

#### *D. Sus mandatos deben ser obedecidos por todos los habitantes*

Ningún gobierno puede legitimarse si no cuenta con la obediencia de sus gobernados. Esta obediencia puede ser voluntaria o bien impuesta por el temor o el uso de la fuerza. Ejercer el *poder*, por definición, es ser obedecido por sus destinatarios. Por tanto, el *gobierno de facto* debe ser obedecido por sus gobernados. Esta característica ofrece algunas dificultades, pues históricamente han ocurrido casos en que parte importante del territorio

no es dominado por el *gobierno de facto* y, a pesar de ello, se le reconoce internacionalmente como tal.

*E. Capacidad jurídica para comprometer al Estado interna y externamente*

Todo *gobierno de facto*, al asumir el *poder*, se convierte en un sujeto de Derecho, pues adquiere simultáneamente la capacidad de actuar como Administración Pública, sea como sujeto de imputación de poderes y deberes en el plano del Derecho interno, y como sujeto del Derecho Internacional.

Si el *gobierno de facto* gobierna pacíficamente sobre el territorio, es lógico concluir que tendrá *legitimidad* para ejercer las potestades que ordinariamente competen a los órganos estatales regulares, entre ellas, las de comprometer con sus actos al Estado. En el ámbito internacional la jurisprudencia de los tribunales internacionales ha reiteradamente sostenido que los actos de los gobiernos de facto obligan internacionalmente al Estado.

*F. Su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad*

Todo *gobierno de facto*, como lo indicamos líneas arriba, requiere que sus *mandatos* sean obedecidos, voluntariamente o mediante la coacción, por los habitantes del Estado. En el plano del Derecho Internacional se reconoce a un *gobierno de facto* cuando cumple con el llamado principio de efectividad, o sea cuando es la autoridad que efectivamente manda dentro de su territorio, por ser el *poder* político supremo e irresistible dentro de él.

**Vocablos de referencia:**

Democracia  
Autoritarismo

**Bibliografía:**

Biscaretti Di Ruffia: *Contributo alla teoria della formazione degli Stati*, Giuffrè. Milano, 1938.  
Cattaneo, Mario: *El concepto de revolución en la Ciencia del Derecho*. De Palma. Buenos Aires, 1968.  
Giuliano Amato: "Governo di fatto" en *Enciclopedia del Diritto Romano*. Giuffrè. Milano, 1970.  
Kelsen: *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*, Revue de Droit International. LGD. Paris, 1929.  
Piovani: "Il principio d' effettività" en *Enciclopedia del Diritto*. Giuffrè Volume XIX. Milano, 1965.  
Sánchez Viamonte: *El constitucionalismo: sus problemas*. De Palma. Buenos Aires, 1946.  
Santi Romano: *Scritti Minori*, Volume I. Giuffrè. Milano, 1950.  
Schaumann: *De facto Regierung en Worterbuh des Volkerrechts, I*. Berlín, 1960.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

# GRUPOS DE PRESIÓN

## I. Concepto

Asociación o grupo organizado de personas o instituciones que manifiestan deseos conscientes o intereses comunes a sus miembros, realizando una acción destinada a influir en las instituciones del poder público para producir decisiones de éste favorables a sus fines. Algunos autores prefieren usar el vocablo cabildeo en vez de grupo de presión para referirse a los grupos que intentan ejercer presión sobre el poder público, ya que la mayor parte de dichos grupos, durante la mayor parte del tiempo sólo plantean solicitudes y en el caso de usar la presión, ella no es utilizada de manera regular (Finer, S.E.: *The Anonymous Empire*. Ed. Pall Malí. Segunda edición, 1966).

## II. Características

Los rasgos que caracterizan al grupo de presión son los de ser: 1) un grupo organizado; 2) expresar conscientemente intereses parciales o particulares; 3) ejercer presión sobre el poder público para obtener sus fines; 4) no buscan ejercer por sí mismos el poder público y 5) no asumen la responsabilidad de las decisiones adoptadas bajo su influencia.

## III. Clasificación de los *grupos de presión*

Los *grupos de presión* pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios:

- *Grupos de personas y grupos de organizaciones*

Este criterio atiende a la naturaleza del grupo. Hay *grupos de presión* integrados de personas naturales (sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones profesionales, asociaciones de vecinos, etc.), como hay *grupos de presión* constituidos por otros grupos o asociaciones (federaciones y confederaciones de sindicatos o asociaciones profesionales; federaciones o confederaciones de organizaciones campesinas; federaciones o confederaciones de asociaciones estudiantiles; federaciones o confederaciones de organizaciones empresariales, etc.).

- *Grupos de masas y grupos de cuadros*

Los *grupos de presión* de masas están compuestos de una gran cantidad de miembros, con una organización bien estructurada y con aportes financieros pequeños y regulares (organizaciones sindicales de trabajadores industriales o de campesinos). Los *grupos de presión* de cuadros están compuestos de una cantidad pequeña de miembros con fuerte influencia económica o social (asociaciones de banqueros, asociaciones de grandes empresarios industriales o agrícolas, etc.).

- *Grupos de presión exclusivos y grupos de presión parciales*

Los *grupos de presión* exclusivos son aquellos cuya razón de ser para constituirse es ejercer presión (los lobbies en Estados Unidos). Los *grupos de presión* parciales son aquellos grupos en los que la presión es utilizada en momentos específicos o como instrumento adicional, no siendo ella la única finalidad del grupo (asociaciones profesionales, asociaciones de cooperativas, asociaciones empresariales, etc.).

- *Grupos de presión promocionales y grupos de presión funcionales o seccionales*

Los *grupos de presión* promocionales o de causa tienen por objeto promover un ideal o una causa determinada, su número de adherentes no es susceptible de apreciarse. Tales asociaciones buscan atraer miembros con base en compartir determinados valores o una visión determinada de ciertos problemas (sociedades protectoras de animales, asociaciones opuestas al uso de centrales atómicas, Amnesty International, etc.). Los *grupos de presión* seccionales o funcionales son aquellos que hablan en nombre de una función o sección reconocible de la sociedad (agrupaciones de comerciantes, federación de sindicatos industriales, colegios profesionales).

- *Grupos de presión privados y grupos de presión públicos*

Los primeros son todos aquellos que emergen de la organización de la sociedad civil, mientras que los segundos están compuestos de personas o agrupaciones de ellas que desarrollan sus funciones dentro del poder gubernamental o estatal (organizaciones de funcionarios públicos, las fuerzas armadas, organizaciones militares, industriales).

- *Grupos de presión nacionales y grupos de presión internacionales*

Los *grupos de presión* nacionales son aquellos que desarrollan su acción dentro de los límites de un Estado. Los *grupos de presión* internacionales ejercen su acción traspasando los límites de un Estado, sin que necesariamente puedan ser identificados con las organizaciones internacionales.

- *Grupos de presión directos y grupos de presión indirectos*

Los primeros son aquellos que presionan en búsqueda de su propio interés (agrupaciones profesionales, asociaciones empresariales, asociaciones sindicales). Los segundos son aquellos que ponen al servicio de otros grupos su influencia a cambio de una remuneración (los lobbies en Estados Unidos).

- *Los grupos de presión material y los grupos de presión moral*

Entre los últimos que tienen intereses morales o valóricos, encontramos las asociaciones filantrópicas, agrupaciones culturales, las iglesias. Entre los primeros que son aquellos que persiguen un interés material generalmente de carácter financiero (aumento de

remuneraciones, alzas de precios, deducciones tributarias, bonificaciones), aunque también pueden ser de otro orden (mejoramiento de las condiciones de trabajo, ventajas previsionales, entre otras).

#### **IV. Las formas de presión utilizadas**

Los *grupos de presión* utilizan tres formas o tipos de presión: la persuasión, la corrupción, y la intimidación.

- *La persuasión*

Esta forma de presión se emplea a través de las negociaciones, la información y la propaganda, con el objeto de convencer de que ella está orientada hacia el bien común, aun cuando en la práctica representa el interés particular o sectorial que sirve al grupo de presión respectivo.

- *La intimidación*

Esta forma de presión lleva aparejada una amenaza velada o abierta del uso de la fuerza o de no colaboración con el gobierno en el caso de no aceptarse la propuesta del grupo de presión.

- *La corrupción*

Constituye éste el mecanismo más contrario al ordenamiento jurídico, siempre se realiza fuera del escenario público, utilizándose generalmente medios económicos para recompensar la decisión política favorable al grupo de presión.

#### **V. Los límites de la efectividad de los *grupos de presión***

La fuerza y efectividad del grupo de presión dependen de la importancia del grupo más que de la forma jurídica que éste adopte. La efectividad del grupo de presión dependerá del *sistema político* en que éste se inserte y de los recursos que controle, de la facilidad de acceso a las autoridades competentes para adoptar la decisión política. Los recursos económicos constituyen una manera de facilitar la influencia directa o indirecta, ya que ellos permiten adquirir y orientar los medios de comunicación, entregar información orientada, influir en la *opinión pública*, etc. La fuerza del grupo de presión es creciente a medida que controle un bien escaso, sea éste material o inmaterial (conocimiento, capacidad, riqueza), ya que ello lo sitúa en una posición negociadora más fuerte. En los regímenes democráticos el número de las personas que conforman el grupo de presión y el apoyo de la *opinión pública* constituyen un elemento importante de su fuerza negociadora, ya que el *poder político* se sustenta en la decisión ciudadana que se expresa normalmente a través del *sufragio*. Los límites de la eficacia de los *grupos de presión* están dados porque éstos son diversos y persiguen objetivos paralelos o muchas veces contradictorios entre sí, como asimismo, al hecho de que la presión no es sólo unidireccional, vale decir, de los *grupos de presión* hacia el poder público, sino que también el poder público puede influir en los *grupos de presión* a través de las decisiones que adopte.

Otro factor limitante de la eficacia de los *grupos de presión* es que las personas que los integran pertenecen a otros grupos, ello hace que su lealtad a cada grupo del que participen sea una lealtad parcial y condicional, dependiendo la mayor o menor lealtad de la importancia de los propósitos del grupo de presión para la vida de sus integrantes. Finalmente, la compatibilidad o incompatibilidad de los intereses del grupo con los valores predominantes de la sociedad respectiva, constituye un elemento que puede favorecer o limitar la eficacia del grupo de presión.

## **VI. El reconocimiento y rol asignado a los *grupos de presión* por el ordenamiento jurídico-político**

La regulación de los *grupos de presión* por el ordenamiento jurídico se desarrolla en los *regímenes políticos* contemporáneos durante el siglo XX. Especialmente se desarrolla con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial.

Esta regulación ha tomado distintas orientaciones, las principales son la orientación norteamericana, la orientación europea de la *democracia* consociativa y la orientación europea de la institucionalización de los *grupos de presión* en consejos económico-sociales.

1. La orientación norteamericana consiste en institucionalizar, regular la acción de los *grupos de presión* y establecer límites a su accionar. Ejemplo de ello son los Lobbies cuya función de lobbying fue regulada jurídicamente y definida en sus marcos de actuación por la Federal Regulation of Lobbying Act o ley La Fallette Moroney de agosto de 1946, complementada por otras medidas posteriores.
2. La orientación europea de la *democracia* consociativa que prevalece en los países escandinavos y en Austria, tiene como base fundamental el acuerdo trilateral, gobierno, trabajadores y empresarios, para diseñar la política económica que, luego de ser aprobada por consenso, regirá en los distintos países mencionados.
3. La orientación europea de los Consejos Económico-Sociales. Esta orientación tiende a encausar la participación de los *grupos de presión* en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, teniendo funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países. Estos consejos están establecidos en la Constitución Política del Estado como es el caso del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia y el Consejo Económico y Social de Francia; en otros países están establecidos a nivel infraconstitucional como en el caso de los Países Bajos y Luxemburgo.

Estos consejos se han desarrollado dentro de países africanos como Alto Volta, Camerún, Gabón, Mauritania y Togo, con distintas modalidades en diferentes contextos políticos. En algunos países europeos encontramos también las fórmulas de las Asambleas Económicas como una forma más plena de integración de los grupos de interés sectoriales, ya que tales asambleas se sitúan al lado de la asamblea de *representación política* clásica.



Así, el parlamento se integra por una cámara representativa de intereses y otra elegida con criterios político-territoriales tradicionales. Es el caso de Yugoslavia, Irlanda y el Lander de Baviera, entre los más destacados. En el caso de Yugoslavia, el parlamento se integra con cinco cámaras, tres de las cuales están integradas por representantes de organizaciones sindicales, cooperativas y otros organismos pertenecientes a cada una de las ramas de actividad (el Consejo Económico, el Consejo Cultural y Educativo, y el Consejo de Asuntos Sociales y Salud).

En el caso de Irlanda, el Senado tiene una representación con base económica, técnica y cultural. De sus 60 integrantes, 43 son elegidos por los representantes de los diferentes estratos socio-económicos: cultura, industria, agricultura, administración pública y trabajadores; 6 son elegidos por las universidades y 11 son designados por el Primer Ministro.

El Senado en el Lander de Baviera está integrado también por 60 miembros: 11 representan a los sindicatos; 11 representan a la economía agrícola y forestal; 5 a la industria y el comercio; 5 a la artesanía, 4 a las corporaciones liberales; los restantes corresponden a municipios y asociaciones de municipios, comunidades religiosas.

En América Latina ha existido una tendencia a desarrollar las orientaciones europeas tanto de concertación social como de consejos económico-sociales. Estos últimos, sobre todo, en el cono sur del continente, en Argentina (Herrera, Enrique: *Los Consejos económico-sociales*. Ed. Eudeba, Argentina, 1972) y en Chile (Consejo Económico y Social establecido en 1983), aun cuando este último no es representativo en términos objetivos, al menos en la parte correspondiente al sector laboral.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos se han desarrollado instancias de consulta con los grupos de interés afectados, sobre las decisiones que deben adoptarse por el parlamento o por el gobierno.

### **Vocablos de referencia:**

Opinión pública

Poder

### **Bibliografía:**

- Bidart Campos, Jorge: *Derecho Político*. Ed. Aguilar. Buenos Aires, Argentina, 1967.
- Chantebout, Bernard: *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Ed. Económica. París, Francia, 1979.
- Claeys, P.H.: *Groupes de Pression en Belgique*. Ed. de l'Université de Bruxelles, Bélgica, 1973.
- Conidec, P. F.: *Les Systemes Politiques Africains*. Ed. Lgdi. 2 Tomos. París, Francia, 1971-1974.
- Dahl, Robert: *Análisis Sociológico de la Política*. Ed. Fontanella S.A. Barcelona, España, 1968.
- Debbasch, Charles y Pontier, Jean Marie: *Introduction a la Politique*. Ed. Dalloz. Francia, 1982.
- Dowse Robert y Hughes John: *Sociología Política*. Alianza Editorial, Cuarta Edición. Madrid, España, 1982.
- Eckestein, H.: *Pressure Groups Politics*. Alien & Union. 1960.
- Ehrlich, S.: *Le Pouvoir et les Groupes de Pression*. Ed. Mouton. París, Francia, 1971.
- Ehrman, H. W.: *Interest Group on four Continents*. University of Pittsburg Press, 1964.
- Finer, S.: *The Anonymous Empire*. Ed. Pali Malí. Segunda Edición, 1966.
- Herrera, Enrique.: *Los Consejos Económico-Sociales*. Ed. Eudeba. Argentina, 1972.

- Key, Vladimir.: *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Ed. del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1962.
- Ladriere, Jean.: *Introduction a une Etude des Groupes de Pression*. Ed. Res Pública. Bélgica, 1962.
- La Palombra, J. y Weiner, Myron: *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press. Boston, 1966.
- Lavroff, D. G.: *Les Systemes Constitutionnels en Afrique Noire*. Ed. Pédone. Paris. 1976.
- López, Mario Justo: *Introducción a los Estudios Políticos, Volumen II*. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1983.
- Meynaud, J.: *Nouvelles Études sur les Groupes de Pression*. Cahier F.N.S.P. Ed Armand. Colin. Francia, 1962.
- Moddie, Graeme y Studdert-Kennedy, Gerald: *Opiniones Públicas y Grupos de Presión*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Nogueira, Humberto y Cumplido, Francisco: *Las Fuerzas Políticas*. Ed. Ichen. Santiago, Chile, 1986.
- Roberts, G. K.: *Political Parties and Pressure Groups In Britain*. Weindenfeld and Nicolson. Londres, 1970.
- Sánchez Agesta, Luis: *Principios de Teoría Política*. Ed. Nacional. Madrid, España, 1979.
- Schartzenberg, R.: *Sociologie Politique*. Ed. Montchrestein. Francia, 1978.
- Silva Bascañán, Alejandro: *Derecho Político*. Ed. Jurídica. Santiago, Chile, 1968.

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ

# I

## IDENTIFICACIÓN ELECTORAL

### I. Definición

La *identificación electoral* puede definirse desde dos perspectivas, una de naturaleza procesal que consiste en la acción de verificar por medio de un documento, generalmente confrontado con un listado o padrón que poseen las autoridades electorales, si la persona que se presenta a emitir el *voto* es quien dice ser. La segunda de carácter sustantivo, se refiere al documento mismo, mediante el cual el votante comprueba ser el titular del derecho a sufragar y, por lo tanto, estar habilitado para votar. Trabajaremos con el segundo concepto.

### II. Tipología

Existen varios tipos de documentos que sirven como medio de *identificación electoral*, entre ellos consideramos los siguientes:

#### A. *Por su uso*

Algunos de ellos tienen usos múltiples; es decir, que además de servir para identificar a los votantes, tienen otras funciones que establecen la identidad personal de los ciudadanos en sus actividades públicas, sus actos jurídicos, sus gestiones administrativas, etc. (Costa Rica). Otros tienen un único desempeño que se contrae al ámbito del *sistema electoral*, por ejemplo, para identificar al *elector* el día de las *elecciones* o para acreditarlo en diligencias ante la autoridad electoral: inscripción de *candidaturas*, adhesión a nuevos *partidos políticos*, entre otras (El Salvador).

#### B. *Por su denominación*

Encontramos varias denominaciones para estos documentos, uno es el término genérico *cédula* que a su vez se puede llamar *cédula de vecindad* (Guatemala) o *cédula de identidad* (Panamá), otros como *carnet electoral* (El Salvador) o *Documento Nacional de Identidad* (DNI) en España, y algunas más específicas como *Credencial para votar con fotografía* (México).

### *C. Por su vigencia*

La validez del documento de *identificación electoral* es tan variada como la legislación de cada país. Algunos mantienen plazos fijos como Costa Rica, donde la vigencia de la cédula de identidad es de diez años a partir de la fecha de su emisión (Art. 94 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil). En otros como Perú se va modificando la vigencia según la edad del titular, quien debe obtenerlo al cumplir tres años de edad, renovarlo al cumplir los seis años de edad, en este caso es imperativo la huella dactilar de la madre del menor y cumplidos los sesenta años de edad, su vigencia se vuelve indefinida (Arts. 91 y siguientes del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). En España el DNI “se renueva por término medio cada cinco años, mientras que una tarjeta electoral debe emitirse antes de cada proceso”<sup>1</sup>.

### *D. Por su expedición*

Generalmente este documento lo expide el Estado a través de una dependencia llamada *Registro Civil, Registro Electoral, Registro Nacional de las Personas*, entre otras denominaciones, el cual está bajo la jurisdicción de la autoridad electoral (Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica), de las municipalidades (Corporación Municipal en Guatemala) o de una entidad autónoma (Registro Nacional de las Personas en Honduras). La obtención del mismo por parte de los ciudadanos puede ser gratuita (El Salvador) u onerosa por tener que pagar un costo denominado tasa (Perú). En algunos sistemas la expedición por primera vez es gratis, pero hay que cancelar una cuota por su reposición, que funciona como una especie de multa o sanción económica.

En cuanto al tiempo para expedirlo, depende del desarrollo tecnológico de cada sistema, hay algunos que lo efectúan casi automáticamente. España tiene la capacidad de producir más de veinte mil documentos diarios, en cambio otros, debido al bajo nivel tecnológico y los complejos procesos de verificación, demoran meses. En el caso de El Salvador, la ley ordena que se entregue dentro de los treinta días siguientes a la solicitud.

Las modificaciones que se pueden realizar en estos documentos se reducen a los cambios de nombre del titular, del estado civil, del domicilio o lugar de votación, las cuales en algunos casos son de carácter voluntario; y, aquellas generadas por su extravío, destrucción o por finalizar su vigencia. En estos casos nos encontramos frente a una reposición obligatoria.

### *E. Por su portación*

Pueden también encontrarse situaciones en las cuales portar el documento de identidad electoral es obligatoria y otras en las que es de carácter voluntario.

La primera, se observa en países donde además de funcionar como documento electoral sirve de medio de identificación ciudadana. En estos casos, los ciudadanos no tienen más opción que portarlo, ante la eventualidad de tener que identificarse para efectuar operaciones cotidianas de carácter comercial, jurídico, administrativo y de cualquier otra

índole, en las que se requiera probar su identidad. También puede suceder el caso de países donde sea obligatorio portar un documento de identidad como licencia de conducir, pasaporte, tarjeta de la seguridad social o cualquier otro que, por lo general, contenga la fotografía, la huella dactilar o la firma del titular y, que para las autoridades electorales sea suficiente medio de identificación, evitándose con ello el emitir un documento adicional para fines electorales. Esta última situación está generalizada en la mayoría de estados de los Estados Unidos de América.

En la situación contraria, cuando se trata de *sistemas electorales* donde la inscripción en el *registro electoral* de votantes es voluntaria y el documento de *identificación electoral* sirve únicamente para actuar dentro del *sistema electoral*, como es el caso de El Salvador, el portar este documento no tiene relevancia.

La importancia de portarlo obligatoriamente o no, debe enfocarse de cara a los *procesos electorales*, a fin de garantizar transparencia y seguridad en los resultados. Así, la mayoría de sistemas establecen como requisito para entregar la papeleta de votación el día de las *elecciones*, que el *elector* muestre su documento de *identificación electoral* a la autoridad o *funcionario electoral* correspondiente, a efecto de verificar su nombre en el respectivo padrón electoral (o listado), asegurándose que está inscrito. En sociedades más desarrolladas como en los Estados Unidos, muy pocas oficinas electorales piden algún tipo de identificación, los votantes simplemente firman el listado de *electores* o se registran. La confianza en los resultados, además de un fuerte antecedente cultural que la sustenta, se asegura en el alto nivel tecnológico y la posibilidad de cruzar información entre los diferentes registros estatales.

Desde otro extremo, observamos la poca utilidad que puede tener el documento de *identificación electoral* en los sistemas donde se permite el *voto por correo*. Varios países donde funciona este procedimiento, como Australia, Canadá, Dinamarca, Francia y otros, permiten que los *electores* puedan votar aún si han extraviado su documento de *identificación electoral* o en todo caso, no lo tenían disponible a la hora de votar. La mayoría de ellos acepta un documento de identidad alternativo. En estos sistemas, “el enviar por correo el documento de *identificación electoral* genera un doble efecto, por un lado proporciona al votante la información que la *administración electoral* tiene de él o de ella y, por el otro, le provee de un valioso material informativo como sus propios datos electorales, la fecha de las *elecciones*, los centros de votación a donde tendrán que acudir a votar con el documento de *identificación electoral* que recibe”<sup>72</sup>.

Estados Unidos que está en este grupo de naciones, considera además el *voto del ausente* (Absentee Voting Act, de 1986), mediante el cual un *elector* que sabe que no estará en su localidad el día de las *elecciones*, pueda votar con anticipación o enviarlo por correo utilizando un formulario de Solicitud Federal por Tarjeta Postal (Federal Post Card Application-FPCA), sin acudir a una sede diplomática ni mostrar algún documento de identidad.

Un comentario al margen se impone en cuanto a la obligatoriedad de obtener este documento. La observamos en algunos sistemas donde más allá de una simple necesidad

ciudadana para efectuar diferentes actos jurídicos, además de votar, la legislación de la materia impone sanciones particulares, tal es el caso de Costa Rica (Art. 97 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil).

### **III. Criterios de seguridad**

El uso del documento de *identificación electoral*, como elemento de control y seguridad en los *resultados electorales*, ha demandado una elaboración más efectiva de los mismos. En los países donde el documento de identidad ciudadana tiene otras funciones, entre ellas la de *identificación electoral*, su emisión falsificada puede afectar diferentes actos jurídicos de carácter comercial o patrimonial más que los *resultados electorales*, donde la verificación por medio de los padrones (o listas) electorales y la tinta indeleble pueden evitarlo. Menos probable será una práctica electoral fraudulenta en aquellos sistemas donde dicho documento sirve únicamente para votar, puesto que el interés de falsificarlo sería con el exclusivo propósito de incidir en los *resultados electorales* y, en estos casos, los otros controles, incluyendo la vigilancia de los contendientes, se activan con mayor énfasis.

Sin embargo, los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, hasta indestructibles materiales producto de fusiones moleculares, se han ensayado. La adopción del documento más seguro depende también de los recursos con que se cuente. En la actualidad, la fotografía, la firma, los sellos de la autoridad electoral, su cobertura plástica y otros rudimentarios mecanismos de seguridad, tienden a ser sustituidos por tecnologías como el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), hologramas, códigos de barra y los más avanzados que incluyen un microprocesador capaz de almacenar una hoja de vida completa de su titular. A estas últimas se les ha denominado tarjetas inteligentes.

### **IV. Emisión**

Corresponde a un organismo del Estado la función de emitir el documento de identidad, sea ésta de carácter genéricamente ciudadana o exclusivamente electoral. La certeza y *legitimidad* que otorga la fe pública del Estado, es la principal garantía de su confiabilidad. Las modernas políticas de privatización de algunos servicios públicos, aunado a la vulnerabilidad de ciertos registros –civiles en su mayoría– está permitiendo que empresas multinacionales asuman el control técnico de esta función.

En la mayoría de países cristianos, especialmente en la América Latina post colonial, los registros que llevaba la Iglesia Católica fueron la base para organizar los registros civiles que, producto de las reformas liberales, trasladaron ésta y otras jurisdicciones eclesiales al Estado. Los registros civiles fueron los encargados de establecer legalmente los hechos y actos jurídicos que constituyen la fuente del estado civil de las personas y de extender los documentos probatorios de los mismos. Así, aplicando el principio de publicidad, expiden las certificaciones de asientos de partidas de matrimonios, nacimientos, defunciones, entre otros, lo mismo que el documento que acredita la mayoría de edad y

por ende el ejercicio de los derechos ciudadanos. Este documento por regla general es el que comprueba la identidad del ciudadano y lo habilita para el ejercicio de derechos y obligaciones, entre ellas la de votar.

En la actualidad existe una diversidad de modelos organizativos de la función registral; es más, se han separado funcionalmente (e institucionalmente en algunos países) el registro civil y el registro electoral, aunque su interacción facilita la emisión del documento de identificación ciudadana y/o electoral, pues mientras en Costa Rica el documento tiene la doble función y es expedido por la autoridad electoral, en El Salvador donde aún funcionan los registros civiles en las Alcaldías Municipales que extienden el documento de identidad, también hay que acudir ante la autoridad electoral para inscribirse en el *registro electoral* y obtener el carnet electoral (que sólo sirve para votar).

Siguiendo los criterios doctrinarios en esta materia, asentados en la IX Conferencia del Protocolo de Tikal, reunida en Costa Rica en noviembre de 1994, el Estado Salvadoreño creó el Registro Nacional de las Personas Naturales en octubre de 1995, cuya Ley de Creación consigna en su artículo dos: “Corresponde al Registro Nacional de las Personas Naturales, registrar, conservar y expedir en forma centralizada, permanente y actualizada toda la información sobre los hechos y actos jurídicos constitutivos, modificativos o extintivos del estado familiar de las personas naturales y sobre los demás hechos y actos jurídicos que determine la ley; así como facilitar la localización y consulta de tal información. Corresponde también al Registro Nacional emitir el Documento Unico de Identidad para las personas naturales, el cual será suficiente para identificarlas fehacientemente en todo acto público o privado”. El artículo siete de la misma ley establece: “El carnet electoral continuará vigente mientras no se extienda el Documento Unico de Identidad”.

En el caso de México, el artículo ciento cuarenta del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estipula en su numeral dos que: “La Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto”, y en el artículo ciento cuarenta y cuatro numeral uno establece: “ Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su Credencial para Votar con fotografía”. En el caso de los *electores* que residen en el extranjero, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (Derfe) ya tiene previsto generar una credencial permanente, que incluye los mismos mecanismos de seguridad (14 en total) que la Credencial para Votar con fotografía y que se utiliza para votar en el territorio nacional (Informe Final, 1998)<sup>3</sup>.

## **V. Conclusión**

El documento de identificación electoral constituye un instrumento fundamental para la participación ciudadana en la vida pública dentro de las sociedades modernas. Por su medio se garantiza el ejercicio del derecho humano de elegir y ser electo (Art. 21, Declaración Universal de los Derechos Humanos). Por tanto, debe ser elaborado y emitido bajo normas universales de identificación y confianza; mediante procedimientos que faciliten su obtención sin violentar los requisitos de seguridad.

La entidad a cuya responsabilidad esté adscrito, deberá contar con la confianza social y política de la sociedad en su conjunto y mantenerla mediante su profesionalismo y desarrollo técnico, alejándose de toda influencia política partidista.

No obstante que la riqueza en la diversidad de modelos organizativos en el mundo, permite adecuar el sistema administrativo apropiado al nivel de desarrollo tecnológico, económico, político y cultural de cada nación, es recomendable que se realicen esfuerzos por centralizar en una entidad, preferentemente la autoridad electoral (si goza de la confianza social), la administración de esta función del Estado. Además, procurar que un solo documento reúna las funciones de identidad ciudadana y electoral. Ello reditúa tanto en el ahorro de valiosos recursos financieros como en el tiempo de los procesos necesarios para la registración y documentación de los habitantes y de la *ciudadanía* del país.

### **Vocablos de referencia:**

Asociaciones de Organismos Electorales

Elecciones

Registro civil

Registro electoral

Voto

### **Bibliografía:**

Administration and Cost of Elections-ACE Project. IFES, IDEA, UNITED NATIONS. CD-ROM, Version October 1998.

Almada, Carlos: "Identificación de los Votantes y Sistemas de Registros", en: *Conferencia Trilateral sobre sistemas electorales*, México, abril 6-8 de 1994, IFES, Washington, 1994.

Carty, R. Kenneth: "Citizens, Electors, Voters and Parties in Canada or The Case of the Missing Voter" List. In: *Registering Voters: Comparative Perspectives*, Ed. John C. Courtney, Center for International Affairs, Cambridge, Harvard University, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990. Con sus reformas. México D.F., 1994.

Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero. Canadá, Estados Unidos, México. IFES, PNUD, ELECCIONES CANADA, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Primera Edición, México D.F. 1998.

Courtney, John and Smith, David: "Registering Voters: Canada in Comparative Context", in: Vol.10, *Democratic Rights and Electoral Reform in Canada, Research Studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in Canada*, Ed. Michael Cassidy, Dundurn, Toronto, 1991.

IIDH, CAPEL: *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. IIDH/CAPEL. Primera Edición San José Costa Rica, 1997.

*Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales*. El Salvador, Diario Oficial No.227 Tomo No.329, del 7 de diciembre de 1995.

*IX Conferencia del Protocolo de Tikal*. IIDH/CAPEL. Mimeo. Puntarenas, Costa Rica. Noviembre de 1994.

Smith, David E.: "Federal Voter Enumeration in Canada: An Assessment", in *Registering Voters: Comparative Perspectives*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1991.

United States Federal Election Commission (FEC): *The Impact of the National Voter Registration Act of 1993 on the Administration of Elections for Federal Office 1995-96*, GPO, Washington, 1996.

Wolfinger, Raymond E.: "The Politics of Voter Registration Reform", in *Registering Voters: Comparative Perspectives*. Ed. John C. Courtney, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1991.

Félix ULLOA



## NOTAS

- 1 Echeverría, Eduardo: *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. IIDH-CAPEL. Primera Edición. San José Costa Rica. 1997. Pág. 369.
- 2 Archer, Keith: 1998 *Voter's Proof of Identification for Registration Purposes*. ACE Project CD-ROM. IDEA-IFES-UNITED NATIONS, Created: November 7, 1997. Modified: September 14, 1998.
- 3 Informe Final que presenta la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el extranjero. 12 de Diciembre de 1998. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. México D.F. México.

# IDENTIFICACIÓN PARTIDARIA

## I. Concepto

La *identificación partidaria* (o partidista) se define como una vinculación psicológica entre un individuo y un *partido político*, que implica un sentimiento de pertenencia al partido como grupo de referencia, aunque no requiere la existencia de una inscripción formal ni de una relación activa con el partido. Se considera como una de las actitudes políticas más estables en los ciudadanos, y que tiende a reforzarse con el transcurso del tiempo.

La *identificación partidaria* es el concepto central del modelo explicativo de la conducta de *voto*, desarrollado en Estados Unidos durante los años 50 a partir de los estudios electorales nacionales realizados por investigadores de la Universidad de Michigan<sup>1</sup>. El modelo basado en variables de tipo psicológico, ha tenido una influencia inestimable en los estudios del *comportamiento electoral*, y aun cuando ha sido siempre objeto de polémicas, se mantiene hasta el presente como una variable explicativa del *voto* de capital importancia.

El concepto de *identificación partidaria* fue operacionalizado desde los primeros estudios como la autoubicación en una escala de siete puntos que, para el caso norteamericano, abarca las siguientes categorías: Fuerte Republicano, Débil Republicano, Simpatizante Republicano, Independiente, Simpatizante Demócrata, Débil Demócrata y Fuerte Demócrata. Esta escala se construye a partir de varias preguntas: «Hablando en general, se considera Usted a sí mismo como un Republicano, un Demócrata, un Independiente, o qué?». Para aquellos que se consideran Republicanos o Demócratas «Se llamaría Usted a sí mismo un Fuerte Republicano (o Demócrata) o no muy fuerte Republicano (o Demócrata)?». La pregunta ha sido modificada para su aplicación en electorados distintos al norteamericano, siendo la principal dificultad aquellos con sistemas multipartidistas, en los cuales los *electores* no pueden posicionarse en una única escala<sup>2</sup>.

## II. Características

La característica más resaltante de la *identificación partidaria* es el componente psicológico de la vinculación individuo-partido. Esta relación va más allá de una afinidad ideológica o programática, para convertirse en un lazo afectivo, un sentimiento de apego y de pertenencia. En este sentido es comparable a la definición religiosa<sup>3</sup>, la cual puede ser más o menos intensa, y expresarse en acciones o comportamientos explícitos (asistir a los cultos, cumplir con los ritos establecidos, etc.), aunque ello no es indispensable para tal definición. De igual forma, la *identificación partidaria*, puede presentar grados diversos de intensidad, pero no requiere que el ciudadano tenga un historial de votación a favor del partido, aun cuando se ha demostrado la existencia de una fuerte relación entre la identificación y el *voto*. En ambas esferas, tanto la identificación religiosa como la partidaria pueden servir de guías al individuo para organizar sus ideas y principios, y proporcionar un grupo de referencia general.

Este tipo de vinculación psicológica, con un marcado componente afectivo, diferencia a la *identificación partidaria* de algunos conceptos similares (a veces utilizados indistintamente) como la simpatía por un partido, la intención de *voto* y la preferencia partidaria. Estas variables aunque relacionadas, revelan una inclinación que puede ser transitoria y estar afectada por las condiciones propias de cada *elección* en particular. Siendo una actitud más estable, la *identificación partidaria* se considera como un factor de influencia a largo plazo, una fuerza que motiva al *elector* a una determinada decisión de *voto*, si otros factores a corto plazo no tienen suficiente impacto como para modificarla. Esta condición dio paso al concepto de «*voto normal*», y a una clasificación de las *elecciones* basada en el papel que juega la *identificación partidaria*.

La identificación con un partido puede tener orígenes no políticos, y aún si los tuviera, ella puede perdurar a pesar de que las razones que la originaron hayan perdido vigencia. De acuerdo a la formulación teórica del Modelo Michigan la *identificación partidaria* tiene su origen principalmente en el proceso de *socialización política* familiar. Los hijos siguen las mismas orientaciones políticas de los padres y cuando llegan a la edad de votar, decidirán según estas orientaciones, las cuales se van reforzando a medida que transcurre el tiempo. Sin embargo, lo importante no es la edad cronológica del individuo, sino el tiempo de exposición a los estímulos políticos.

La *identificación partidaria* puede tener también un componente negativo. Aunque no implica automáticamente un rechazo a otras opciones políticas, la sensación de pertenencia a un partido aleja al individuo de los demás, a los cuales percibe en forma negativa. De esta forma se prevé la posibilidad de que un individuo abandone su identificación y se convierta en un independiente, pero es más difícil el cambio de una fuerte identificación hacia un partido por una fuerte identificación hacia el partido contrario, y aunque así sucediera, ésta última no tendría mayor solidez.

Por tratarse de una actitud firme, los cambios en la *identificación partidaria* no son frecuentes. Sin embargo, grandes acontecimientos políticos, sociales o económicos pueden generar nuevas vinculaciones entre amplios sectores de la sociedad y los partidos, iniciando procesos de desalineación y realineamiento partidista<sup>4</sup>.

Esta condición de estabilidad permite a la *identificación partidaria*, de acuerdo a la formulación original de sus autores, cumplir con dos importantes funciones: en el individuo, proporciona una guía para interpretar y asimilar la vasta información proveniente del mundo político, así como para evaluar candidatos y propuestas en tiempos electorales, simplificando eficientemente el proceso de toma de decisiones. En el nivel del *sistema político*, proporciona un apoyo firme y predecible a los *partidos políticos*, proporcionando permanencia al sistema de partidos y evitando cambios bruscos e inesperados, sin que ello signifique necesariamente inamovilidad.

### III. Críticas

A pesar de su vasta aplicación a electorados muy diversos y al reconocimiento de su gran capacidad explicativa, el concepto de *identificación partidaria* ha sido objeto de críticas desde varias perspectivas:

- Tiempo y espacio. El eje principal de las críticas está en las condiciones temporales y espaciales en las que fue formulada la teoría que respalda el concepto: Estados Unidos en los años 50. Época de gran estabilidad *política*, sin enfrentamientos ideológicos extremos, en el marco de un *sistema político* bipartidista. Estas condiciones limitaron la elaboración del concepto y crearon un excesivo énfasis en las bondades de la estabilidad. El auge de las filiaciones partidistas para esa época en ese momento propiciaba la idea de cambios graduales, sin sobresaltos en el acontecer político. La forma de medición del concepto mismo tuvo que ser adaptada para nuevos tiempos y electorados con percepciones diferentes de la *política*. Estos necesarios cambios plantean la interrogante de la validez: cuando se reformula la escala de partidismo y las preguntas que le sirven de base ¿se sigue midiendo *identificación partidaria*, o alguno de los conceptos relacionados?
- Problemas de medición. Además de las dudas relacionadas con las adaptaciones y reformulaciones antes expresadas, la *identificación partidaria* presenta otros problemas de medición, tales como la dimensionalidad del concepto. En la misma escala se sobreponen al menos dos dimensiones: fortaleza y dirección de la identificación. En primer lugar se determina cuál es el partido de preferencia y luego se indaga sobre la fortaleza de la vinculación, pero en el caso de los sistemas multipartidistas no es posible construir una única escala de ubicación partidista, ya que un *elector* puede identificarse más con uno de los partidos, sin situarse en una escala de aceptación-rechazo con respecto al resto de los partidos. Es posible añadir una nueva dimensión relacionada con los niveles de *elección*: es posible identificarse con un partido en procesos electorarios nacionales, y con otros (en distintas o similares intensidades) en el nivel político local, sin que ello implique una contradicción o incoherencia<sup>5</sup>.

Un problema adicional y de gran significación es la consideración de los independientes como personas sin identificación, dentro de una categoría residual. En muchos casos los independientes son individuos que no quieren ser «etiquetados» como partidistas, pero que tienen y reconocen su inclinación por algún partido. Por otra parte, las características que se asignan a los independientes considerados como «no partidistas» dibujan la imagen de personas sin interés, apáticos y desinformados, prácticamente marginales de la *política*, imagen que no coincide con la realidad de muchos *electores* independientes.

- Las posiciones frente a los temas políticos. La visión de un *elector* obnubilado por el color de su partido, sin posiciones críticas frente a las actuaciones de su partido, adversando sin mayor reparo las del partido oponente, no parece una buena descripción de un *elector* consciente. Sin perder el efecto que puede tener la lealtad partidista, las posiciones sobre aspectos políticos específicos, sobre todo cuando afectan directamente la vida del sujeto o de su entorno, merecen un análisis menos simplista que el proporcionado por el Modelo Michigan.
- El origen de la *identificación partidaria*. El énfasis en la importancia de la socialización familiar como generadora de las lealtades partidistas deja de lado dos importantes

aspectos de la dinámica social actual: el descenso de la influencia de la familia en la conformación de las actitudes y los valores políticos, y el creciente predominio de los medios de comunicación en la generación de las opiniones políticas. Esto supone un reto a la idea de la transmisión parental de la *identificación partidaria*.

#### **IV. Nuevas tendencias**

El descenso de los porcentajes de *electores* con lealtades partidistas se ha convertido en una tendencia general en la mayoría de las democracias occidentales. No solamente disminuye el número de identificados con los partidos, igualmente se debilita la fortaleza de la vinculación. Nuevos modelos que intentan explicar el comportamiento de *voto* en este nuevo contexto incluyen las teorías sobre el desalineamiento partidista (ruptura de vínculos entre amplios sectores de la población y los partidos que tradicionalmente los representaban) y realineación (conformación de nuevas lealtades) como procesos de cambio, algunas veces abruptos.

Nuevas consideraciones sobre el propio concepto de *identificación partidaria* han surgido de los estudios con este enfoque teórico. Una de las más relevantes se refiere a la relación entre identificación y *voto*, la cual inicialmente se asumía como unívoca: la orientación partidista determinaba la decisión de *voto*. Una apreciación de la relación como bidireccional asume que votar por un partido refuerza a su vez la *identificación partidaria*. En este sentido, se tiende a percibir a la *identificación partidaria* como una agregación de experiencias positivas de *voto* que se van amalgamando en una actitud estable<sup>6</sup>. Esta visión se opone a la idea de las lealtades partidistas originadas en la familia y sin mayor relación con lo político, tal como se planteó inicialmente.

Por último, el auge de las teorías del comportamiento racional ha retado la imagen del independiente apático. Los «nuevos independientes» si bien no necesariamente son votantes sofisticados, parecen estar más atentos ante el acontecer político y presentan opiniones bastante estructuradas que las supuestas por el Modelo Michigan.

#### **Vocablos de referencia:**

Comportamiento electoral  
Partidos políticos  
Socialización política  
Voto

#### **Bibliografía:**

Abramson, P.: *Las actitudes políticas en Norteamérica*, GEL, Buenos Aires, 1987.  
Allen-Beck, P.: "Choice, content and consequences: beaten and unbeaten paths toward a science of electoral behavior", en H.F. Weisberg (comp.) *Political Science: the Science of Politics*, Agathon Press, New York, 1986.  
Asher, Herbert B.: "Voting Behavior Research in the 1980's: An Examination of Some Old and New Problem Areas", en A. Finifter *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1983.  
Campbell, Angus, Ph. Converse, W.E. Miller y D. Stokes: *The American Voter*, John Wiley and Sons, New York, 1960.

- Converse, Ph.: *Elections and the Political Order*, Willey and Sons, New York, 1964.  
: "Of Time and Partisan Stability", *Comparative Political Studies*, 2: 139-171, 1969.
- Dalton, R.J. y M.P. Wattenberg: "The not so simple act of voting", en A. Finifter *Political Science: The State of the Discipline II*, American Political Science Association, Washington, D.C., 1993.
- Fiorina, M. P.: *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, New Heaven 1981.
- Harrop, M. y Miller W.: *Elections and voters*, McMillan Press, New York, 1987.
- Miller, W.E. y Shanks J.M.: *The New American Voter*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- Norman, Nie; Ph. S. Verba y Petrocik J.R.: *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge, 1976.
- Pappi, Franz Urban: "Political Behavior: Reasoning Voters and Multi-party Systems", en Goodin, R. y H.D. Klingemann (ed.): *A New Handbook of Political Science*, University Press, Oxford, 1996.
- Rose, R. y Misher, W.: "Negative and Positive Party Identification in Post-Communist Countries", *Electoral Studies*, 18: 305-322, 1999.

Carmen PÉREZ BARALT

## NOTAS

- 1 Véase Campbell, A. y otros: *The American Voter*, New York: Willey and Sons, 1960.
- 2 Pappi, F. U.: "Political Behavior: Reasoning Voters and Multi-party Systems", en Goodin, R. y H.D. Klingemann (ed.): *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996. Pág. 238-239.
- 3 Miller, W. y J. Shanks: *The New American Voter*, Cambridge: Harvard University Press, 1996. Pags. 120-21.
- 4 Véase Harrop, M. y W. Miller: *Elections and voters*. McMillan Press, New York, 1987.
- 5 Pappi, F.U.: op. cit., pp 260.
- 6 Véase Fiorina, M.P.: *Retrospective Voting in American National Elections*. Yale University, New Heaven, Press, 1981.

# ***IDEOLOGÍA POLÍTICA***

## **I. Concepto**

Es uno de los conceptos más debatidos, complejos y relativos a las ciencias sociales. Por eso se trata de una voz de difícil aplicación teórico-analítica. Si bien es utilizada en la mayoría de las disciplinas que conforman el grupo de las ciencias sociales, han sido la sociología y la ciencia política sus mayores usuarias. La polisemia del término ha sido determinante en la construcción de diversas aproximaciones científicas. No obstante, ellas han sido susceptibles de una agregación dicotómica básica entre una noción neutra y una visión negativa del término, veamos:

## **II. Tipologías**

La diferenciación establecida por Norberto Bobbio<sup>1</sup>, entre un significado que él llama débil, conceptualiza la ideología como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos. Esta es la acepción más consensuada del término. Por otro lado, en su significado fuerte, este autor italiano se apoya en la noción marxista según la cual la ideología remite a la falsa conciencia determinada por las relaciones de dominación existentes entre las clases sociales. Según los sociólogos Abercrombie, Hill y Turner, el concepto de ideología ha sido utilizado en tres sentidos importantes<sup>2</sup>: primero, como tipos específicos de creencias, segundo, como una creencia falsa o distorsionada (visión marxista) y, tercero, como un conjunto de creencias que abarcan el conocimiento científico, la religión y las creencias cotidianas sobre las conductas apropiadas, sin importar si son verdaderas o falsas.

### *A. Primer significado*

Así, en el primer sentido diferenciado por estos autores, la noción de ideología es coincidente con el significado débil que Bobbio le asigna al término. En esta visión prima una dimensión de carácter sistémico en donde la ideología es “un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político”<sup>3</sup> o “un cuerpo apretado de creencias organizadas alrededor de unos pocos valores centrales”<sup>4</sup>. Este ha sido el sentido más acogido por la ciencia política y la sociología occidentales contemporáneas y con él se ha abordado el estudio de las determinantes de las corrientes ideológicas principales. Desde que Destutt de Tracy definió el concepto de ideología como un conjunto de ideas y creencias en el siglo XIX, los estudios comparados sobre el desarrollo del comportamiento ideológico de los actores individuales y colectivos y las interpretaciones de los *sistemas políticos* y de las creencias, han abundado. Bajo esta aproximación se ha teorizado y analizado la fuerza y la vigencia de sistemas ideológicos tales como el comunismo, el fascismo y los nacionalismos, principalmente. El auge y la copiosa producción alrededor del significado, el alcance y el impacto de las ideologías ha generado un interminable debate sobre la validez del conocimiento científico sobre este concepto y ya en varias ocasiones ha llevado al controvertible argumento de la terminación o el fin de las ideologías. Según Stoppino, fueron precisamente la multiplicidad de usos particulares dados al concepto y

la proclividad al dogmatismo y al doctrinarismo las razones principales para la derivación del tema de la “declinación de las ideologías”<sup>5</sup>. Politólogos contemporáneos como Daniel Bell, Raymond Aron y Seymour M. Lipset, participaron activamente en esta caprichosa discusión, argumentando el peligro de esta heterogeneidad para la preservación de la libertad a la que finalmente se llegó después de tantas luchas y sacrificios. Fueron, y siguen siendo, muchos los contradictores de esta postura. Sus críticas principales se resumen en la idea-fuerza de que el hombre siempre requerirá de una utopía que motive su actuación y guíe su comportamiento político futuro. Además se ha insistido en que mientras persistan los problemas estructurales resultantes del desequilibrio y la asimetría socio-económica, ni siquiera en las sociedades en donde los conflictos ideológicos son mayores, la ideología podrá desaparecer. Más bien, en aquellos casos en donde se dan agudos conflictos por causa de las discrepancias en el pensamiento político, las ideologías se transforman y reaparecen con nuevos elementos que reflejan el cambio de pensamiento de los actores. Alrededor de esta línea argumental han girado las críticas principales a la idea del fin de las ideologías. Según Stoppino, los críticos principales han sido Mills, Meynaud, Horowitz, La Palombara y Harrington.

A finales de la década de los años ochenta a raíz de la crisis del socialismo, volvió a tomar fuerza la argumentación de que con el fin de la historia las ideologías también entraban en una crisis severa<sup>6</sup>. Las críticas al audaz argumento de Fukuyama, retomando los cuestionamientos previos a las ideas de Bell y de Lipset, señalaron críticamente con razón que estos planteamientos reflejaban una nueva ideología, plagada de retos e interrogantes concomitantes con el surgimiento de un nuevo sistema mundial caracterizado por la globalización y la interdependencia de los principales procesos estructurales de la postmodernidad (la tecnificación, la secularización, el auge del mercado, la supranacionalización...). Esto en un ámbito de desradicalización y despolarización ideológica.

### *B. Segundo significado*

El otro gran significado de la ideología es el que se fundamenta en la postura marxista clásica en virtud de la cual, las ideas y las teorías socialmente determinadas por las relaciones de dominación entre las clases sociales –la posición clase– generan la existencia de una falsa conciencia que lleva a visiones erróneas sobre el modo de producción capitalista. Según esta significación, el carácter de la ideología está determinado por los arreglos económicos de la sociedad. Esto implica a su vez que los componentes subjetivos de la superestructura (la religión, los valores, las ideas, las doctrinas...), así como la pertenencia a una clase social, son las principales determinantes de la falsa conciencia. Es exactamente esta confusión la que, según la interpretación de la visión marxista y hegeliana que de la ideología hace David Robertson, lleva a las visiones erróneas de que la versión capitalista de la realidad es inevitable y verdadera<sup>7</sup>. El problema de la mediación empírica de este enfoque es muy difícil de abordar con datos poco objetivos. La demostración tangible de la existencia de las distorsiones se dificulta sobremanera cuando es evidente que la base económica de los intereses de clase altera el conocimiento. El establecimiento de las formas de definir lo que es una falsedad es algo tan subjetivo, que la verificación correspondiente también se vuelve muy relativa y poco creíble. Esta duda, según Stoppino, le da pie a la existencia del nexo entre falsedad y



función social de la ideología y lleva a plantear el cruce que Pareto creó, por un lado, entre la falsedad y la veracidad y, por el otro, entre la eficacia y la ineficacia de las doctrinas y su correspondiente motivación<sup>8</sup>. Por lo anterior, resulta importante tener claro que la ideología como falsa motivación explica el carácter posible de las creencias que interpretan y justifican las diversas relaciones de *poder* que esconden otras motivaciones y factores determinantes de las relaciones de *poder* que son impredecibles y que por ende crean severos retos investigativos y cognitivos para obtener explicaciones satisfactorias. Esto último es lo que le abre el camino al énfasis en el estudio empírico de las determinantes de la falsedad ideológica de las creencias políticas.

### C. Tercer significado

El tercer significado de ideología que diferencian los tres sociólogos ingleses citados atrás, ve entonces este concepto como un conjunto de elementos (conocimiento científico, religión, creencias cotidianas, etc.) sin importar de si son falsas o verdaderas. Su base determinante está en la sociología del conocimiento. Se enfatiza el determinismo social de todas las creencias sin priorizar lo económico o lo político, lo cual se ha prestado para criticar este enfoque, también por subjetivo, en la medida en que resulta difícil establecer la falsedad o veracidad de las creencias. Asimismo, los cultivadores de la hermenéutica consideran que es incorrecto hablar de factores sociales causantes de las creencias.

Los debates contemporáneos, según Abercrombie y Belsie<sup>9</sup>, han fusionado este enfoque con la visión marxista ya contemplada. Según ellos, ya no se acogen tanto las explicaciones basadas en el determinismo económico y en la aceptación de que la ideología es independiente de la clase social y de la estructura económica. Se insiste en que las ideologías no son las meras ideas de las personas, sino que son un producto intelectual que incorpora sus ideas. También se argumenta, según estos autores, que las ideologías no son ideas sino prácticas irreflexivas cotidianas. Por último, se plantea que el discurso de las personas, entendido como el dominio estructurado del lenguaje limitado por el pensamiento, es lo que constituye la ideología.

El comienzo de este nuevo milenio caracterizado por el advenimiento e imposición de la globalización y de la economía de mercado en donde las comunicaciones y la tecnología se han revolucionado sustancialmente, es un indicio claro de que la ideología no sólo no desaparecerá como concepto fundamental para la reflexión filosófica en las ciencias sociales, sino que seguirá retando la capacidad reflexiva y científica del hombre del siglo XXI.

### **Bibliografía:**

- Abercrombie, N., Hill S., y Turner B.: *Dictionary of Sociology*, Londres, 1988.  
Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism*, Harcourt, New York, 1951.  
Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola: *Diccionario de la Política*, México, 1982.  
Friedrich, Carl y Brzezinski Zbigniew: *Totalitarian Dictorship and Autocracy*, Praeger, New York, 1965.  
Fukuyama, Francis: *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.  
Putnam, Robert: *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*, New Have, 1973.

Robertson, David: *Dictionary of Politics*, Penguin Books, Londres, 1993.

Sartori, Giovanni: "Politics, Ideology and Belief Systems", in *American Political Science Review*, LXIII, 1969.

Gabriel MURILLO

## NOTAS

- 1 Citada por Mario Stoppino en su ensayo sobre Ideología, en Bobbio Norberto y Nicola Matteucci: *Diccionario de la Política*, México, 1982. Págs. 785-802.
- 2 Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill y Bryan Turner: *Dictionary of Sociology*, Londres, Penguin Reference, 1988. Págs. 118-119.
- 3 Stoppino, M.: op. cit. pág. 785.
- 4 Abercrombie, N., Et al: op.cit., pág. 118.
- 5 Stoppino, M.: op. cit. pág. 785-787.
- 6 Fukuyama, Francis: *El fin de la historia y el último hombre*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.
- 7 Robertson, David: *Dictionary of Politics*, Londres, Penguin Books, 1993. Págs 232-233.
- 8 Stoppino M.: op. cit., pág. 796.
- 9 Abercrombie N., et al: op. cit., pág. 119.

# INFORMACIÓN ELECTORAL

## I. Presentación

Un *proceso electoral*, además de legal requiere ser legítimo, es decir, que los gobernados estén convencidos de que la autoridad legal es la fuente de *poder* que debe mandar. La creencia o credibilidad sobre la fuente de autoridad requiere de información para su concreción. Es decir, la credibilidad en tal o cual fuente de autoridad para formarse requiere de un conjunto de atributos y características que la ley posee, pero que sin embargo requiere de complementación. Para la *legitimidad* en un *Estado de Derecho* el cumplimiento de la ley es la condición necesaria que justifica el ejercicio del *poder*. Sin embargo es insuficiente la legalidad, *per se*, para obtener un espacio de *legitimidad*, de credibilidad en el ejercicio del *poder*, en que determinada autoridad ejerza el *poder* y los gobernados obedezcan. Obedecerán porque creen en tal autoridad como fuente auténtica y legítima de *poder*.

## II. Naturaleza y objeto de la *información electoral*

Para los organismos depositarios de la autoridad y para los *procesos electorales* se vuelve cada vez más importante complementar la aplicación de la ley electoral. Incluso los *sistemas electorales* para su administración requieren de sistemas de inteligencia para una mayor y mejor efectividad y *legitimidad*. Pero la inteligencia institucional constituye una fase superior de desarrollo de las organizaciones electorales. ¿Cuáles son las etapas de evaluación de un sistema de inteligencia institucional? En primer lugar debemos apuntar que la base de todo conocimiento es la información. A su vez, la base de toda información es el dato, la información básica que ya no puede ser degradada. De esta forma, como *organismo electoral* responsable de los *procesos electorales*, preparación de la *elección*, *jornada electoral* y actos posteriores a la misma está en posibilidades de orientar a los administradores de *elecciones* para identificar las diferentes etapas y fases del *proceso electoral* con datos; que el acto jurídico pudiese ser susceptible de ser medido o cuantificado. En este punto se necesita de dos acciones diferentes que requieren esfuerzos concurrentes. Por un lado, el criterio metodológico para cuantificar y/o medir el acto jurídico y por otra parte el espacio institucional para coleccionar o integrar los datos.

En este punto llegamos a un segundo momento del sistema de inteligencia institucional, es decir, la creación de información a partir de la recolección y agrupamiento de los datos. Información es el conjunto de datos e información básica que en principio debía ser agrupada por secciones según la fase o etapa del *proceso electoral* que se trate.

El paso entre la generación de datos y la información requiere a menudo de un esfuerzo de catalogación, clasificación y acomodo de los datos que a su vez necesita de criterios metodológicos. Es común confundir la generación de datos, información básica como información. Para efectos electorales lo más recomendable es el ordenamiento de la información de conformidad a la etapa del *proceso electoral* que se trate, así por ejemplo podríamos citar que dentro de las diferentes etapas para la preparación de la *elección* existe

una, la del empadronamiento, que a su vez en varios *sistemas electorales*, supone o requiere cédula especial para votar y ahora tiende a hacerse más frecuente la emisión de listas nominales de *elector*.

De esta forma en una fase, preparación de la *elección*, existe una etapa, registro de *electores-empadronamiento* que podríamos agrupar en tres secciones diferentes para efectos de información. En consecuencia tendríamos: una sección de empadronados; por sexo, edad, distribución geográfica, tanto en el territorio nacional, como en el plano electoral; otra sección de información respecto a los ciudadanos con credencial para votar o tarjeta de *elector*; y otra sección adicional con listas nominales por cada mesa receptora de votación.

El aspecto relevante a desarrollar es el siguiente: la aplicación única y simple de la ley es una condición necesaria e indispensable pero insuficiente en términos de *legitimidad*. Se requiere información, y para ello hay que establecer tanto criterios metodológicos que faciliten el acceso a ella, como la forma de organización de los datos y la información.

Al disponer de información sistematizada, los *organismos electorales* están en mejores condiciones de ofrecer posibilidades para analizar y entender los *procesos electorales*. Sin análisis y sin un entendimiento cabal o razonable y comprensión de los *procesos electorales*, difícilmente podrá avanzarse en el mejoramiento de la calidad de una *elección*.

La mayor *legitimidad* y la calidad de los procesos de *elección* son dos vías que avanzan en forma paralela para construir una *democracia* más perfectible o, si es el caso menos imperfecta.

El sistema de inteligencia institucional se compone de los datos, la información sistematizada y el análisis de la información. Esta última nos posibilita una comprensión de las necesidades, requerimientos, fortalezas y vulnerabilidades de los *procesos electorales*. Esto es muy importante ya que facilita la identificación de los nuevos problemas y de las posibles soluciones.

De esta manera, el sistema de inteligencia permite ubicarnos en una ruta de permanente perfeccionamiento, pues se contempla el *proceso electoral* como un proceso en constante evolución y deseable perfeccionamiento.

El sistema de inteligencia permitirá fortalecer la toma de decisiones de los *organismos electorales*, un mecanismo de retroalimentación de fortalezas y debilidades, la actualización de la información, nuevos parámetros para la toma de decisiones y podrá abrirse a nuevas fórmulas de solución de los problemas y retos lo cual supone a su vez nuevos esquemas de cooperación y entendimiento entre los actores fundamentales de un *proceso electoral*.

Por otra parte un sistema de inteligencia institucional tiene mucho por hacer por lo que se refiere a informar a la sociedad sobre los *procesos electorales*.

El proceso de ampliación de la credibilidad y *legitimidad* de las *elecciones* a principios del siglo XXI pasa no sólo por el estricto cumplimiento de la norma, sino por las diferentes fórmulas de socialización de los distintos segmentos en que se encuentra organizado un *proceso electoral*, a saber, en sus fases y etapas, integración y operación.

Para ello los *organismos electorales* podrían desarrollar diversas rutas de *información electoral*, a saber: producción de información básica sobre el *sistema electoral* en cuestión; organización de conferencias, seminarios y cursos sobre las *elecciones*.

### **III. Diferentes tipos de *información electoral***

El electorado en la sociedad contemporánea de principios del año 2000 es un actor más exigente de información sobre los comicios. Como apuntábamos con anterioridad los *organismos electorales* gozan de la credibilidad del electorado en la medida que aquéllos actúan conforme a la ley de manera eficiente. Ello requiere, por parte de los *organismos electorales*, de una práctica permanente y sistemática de información no sólo para orientar al ciudadano respecto de sus derechos y obligaciones cívicas, sino de la organización electoral a efecto de mantener y/o incrementar la credibilidad sobre las *elecciones*.

Antes de desarrollar el tema de los tipos de *información electoral*, podríamos analizar las causas o las motivaciones fundamentales sobre las cuales se edifican los diferentes tipos de información en el campo electoral.

La *información electoral* atiende necesidades y cumple con requerimientos de los diferentes actores en un *proceso electoral*. En este sentido existen *sistemas electorales*, que se caracterizan por buscar credibilidad, independientemente de los costos. Observando hacia América Latina encontramos a sistemas como el de Colombia, Brasil, México, Perú y Venezuela donde el propósito básico está enfocado a obtener credibilidad sufragando importantes montos de recursos económicos para garantizar la credibilidad. Los otros *sistemas electorales* tanto de Centroamérica como de Sudamérica persiguen el mismo propósito pero a menor costo.

Por otra parte existen otros *sistemas electorales* donde el tema de la credibilidad es un atributo o una base sólidamente estructurada a partir de la cual se busca sobre todo efectividad, es decir, lograr que la organización de las *elecciones* sea sencilla, lo menos costosa posible y de fácil acceso para el votante.

Un sistema que puede caracterizarse como altamente efectivo y ejemplo representativo sería el canadiense. La organización electoral es muy simple, con poco personal permanente, no más de 80 empleados, con capacidad para organizar *elecciones* en 37 días en un padrón de 19 millones en un territorio de aproximadamente nueve millones de kilómetros.

De esta forma el problema de los tipos de información tienen como referente la credibilidad y la efectividad.

Los sistemas cuyo propósito básico está en organizar *elecciones* creíbles para los ciudadanos podrían considerar la siguiente tipología informativa:

1. Legislación sobre la organización electoral, las fases y etapas fundamentales así como de los diferentes actores que participan en los comicios.
2. Los organismos responsables de la ejecución y calificación de la *elección*.
3. Los derechos y obligaciones de los *partidos políticos*, las organizaciones ciudadanas, las autoridades electorales y los medios de comunicación.
4. Los mecanismos de participación ciudadana en la organización de los comicios.
5. Las medidas que se han adoptado para dar plenas garantías sobre la confiabilidad y el carácter secreto del *voto*. Uso de tecnología y la participación de *partidos políticos* y ciudadanos en los mecanismos de verificación.
6. Las decisiones para que tanto *partidos políticos* como ciudadanos tengan la posibilidad de verificar la calidad de los instrumentos y procedimientos electorales.
7. Facilitar el acceso de los medios de comunicación y organizaciones de observadores a los diferentes momentos e instrumentos electorales a efecto de verificar su transparencia y limpieza en su actuación.
8. El diseño y operación de campañas de promoción del *voto* en los medios de comunicación por parte de los *organismos electorales*, organizaciones cívicas y los *partidos políticos*.
9. La organización de programas informativos *ad hoc*, dirigidos hacia los partidos, organizaciones cívicas, medios de comunicación y oficiales electorales y gubernamentales.
10. Elaboración de diferentes programas editoriales a efecto de socializar las diferentes medidas y mecanismos de seguridad y transparencia electoral.
11. Previo a la *elección* o en el periodo entre una *elección* y otra, mantener programas permanentes de información hacia los principales actores del *proceso electoral*, a cargo de los *organismos electorales*.
12. El uso de los importantes y útiles recursos de la tecnología, páginas *web* y el internet, podrían coadyuvar en la minuciosa tarea de crear confianza ante el electorado de un determinado país.

Sin embargo para aquellos *sistemas electorales* cuya credibilidad y confianza en la organización electoral y sus instrumentos ha sido obtenida y consolidada se plantea como propósito la reducción de costos, facilitar al ciudadano la tarea de votar, en una palabra

buscan mayor efectividad en la prestación del servicio electoral. Al respecto la tipología informativa es de otra naturaleza, a saber:

1. Difusión sobre las medidas adoptadas por el *organismo electoral* para ser más expedita la emisión del *sufragio*. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, al carecer de una organización central que realice las *elecciones* generales, se permite que las 50 comisiones estatales puedan adoptar los mecanismos que a su juicio crean más pertinentes para emitir y hacer el recuento de *votos*. Así se encuentran mecanismos que van desde los manuales pasando por diferentes tipos de máquinas que hacen más rápida la emisión del *sufragio* sin vulnerar la confiabilidad.
2. Énfasis en la permanencia y la capacitación de los ciudadanos auxiliares en la *elección*. Como se parte de la confianza no importa que los mismos ciudadanos puedan ayudar en diferentes *elecciones*. Por el contrario la permanencia es vista como un signo de profesionalización. Caso contrario sucede en los *sistemas electorales* cuya confianza aún no está del todo consolidada. El tener los mismos ciudadanos auxiliares en la *elección* es un síntoma de posible irregularidad (ante una eventual alteración del *voto*) y no una características de profesionalización en la prestación del servicio electoral. Por ello países como Canadá no sólo mantienen a sus operadores electorales (*returning officer*) sino que durante el periodo entre una *elección* y otra los mantienen actualizados respecto de los cambios en la organización electoral así como procurar cursos de capacitación.
3. En las democracias consolidadas cuya autoridad y organización electoral está fuera de toda duda el énfasis en la *información electoral* reside en la adopción de las nuevas modalidades tecnológicas para emitir o salvaguardar el *sufragio*. Al respecto hay una especie de capacitación generalizada a la *ciudadanía* respecto de las nuevas medidas tecnológicas adoptadas.

Así, resumiendo podría hacerse un señalamiento respecto de las tendencias generales en uno y otro sistema. Mientras que para los *sistemas electorales* que buscan confianza y/o consolidarla, su intención básica estará en difundir información que ofrezca plenas garantías de que su *voto* será bien contado y que su *voto* sí contará para conformar la *representación política*; los *sistemas electorales* que trabajan sobre la base de confianza, orientan sus esfuerzos a buscar abaratar costos, en beneficio de toda la sociedad, y en ser más eficientes para emitir y contar los sufragios, en beneficio de la *ciudadanía* fundamentalmente. Por lo tanto, la tipología de la información y los gastos que implica su difusión serán muy distintos en uno y otro *sistema electoral*. Parece quedar muy claro que la confianza y la credibilidad en la organización electoral y sus resultados constituyen un activo social de alto valor ético y económico. El reto de cualquier *democracia* es avanzar en ambos campos: credibilidad y efectividad electorales.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Proceso electoral

## **Bibliografía:**

Friedman, George et. al.: *The Intelligence Edge, How to Profit in the Information Age*. Crown Publishers, Inc., New York, 1997.

Kahaner, Larry: *Competitive Intelligence*, Touchstone Books, Simon and Schuster, New York, 1997.

Nohlen, Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel, (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Manuel CARRILLO POBLANO



# INFORMÁTICA ELECTORAL

La *informática electoral* es la ciencia de la recolección, evaluación, organización, transformación y difusión automatizada y racional de la información para la realización de *elecciones*, es la informática aplicada a la realización de *elecciones*.

Una *elección* culmina con la presentación de los *resultados electorales*, este es también el propósito final de la *informática electoral*. Para llegar a los *resultados electorales* es necesario realizar las siguientes actividades electorales:

- Elaboración del padrón electoral.
- Mantenimiento de la *geografía electoral*.
- Recuento de *votos*.
- Presentación de los *resultados electorales*.
- Mantenimiento del *registro civil*.

Debido a la universalidad del *voto* y al volumen de la población es difícil realizar estas actividades sin el apoyo de la informática.

La *informática electoral* también apoya a la oficina encargada de emitir el documento de identificación nacional, cuando este existe.

La *informática electoral* comprende las siguientes funciones para cada una de las actividades electorales:

- Especificación de procedimientos y medios de recolección de información.
- Especificación de procedimientos y medios de almacenamiento de información.
- Especificación de procesos de organización y transformación de la información.
- Diseño de bases de datos para el almacenamiento, organización y procesamiento de la información.
- Diseño, realización, prueba e implementación de programas para computadora para registrar, almacenar y transformar la información.
- Diseño de redes de comunicación tanto locales como urbanas y nacionales.
- Diseño e implementación de planes de capacitación para el uso de los recursos informáticos.

## I. Padrón electoral

La elaboración del padrón electoral consiste en la especificación de procedimientos para producir la lista ciudadanos con derecho a *voto*. Este proceso tiene dos grandes objetivos:

- 1) Incluir a todas y cada una de las personas con derecho a *voto*.
- 2) Excluir las inscripciones duplicadas, erróneas, de difuntos y de personas inhabilitadas para votar.

Dependiendo de la legislación local, el padrón electoral se puede generar a partir de un subconjunto del *registro civil*, del registro domiciliario o de un registro independiente que tiene como único propósito el padrón electoral. En ocasiones este registro está administrado por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones* y requiere de procedimientos de coordinación interinstitucional. Esta especificación de procedimientos debe incluir las relaciones interinstitucionales, debe definir las normas de transferencia de información de un sistema a otro, los pasos de validación de información y las normas de registro directo.

La validación de cada partida de inscripción al padrón electoral, ya sea por transferencia de información de otro registro computarizado o por inscripción directa, debe tener normas y procedimientos de control que incluyen la detección de partidas duplicadas (dos partidas distintas que pertenezcan a la misma persona), la detección de partidas de ciudadanos inhabilitados y difuntos, la validación de consistencia entre el número del documento utilizado para la inscripción al padrón electoral, la fecha de nacimiento y los nombres del ciudadano. Este proceso de validación es conocido también como depuración.

La actividad de elaboración del padrón electoral, incluye la especificación, implementación y prueba de un sistema informático que lo pueda sustentar. Es necesario especificar el diseño de una base de datos, el diseño de programas, el diseño de procesos de registro automático y manual de información, el diseño de procesos de validación y depuración y finalmente el diseño de un proceso de control de calidad a todas estas actividades. También es necesario especificar los tiempos esperados y máximos de procesamiento de cada proceso, pues estos pueden tener un impacto decisivo en el calendario electoral. Existen calendarios electorales que presentan plazos demasiado cortos que prohíben la realización de muchos procesos informáticos, es necesario especificar las consecuencias de estos plazos en la calidad del padrón electoral.

La *informática electoral* incluye el diseño, desarrollo y prueba de programas para el registro, procesamiento y divulgación del padrón electoral, así como los procedimientos y programas para registrar reclamos y enmiendas.

Cuando las partidas del padrón electoral se registran en lugares distintos, la *informática electoral* cubre el diseño de una red para enlazar los puntos de acopio del padrón. En esta red se considera la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones y otras alternativas de transporte de información. En áreas de poco desarrollo en telecomunicaciones se

deben prever mejoras drásticas en la disponibilidad a mediano plazo y el diseño debe estar preparado para aprovechar estas mejoras.

El diseño e implementación de planes de capacitación y evaluación permanentes a todos los usuarios que intervienen en el registro y explotación del padrón electoral informatizado, son tareas fundamentales de la *informática electoral*, pues finalmente los mejores programas con los mejores computadores y redes dependen de buenos usuarios para producir el padrón electoral.

## **II. Geografía electoral**

La informatización de la *geografía electoral* permite extender el padrón electoral informatizado y los *resultados electorales* para brindar información de población electoral por zonas geográficamente delimitadas. La *informática electoral* permite evaluar el impacto del cambio de límites de las zonas electorales en la población electoral, permite evaluar el número de *votos* que eligen a un candidato en una zona con respecto a otra.

Los sistemas de información geográfica modernos permiten registrar mapas de diversas fuentes y es posible delimitar una zona geográfica partiendo un manzano.

La informatización de la *geografía electoral* especifica el método de zonificación y de ubicación del domicilio de un *elector*, pudiendo este ser un código de zona o una coordenada geográfica global especificada por un sistema de posicionamiento global. Esta especificación incluye la descripción e implementación del enlace geográfico con el padrón electoral.

Una de las preocupaciones más importantes de la *geografía electoral* informatizada es el procedimiento de mantener la información actualizada. Esta información cambia debido a los traslados de los ciudadanos y al constante crecimiento de las zonas urbanas. Los procedimientos de interacción con otras instituciones (municipalidades, compañías de aguas, comunicaciones y electricidad) son fundamentales para mantener la *geografía electoral* actualizada.

## **III. Recuento de votos**

El recuento de *votos* automatizado tiene dos importantes ventajas: el tiempo tomado para obtener los *resultados electorales* es mucho menor, y se mejora la imagen de transparencia del proceso.

Para cumplir con estos objetivos es necesario realizar planes de transmisión de resultados de las actas de cada urna. Estas alternativas comienzan desde el transporte a pie de una copia del acta y terminan en el registro del *voto* en una urna electrónica.

El proceso de recuento de *votos* incluye la especificación de procesos de auditoría que garanticen el anonimato del *voto* y la exactitud del recuento en cada urna.

#### **IV. Presentación de resultados electorales**

El producto final de una *elección* son los *resultados electorales*. La publicación universal, efectiva y oportuna de estos resultados es necesaria para la transparencia del *proceso electoral*.

La planificación y especificación del intercambio de información de resultados al nivel de actas y a niveles de agregación geográfica con los *partidos políticos*, la prensa, las organizaciones civiles forman parte de la actividad de presentación de resultados de la *informática electoral*.

Hoy, Internet presenta una posibilidad de publicación rápida y universal de los *resultados electorales*. Para Internet, también es necesario planificar y normar la publicación de resultados.

Como en todas las actividades de la *informática electoral*, es necesario capacitar a los usuarios, informarles donde obtener la información y cómo está organizada, informar sobre los diferentes servicios de apoyo técnico e información disponibles al público.

#### **V. Registro civil**

El *registro civil* es la fuente primaria de información del padrón electoral. La *informática electoral* incluye el soporte informático necesario para mantener el *registro civil*, aún cuando el *registro civil* está administrado por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones*. El órgano electoral debe auditar y depurar el *registro civil* con criterios similares a los utilizados en el padrón electoral.

#### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Automatización de los procesos electorales  
Geografía electoral  
Registro civil  
Registro electoral

Marcel GUZMÁN DE ROJAS

# INSTALACIONES ELECTORALES

## I. Definición básica

La complejidad del moderno *derecho electoral* y la necesidad de garantizar el ejercicio secreto, directo, universal y libre del *voto* ciudadano, ha obligado a la legislación electoral a prever un conjunto de documentos, organismos y otros condicionamientos materiales, que aseguren la correcta distribución de los documentos electorales y el desarrollo limpio y libre de la *jornada electoral*. Desde esa perspectiva, la instalación electoral alude a un conjunto de normas, locales, muebles, documentos y otros materiales físicos que, adecuadamente organizados, garantizan, el día de la *elección*, el inicio, la normal realización y la consumación del *voto* ciudadano.

Suele creerse que la “instalación electoral” sólo comprende al local público denominado centro de votación, donde se ubican las mesas receptoras del *voto* y donde van a circular los *electores* el día del *sufragio*. Sin embargo, no se repara que sólo podrá haber una “instalación electoral”, en tanto ese local haya sido plenamente condicionado con otros materiales complementarios, como para ofrecerle al votante las garantías mínimas de información y el ejercicio libre y secreto de su *voto*, así como la certeza de que el *voto* recibido será patente de *legitimidad* para el acceso al cargo de las nuevas autoridades electas.

En ese sentido, la instalación electoral, no identifica exclusivamente al recinto de *sufragio* o a la respectiva mesa electoral, sino a todos aquellos materiales básicos para ejercer adecuadamente el derecho al *voto*: el padrón electoral para verificar a los votantes, las credenciales para los miembros de las mesas electorales y las comisiones escrutadoras, los cartelones que identifican los nombres de los candidatos, la casilla o cámara secreta acondicionada para garantizar el ejercicio del *voto* secreto, las cédulas o papeletas para emitir el *voto*, las urnas para depositar la papeleta, las actas para consignar los resultados del recuento de *votos* emitidos en mesa, las constancias para efectuar impugnaciones de actas o de *votos* ante la autoridad electoral, etcétera.

Es decir, en sentido amplio, las *instalaciones electorales* constituyen un conjunto de instituciones muy complejo, que involucra las condiciones materiales donde se desenvuelven las organizaciones electorales, los votantes y las propias agrupaciones políticas. Así, en rigor, ellas aluden a un conjunto de normas, medidas, documentos, actividades y funciones que despliegan diversos órganos en locales predeterminados, desde la elaboración y actualización del padrón electoral y la organización de la campaña hasta la proclamación oficial de los *resultados electorales*, así como las funciones que cumple el personal que está a cargo de administrar el proceso y de garantizar la limpieza y transparencia del acto eleccionario.

## II. Tipología

Como vimos, en principio las *instalaciones electorales* aluden a todos los locales de concentración de candidatos y *electores*, con sus *mesas de votación*, actas físicas y otros materiales, que configuran un entramado organizado a lo largo del territorio y más allá, en consulados que facilitan el *voto* de los residentes en el extranjero. En perspectiva, se trata de un conjunto descentralizado de instalaciones físicas que reproducen esa organización básica y que han sido previstas en proporción a la población electoral registrada en las diversas regiones, provincias o distritos del país. Desde ese ángulo, destacan tres tipos de instalaciones físicas, establecidas con finalidad electoral:

### A. El centro de votación

Local acondicionado para el ejercicio cabal del *voto* ciudadano. Generalmente son locales o edificios públicos, relativamente amplios, como para facilitar la colocación de mesas y el ingreso ordenado de los votantes y su normal desplazamiento por el centro de votación. Es indispensable su proximidad a centros poblados, que no perjudiquen o imposibiliten el traslado de los *electores*, así como un día y horario apropiados para garantizar la mayor asistencia posible. En varios países de América Latina, por su amplitud y su ubicación estratégica en diversos distritos, se emplean como centros de votación los locales de colegios, universidades y de otros centros educativos.

En el centro de votación, hay tres materiales físicos en torno a los cuales gira el acto electoral: la mesa electoral, la *casilla electoral* y la *urna*:

- A la mesa electoral se le conoce como Mesa Receptora del Voto. Según la legislación, está integrada, bien por ciudadanos elegidos por sorteo, o por una combinación de *funcionarios electorales* y representantes de los partidos, con cierta jerarquía en su funcionamiento. Ante ella se presenta el *elector* y, previa identificación, se le permite acceder a la *casilla electoral*. Culminada la hora de votación, se encarga de iniciar el *escrutinio* o recuento de los *votos*, en forma pública, y se consigna el resultado en el acta de *escrutinio*, así como las observaciones o reclamos que consideren necesario hacer los personeros o apoderados de los *partidos políticos*.
- A la *casilla electoral* también se le conoce como cubículo, cabina o cámara secreta. Es el lugar donde el *elector* marca o selecciona la papeleta o *voto* que luego depositará en la urna. Debe ser una instalación apropiada, suficientemente cubierta, como para que solo acceda en forma personal el votante y se le garantice el secreto de su *voto*.
- La *urna* o ánfora es aquel recipiente –de preferencia algo transparente– donde los *electores* depositan la papeleta con sus respectivos *votos*, que luego –en acto público– serán escrutados y consignados en el acta. Antes de iniciarse el horario de votación, los miembros de mesa deben confirmar que se encuentre vacía y sellada<sup>1</sup>.

### B. El comando de campaña

Local político, de carácter privado, habitualmente distinto al local partidario, donde se definen, organizan y coordinan las actividades de la *campaña electoral*, bien de la fórmula gubernamental, o bien de las diversas *candidaturas* al parlamento. Centro de reunión para los equipos de campaña y los partidarios, así como de los apoderados o personeros de mesa. Luego, ese mismo local de campaña suele servir para centralizar las actas de las mesas respectivas y hacer el estricto seguimiento de los cómputos de votación y fiscalizar los resultados. En efecto, con las copias de las actas, y con la ayuda de la informática, los propios partidos podrían supervisar –desde su comando de campaña– el *escrutinio* general del proceso.

### C. El órgano electoral

Local público, donde se instala la autoridad electoral, bien sea de jurisdicción nacional, provincial o distrital, así como otros *funcionarios electorales*. El órgano electoral puede ser administrativo o jurisdiccional o bien reunir ambas funciones<sup>2</sup>. Debe tener credibilidad y estar en condiciones de organizar las *elecciones* cabalmente, o de actuar con honestidad e imparcialidad, en caso de proyectarse como árbitro electoral, como instancia definitiva de revisión y control del *proceso electoral*. A él corresponde aplicar, desarrollar, respetar y hacer respetar la normatividad electoral, garantizando la equidad, limpieza y transparencia del *resultado electoral*<sup>3</sup>. En gran parte de los países de América Latina, los locales distritales o provinciales, en caso de existir, no son inmuebles propios, sino alquilados y acondicionados por el tiempo en que dura el *proceso electoral*.

## III. Documentación y materiales electorales

Explicación aparte merece la *documentación electoral*, entendida como el soporte funcional que justifica y complementa las instalaciones físicas, dándole estructura y continuidad al acto eleccionario. Según las diversas fases del *proceso electoral*<sup>4</sup>, esa documentación puede exponerse en función a cuatro criterios:

### A. Documentación de orden administrativo-electoral

Normas reglamentarias, resoluciones y disposiciones emanadas de la autoridad electoral, convocatoria electoral señalando fecha y horario para la *jornada electoral*, normas para la *campaña electoral*, planillones para inscribir partidos o *candidaturas* y proceso para su proclamación oficial como tales, actualización y depuración del *registro electoral*<sup>5</sup>, nombramiento de funcionarios y organización del personal que tendrá a su cargo la *elección* en sus diversas instancias territoriales, emisión de cédulas de identificación a nuevos *electores* o actualización por cambios de domicilio, publicación de los centros de votación en función a las cédulas de identificación, etc.

### B. Documentación previa al acto de votar

Registro o padrón electoral debidamente depurado, inscripción y difusión de *candidaturas*, registro de emblemas o logotipos partidarios, normas que regulan la *propaganda electoral*,

información básica sobre las propuestas de los candidatos o partidos, adecuación de materiales para los centros de votación en función al número de mesas y de *electores*, etc.

#### C. Documentación para la jornada electoral

Credenciales para los miembros de mesa y personeros o representantes de los partidos, acta de constitución de la Mesa Receptora del *voto*, padrón fotográfico para facilitar la identificación de los *electores*, cartones con identificación de los candidatos, cédulas o papeletas de votación que puedan doblarse para conservar el secreto del *voto*, actas electorales para el *escrutinio* en mesa y para dejar constancia de las observaciones hechas por los testigos o personeros, etc.

#### D. Documentación posterior a la jornada electoral

Actas para reclamar o impugnar actos electorales irregulares y resolución del órgano competente, actas del *escrutinio* general y definitivo, informes de las misiones de observadores internacionales, proclamación y publicación oficial de los resultados, asignación de los respectivos cargos públicos por el órgano electoral correspondiente, etc.

### Vocablos de referencia:

Administración electoral  
Documentación electoral  
Funcionarios electorales  
Identificación electoral  
Proceso electoral  
Registro electoral  
Urnas electorales

### Bibliografía:

- Brea Franco, J.: *Administración y elecciones*; CAPEL, San José, 1987.  
Chavez López, Dany: *El proceso electoral peruano*; Editorial Horizonte, Lima, 1999.  
Fleischhacker, Helga: “Recinto y urnas”; en: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH; pp. 555-566. México, 1998.  
Franco, Beatriz: “El escrutinio: mecanismo y control”, en: Nohlen, Dieter et al.: *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Op.cit., pp. 589-630.  
Fuchs, Jochen: “La jornada electoral”, en: Nohlen, Dieter et al.: *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Op.cit., pp. 492-517. 1998.  
Jaramillo, Juan Fernando: “Los órganos electorales supremos”, 1998; en: Nohlen, Dieter et al.: *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Op.cit., pp. 205-249.  
Lazarte, Jorge: “La votación”, en: Ibid.; pp. 568-582. 1998.  
Paniagua, Valentín: “El sistema electoral” en: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*; Lecturas sobre Temas Constitucionales, 10; Comisión Andina de Juristas; Lima, 1994, pp. 219-235.  
Sottoli, Susana: “Las mesas electorales” en: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto; Op. Cit.; pp. 519-536. 1998.

Pedro PLANAS



## NOTAS

- 1 En Chile, corresponde al Alcalde, y no al órgano electoral, dejar adecuadamente instalado al centro de votación.
- 2 La tendencia es hacia la unificación y en pos del fortalecimiento del órgano electoral. En el Perú, ha sido muy cuestionada la posición inversa, establecida en la Constitución de 1993: debilitar al Jurado Nacional de Elecciones (existente desde 1931), dejándole solo la labor jurisdiccional, mientras la organización y administración del proceso electoral eran asumidos por la novísima Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Cfr. Paniagua, Valentín: “El sistema electoral”; en: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*; Lecturas sobre Temas Constitucionales, 10; Comisión Andina de Juristas; Lima, 1994; pp. 219-235.
- 3 Sobre las Cortes Electorales y los diversos tipos de órgano electoral, ver: Jaramillo, Juan Fernando: “Los órganos electorales supremos”, en: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH, 1998; pp. 205-249.
- 4 Para un desarrollo detenido de estas fases y su relación con las instalaciones respectivas, ver: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto: Op. Cit; en concreto, los ensayos “La jornada electoral” (Jochen Fuchs), “Las mesas electorales” (Susana Sottoli), “Recinto y urnas” (Helga Fleischhacker), “La votación” (Jorge Lazarte) y “El escrutinio: mecanismo y control” (Beatriz Franco).
- 5 En Argentina, los partidos reciben cada mes una lista de los electores fallecidos, sistema que refuerza la confiabilidad y mantiene en plena actualización al registro electoral.

# **INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES**

## **I. Concepto de interpretación**

Interpretar es la actividad encaminada a establecer los límites de una expresión ajena, expresión que no requiere ser una orden, ni una norma jurídica, y ni siquiera una declaración de voluntad, sino cualquier manifestación del pensamiento. En este sentido general, la interpretación se aproxima a una explicación, en tanto que supone poner en claro, facilitar el entendimiento del contenido de un texto.

La interpretación de la ley se refiere a esta dilucidación del significado de una norma, y resulta comprensible que no escape a las exigencias lógicas que gobiernan toda actividad dirigida a comprender y aclarar la manifestación de un pensamiento ajeno. El que una orden sea objeto de la interpretación, e incluso que la norma interpretada deba aplicarse, es decir, que la interpretación se imponga no sólo a la explicación, sino incluso a la aplicación, no muda la naturaleza de la actividad. Intérprete es no sólo el destinatario de la norma, sino también quien ha de encargarse de asegurar su observancia.

## **II. Valor de la interpretación de la ley**

La interpretación de la norma jurídica, en consecuencia, debe entenderse como presupuesto indispensable, como momento esencial de la aplicación de la ley al caso concreto, pues interpretar es el proceso lógico por medio del cual se manifiesta y se pone en evidencia el contenido de la disposición legislativa. En la actual creación de leyes, que coloca al individuo frente a fórmulas generales y abstractas y no frente a órdenes o prohibiciones aisladas y concretas, si se examina el procedimiento lógico que idealmente recorre el legislador al fijar la norma, se revela una actividad necesariamente inductiva, pues se va abstrayendo de los casos concretos que presenta la realidad, la formulación de una norma general, de carácter eminentemente abstracto, la cual, debiendo aplicarse a los innumerables casos de la experiencia, ha de establecerse con independencia de las circunstancias concretas en las que el legislador pudo haberse inspirado al fijarla.

Distinta, como es evidente, resulta la exigencia que debe atender el encargado de aplicar la norma al caso concreto: él debe descender, por la vía de la deducción, de una norma que comprende un amplio espectro de las relaciones jurídicas, a la aplicación de su contenido al caso concreto. En teoría, el punto de partida del legislador, esto es, el caso concreto, es el mismo que constituye el punto de llegada del intérprete. De esta suerte, puede decirse que tanto el legislador como el intérprete recorren el mismo camino, pero en sentido inverso. Este procedimiento no debe entenderse como mecánico: antes bien, la tarea del intérprete debe precisarse en su especie y en sus métodos, de la misma forma en la que puede definirse su objetivo.

### **III. Objeto de la interpretación**

De lo anterior deriva que la interpretación de la norma, a pesar de guardar afinidad con la interpretación de toda declaración de voluntad en general, como podría ser un negocio jurídico, presenta problemas específicos, ya que no consiste solamente en indagar la voluntad de las partes, sino que debe encontrarse la voluntad inmanente de la ley, la cual, una vez que ha sido creada, existe en sí misma, es decir, se convierte en una entidad autónoma y subsistente por sí misma.

A partir de esta concepción, hoy aceptada comúnmente, deriva, en contraposición a la opinión sostenida con anterioridad, que en la interpretación no debe ocupar un lugar primordial el estudio de los motivos directos que indujeron la formulación de la norma, ni las circunstancias históricas que la inspiraron (*occasio legis*), pues las opiniones pueden ser muy variadas en los distintos sujetos que contribuyeron a la creación de la ley, además que la norma misma está llamada a regular un universo de casos más variado y complejo de aquel que históricamente se tomó en consideración para establecer la disposición legislativa.

Por lo tanto, la actividad del intérprete no tiene por objeto descubrir la voluntad del legislador como si fuese una persona física, sino la voluntad, el espíritu, la *ratio*, el contenido objetivo de la norma en sí misma considerada, de tal forma que cuando se habla de voluntad, propósito o intención de legislador, debe entenderse como una figura que personifica la norma.

Cuando la teoría jurídica contemporánea afirma la exigencia de indagar el contenido objetivo de la norma –con lo que se le dota de una fuerza progresiva, en tanto que ayuda a autoafirmarla frente a su origen, frecuentemente remoto–, no hace sino volver su mirada a los trabajos de Francois Géný, y se llega a postular un método evolutivo de interpretación de la ley, debe también valorar prudentemente, en orden a su aplicación, el cambio de las circunstancias sociales respecto de las existentes al momento de haberse dictado la norma. En este sentido, se dice que la ley es más previsoras que el propio legislador.

### **IV. Contenido del proceso interpretativo**

La interpretación, desde el punto de vista del proceso lógico del cual es fruto, suele distinguirse en una interpretación gramatical, una interpretación lógica (que puede ser extensiva o restrictiva), y una interpretación analógica. Ciertamente, la interpretación consiste en una actividad lógica, que constituye el presupuesto necesario de la determinación de su contenido y de su aplicación. A partir de la tesis de Savigny, puede decirse que la interpretación de las leyes debe partir de los mismos principios de la lógica común aplicados a cualquier texto, independientemente de su contenido. Sin embargo, la interpretación normativa debe atender las exigencias particulares dictadas por cada ordenamiento positivo, exigencias fijadas en normas particulares y expresas, que disciplinan y guían la actividad del intérprete, con vista a restringir su arbitrio.

Por regla general, la interpretación de las leyes presenta varios momentos. En primer lugar, la norma es sometida a una interpretación gramatical, misma que se complementa con otra de carácter estrictamente lógico o sistemático. Hasta este momento, evidentemente, el intérprete no hace sino aplicar los métodos lógicos comunes a cualquier interpretación que tenga por objeto desentrañar el significado de un texto escrito. El intérprete debe explicar el contenido de una norma, basándose en el significado de sus palabras, y teniendo en cuenta su contexto sintáctico. Es necesario recordar, sin embargo, que con frecuencia el significado de las palabras de la ley, no coincide con el corriente, pues muchas veces se trata de expresiones técnicas. Es deber del intérprete determinar cuándo una palabra es utilizada por el legislador en su sentido vulgar, y cuando como tecnicismo.

Otro aspecto de la interpretación sistemática se presenta cuando se encuentran normas incompatibles dentro de un mismo ordenamiento, las cuales no pueden ser aplicadas concomitantemente. En ese caso, el intérprete deberá resolver también el conflicto de leyes, eliminando aquella contradicción que representa un absurdo en el ordenamiento jurídico.

Tanto la legislación como la doctrina postulan frecuentemente la ausencia de contradicciones en los ordenamientos positivos, pero esta declaración no es más que un ideal, o una directiva para el intérprete, pues en realidad resulta difícil excluir *a priori* las contradicciones normativas de ordenamientos que se presentan como el fruto de una evolución más o menos larga, en tanto que inadvertidamente no quedan derogadas, en algunas ocasiones, viejas normas que resultan incompatibles con las nuevas introducidas, o a veces la técnica legislativa adolece de defectos que no garantizan la coherencia entre todas las normas de un mismo cuerpo legal.

Por esta razón, es indispensable para realizar una correcta interpretación, tener en cuenta el examen integral del sistema, tal y como ya lo advertían los romanos: "*incivile est nisi tota lege perspecta una aliqua eius proposita, iudicare vel respondere*" ("no es correcto juzgar o responder atendiendo a una expresión de la ley sin haber considerado atentamente la ley entera"). En consecuencia, debe admitirse que en el sistema legislativo, las normas nuevas, al modificar el orden preexistente, influyen incluso en la interpretación lógica de las normas anteriores, las cuales, a pesar de permanecer intactas, pueden haber variado su alcance. En este sentido, al menos dentro de ciertos límites, se justifica la interpretación progresiva y evolutiva, que no resulta tan novedosa y radical si se recuerdan reglas como la que prescribe el *Digesto* al decir "*non est novum ut priores leges ad posteriores trahantur*" ("no es novedad que las leyes anteriores se extiendan en las posteriores").

Dentro del nivel lógico de la actividad interpretativa de las normas, pueden colocarse principios de razón y esquemas empíricos tomados de la más antigua tradición, como los que afirman que en caso de duda, debe preferirse entre las posibles interpretaciones la que sea más razonable ("*in ambigua voce legis ea potius accipienda est significatio, quae vitio careat*", o sea, "en un término ambiguo de la ley se ha de admitir como mejor aquella significación que carece de defecto"); o que ha de prevalecer la interpretación que

mejor responda a las exigencias prácticas (“*quotiens idem sermo duas sententias exprimit, ea potissimum accipiatur, quae rei gerendae aptior est*”, es decir, “cuando una misma frase tiene dos significados, debe aceptarse ante todo el que es más apto para producir el efecto propio del acto”); o la más favorable si se involucran gravámenes o sanciones (“*in re dubia benigniorem interpretationem sequi non minus iustum est quam tutius*”, esto es, “en la duda, es tan justo como seguro seguir la interpretación más benigna”).

Mayor dificultad presenta, desde un punto de vista general, sostener cómo deba ser interpretado el silencio del legislador en relación con determinados supuestos. Sobre los criterios vagamente lógicos y extrínsecos (como podrían ser los principios “*qui dicit de uno negat de altero*”, o sea, “lo que se afirma de una cosa, se niega de su contraria”, o “*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*”, es decir, “cuando la ley es explícita, no deja lugar a la ambigüedad”, y otros más), parece preferible imponer un criterio racional dictado caso por caso, de acuerdo con la posición que ocupa la norma en el sistema, y, sobre todo, en atención a las enumeraciones legislativas, según sean taxativas o meramente ejemplificativas.

Con lo anterior se pone de manifiesto que la interpretación sistemática puede, por sí misma, extender la aplicación del principio legal más allá de los límites fijados en la letra de la norma, así como restringirla rigurosamente a su contenido literal. De acuerdo con algunos autores, de esta forma se llegaría a justificar una interpretación abrogatoria, según la cual se excluiría la aplicación de la norma incluso en un caso expresamente contemplado con ella. En realidad, lo anterior no puede sostenerse, puesto que la abrogación no puede ser nunca obra del intérprete, sino que está reservada, por fundamental exigencia del orden público, al legislador. Sin embargo, como la abrogación de una norma puede hacerse tanto expresa como implícitamente, el intérprete podrá declarar implícitamente abrogada una norma, que no haya sido expresamente privada de vigor.

Es aceptado comúnmente que en la interpretación lógica debe partirse de la disposición individual hacia una consideración más amplia de los principios que la informan, pero hay desacuerdo en determinar si el intérprete deba más bien tomar como guía el sistema interno de la ley, o la consideración objetiva y sociológica, en definitiva, funcional, de las relaciones a las que la ley está destinada a aplicarse.

Ambas direcciones están ya representadas por eminentes juristas decimonónicos, que integran, respectivamente, las escuelas de la jurisprudencia de conceptos (*Begriffsjurisprudenz*) y la jurisprudencia de intereses (*Interessenjurisprudenz*). Según la primera, la tarea del jurista-intérprete es la construcción de conceptos generales, integrando por la vía de la síntesis los elementos del sistema, como categorías lógicas independientes de las exigencias prácticas. Los doctrinarios que se opusieron a este método postularon la necesidad de interpretar tanto las normas individuales cuanto determinadas instituciones, no a la luz del solo sistema, sino de acuerdo con los intereses que la norma está destinada a tutelar.

Sin embargo, la interpretación lógica, sistemática o no, no constituye el último eslabón de la actividad del intérprete. Puede ser que existan casos que no pueden ser objeto de subsunción, ni siquiera de acuerdo con la interpretación extensiva de la norma. Es entonces cuando cobra vigencia la posibilidad de una interpretación analógica.

Ante todo, debe decirse que los sistemas rígidamente formalistas excluyen la analogía, como el de las *legis actiones* del derecho roma-no arcaico, y que hay subsistemas en los que queda expresamente prohibida, como postulado fundamental del principio de legalidad, como en el derecho penal. En efecto, la interpretación analógica tiene aplicación cuando un caso determinado no se encuentra expresamente regulado por una norma (escrita o consuetudinaria), o sea, no es posible subsumirlo directamente en los términos de ninguna de las normas vigentes, y el juez debe encontrar otras normas que reglamenten materias análogas, a fin de cumplir con la obligación que tiene de ofrecer una solución jurídica en cualquier caso.

La analogía supone, de esta forma, un procedimiento de abstracción, en tanto que se acepta que la norma expresa contiene un principio de derecho que tienen un valor más general, susceptible de ser aplicado a otra especie de relaciones no contempladas expresamente, especie en la que se encuentra el caso concreto examinado por el juez, quien deberá aplicar el principio general derivado de la materia análoga, siempre y cuando el caso que haya de resolver imponga la analogía, y no la excluya por alguna razón.

## **V. Principios generales del derecho**

Cuando el caso que debe resolver el juez no encuentra norma expresa que fundamente la decisión, ni es posible encontrar normas susceptibles de extender su aplicación por analogía al caso controvertido, el derecho suele ofrecer al juez la posibilidad de recurrir a los principios generales del derecho.

La determinación de estos principios, desde la perspectiva del intérprete, sólo es dable a través de procedimientos de carácter lógico, como pueden ser la abstracción y la gradual generalización, idénticos a los que se involucran en la interpretación analógica. En efecto, la extensión por analogía de la disposición de una norma a un caso concreto no regulado expresamente por ella, descansa en que la norma que ha de ser aplicada por analogía, contiene un principio de derecho que se extiende, de acuerdo con el espíritu de la ley, más allá de la materia para la cual ha sido fijada. Este proceso de abstracción es de naturaleza lógica, aun cuando su contenido pueda ser valorativo.

Este mismo procedimiento, iniciado con la interpretación analógica, es el que permite fijar cuales son los principios generales del derecho en los que el sistema en su totalidad encuentra su razón. Serán aquellas tendencias generales, a las que el legislador en el complejo de su obra y en sus intervenciones sucesivas, permanece fiel al estatuir las normas individuales, las cuales conservan el eco de estos principios, en tanto que son como el corolario de los mismos.

Consecuentemente, la importancia de estos principios no resulta escasa ni desde un punto de vista teórico ni práctico. Desde el último, ofrecen al intérprete el remedio extremo para resolver, de acuerdo con el espíritu que rige la obra legislativa, los casos que de otra forma no podrían serlo; teóricamente, hacen posible la construcción científica del sistema, en tanto que evidencian su unidad orgánica.

En este sentido, no debe confundirse la equidad con los principios generales del derecho: de hecho, desde el punto de vista de la actividad interpretativa, se contraponen. Los principios generales constituyen lo más abstracto de todo el complejo de ordenamiento jurídico positivo; en cambio, la equidad, con su llamado a la apreciación aislada, valorativa del caso por parte del juez, representa lo que tiene de más concreto. Incluso la función de ambas instituciones es distinta: los principios traducen el espíritu del sistema, la razón de su continuidad, mientras que la equidad encarna la fuerza nueva e independiente que penetra el sistema cerrado de un derecho constituido.

## **VI. Particularidades en la interpretación de las leyes electorales**

Hasta épocas recientes, la adopción de una concreta normatividad electoral correspondía a cuestiones o decisiones casi puramente políticas, sujetas, por tanto, al principio de las mayorías. Es decir, la juridificación de esta materia se tradujo, durante largo tiempo, en el mero principio de legalidad ordinaria, puesto que la regla era que la mayoría establecía “su” *sistema electoral* con entera libertad en cuanto a la determinación de sus contenidos o el momento más propicio para su aprobación, por resaltar tan sólo algunos aspectos.

Sin embargo, la paulatina “constitucionalización” de los tópicos electorales ha supuesto una fuerza expansiva del principio de constitucionalidad en este campo para el legislador ordinario, ya que queda obligado a respetar los principios consagrados por la ley fundamental al momento de expresar su voluntad y crear derecho, dentro del proceso político a través del cual la sociedad se autodirige, por lo que la interpretación que los órganos legislativos hacen del texto constitucional, así como la que efectúan los órganos encargados de revisar dicho contenido (mediante métodos y sistemas que varían según el país de que se trate), es, fundamentalmente, una interpretación de límites, en donde la transgresión a éstos puede ser sancionada, no sólo políticamente por el electorado, como tradicionalmente se ha considerado, sino también jurídicamente, con la invalidación de las normas producidas (o la eventual inaplicación de los actos que se fundamenten en las mismas), por ser éstas, o consecuencia de la vulneración de los preceptos que disciplinan el modo de producción del derecho (aspecto formal), o causa en sí mismas de una violación de los preceptos sustantivos de la constitución que garantizan ámbitos de libertad exentos frente al legislador, o imponen a éste la preservación de determinados valores, o de cualquier otra forma establecen condiciones o fronteras al contenido posible de la ley (aspecto material).

Esto es, como toda norma subconstitucional aclara el sentido de la norma primaria, el intérprete que tiene que aplicar ésta, judicial o jurisdiccionalmente, opera plateándose la *legitimidad* y validez de la norma subconstitucional que hace a la norma primaria funcional, no tratando de averiguar su sentido como examinando a su luz las hipotéticas normas subconstitucionales posibles para ver cuál de entre ellas es la que más se ajusta a la

norma primaria, o bien, revisando si el contenido legislado cumple con el parámetro preestablecido en la norma fundamental.

Por ello, se ha dicho que todo conflicto constitucional es pura y simplemente el enfrentamiento de dos interpretaciones, la del legislador y la del juez, en donde la primera tiene la inmensa autoridad de la representación popular, y la segunda no puede recabar para sí otra que la que procede del derecho, es decir, de un determinado método de interpretar los preceptos jurídicos, especialmente los constitucionales.

Obviamente, esta última afirmación en nada pretende sugerir que la labor interpretativa que efectúa el legislador no se ajuste a métodos jurídicos, sino que la forma en la que se lleva a cabo la argumentación y fundamentación por el legislador y por el juez es bien distinta. Se dice que el legislador opera mediante una operación política, la cual se argumenta y es argumentable racionalmente a partir de los fines que persigue y, por ende, la opción por una u otra alternativa se basa en las consecuencias que previsiblemente van a tener los actos, así como para evitar otro tipo de consecuencias, todo ello con relación al objetivo o fin que se persiga. A diferencia del juzgador, cuya operación argumental parte de la premisa de su sumisión a la norma (comenzando por la constitucional), por lo que no cuenta con ese margen de libertad propio del órgano legislativo, debiendo, en todo caso, apoyar su decisión en normas preestablecidas, o bien, en criterios complementarios de fundamentación que, como se ha mencionado, la conciencia jurídica general o el propio sistema normativo establecen como válidos.

De ahí que el *derecho electoral*, por su íntima vinculación con la rama constitucional, revista ciertas particularidades cuando las cuestiones a dilucidar versen sobre el contenido de las propias leyes electorales, cuestiones que, normalmente, se encuentran relacionadas con la problemática general que presenta la interpretación constitucional, temas que hasta nuestros días no guardan una solución única al momento de determinar si realmente se está ante un proceso interpretativo singularizado y, de ser el caso, fijar los lineamientos que la perfilan y distinguen.

No obstante lo anterior, lo que resulta innegable, si se parte de la atribución a la Constitución de la función de ley, es que la interpretación constitucional debe ser rigurosamente jurídica, por lo que, evidentemente, resulta necesario considerar que, cuando menos, sus caracteres primarios los comparte con la labor interpretativa en general. Teniendo en cuenta que existen rasgos esenciales a la labor de la hermenéutica jurídica, las diferencias que apuntan quienes apoyan la especialidad de esta tarea cuando se trata del texto normativo primario tienen su origen, a final de cuentas, en el altísimo grado de indeterminación material de las normas y principios constitucionales, por lo que, se dice, deben adoptarse técnicas interpretativas propias que faciliten la determinación del contenido de dichas normas y principios.

Independientemente de lo anterior, aunque ligado con la problemática recién anunciada, para nadie resulta ajeno que las materias reguladas o comprendidas por el *derecho electoral* constituyen uno de los pilares de los Estados democráticos, que en última instancia no hacen sino pretender dotar de la *legitimidad* necesaria a las autoridades instituidas y al



sistema estatal en su conjunto, mediante la intervención auténtica de la *ciudadanía* en la *elección* y revisión de la actuación de los principales *funcionarios electorales*, así como en la toma de ciertas decisiones de particular materia o trascendencia, por lo que se está en presencia del ejercicio de derechos públicos subjetivos de rango superior, sobre los que está construida toda la estructura electoral.

En efecto, la constitucionalidad y legalidad brindan un carácter legitimador en el moderno Estado constitucional democrático. Para ello, el *derecho electoral* regula el ejercicio de los derechos y obligaciones, imponiendo eventualmente una sanción en caso de inobservancia o violación, y organiza la *administración electoral*, así como las normas de procedimiento de los comicios (incluyendo aspectos relativos a las campañas, medios de comunicación y financiación de los *partidos políticos* y sus campañas). Así, el *derecho electoral* es un instrumento para garantizar el ejercicio libre del *voto* y la pureza del procedimiento electoral y para conformar la voluntad popular mediante determinados *sistemas electorales*, legitimando con ello el sistema entero.

Ahora bien, al tratarse de derechos fundamentales, la interpretación debe estar encaminada a hacer más efectivo su ejercicio y a brindar soluciones justas y razonables en los casos de colisión de derechos político-electorales entre sí o con cualquier otro derecho de rango constitucional.

Estos objetivos que se enlistan fácilmente, representan una complejidad considerable, pues parten de la idea de desechar aquellas teorías positivistas, cifradas en una actitud mecánica basadas en conclusiones silogísticas, sobre todo a la luz del constitucionalismo moderno, que suele encontrar en los derechos fundamentales, valores, principios y normas específicas, lo que obliga a plantear su respectivo alcance, con la conducente problemática que plantean las normas constitucionales por su indeterminación, y en donde la labor del intérprete consiste en perfilar las ideas directivas que fundamentan, orientan y limitan la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico de que se trate.

## **VII. Conclusiones**

La interpretación de las leyes electorales es un proceso lógico-jurídico, gobernado al mismo tiempo por los principios de la lógica (cuyo valor es universal y rigen no sólo la actividad interpretativa de las demás materias jurídicas, sino la de cualquier expresión ajena), y por determinados criterios jurídicos objetivos que habrán de buscarse en cada ordenamiento positivo.

Su objeto es encontrar el contenido, o mejor, el significado propio de la norma, como presupuesto necesario de su aplicación. Desde esta perspectiva, la interpretación constituye una de las actividades que mejor funda la epistemología de la disciplina jurídica y la distingue de una mera técnica destinada a calificar las conductas de los individuos, como ya lo postula Celso: “*Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*” (“El entender las leyes no consiste en retener sus palabras, sino en comprender sus fines y su alcance”).

## Vocablos de referencia:

Jurisprudencia electoral

Justicia electoral

## Bibliografía:

- Alexy, Robert: *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1997.
- Alonso García, Enrique: *La interpretación de la constitución*, CEC, Madrid, 1984.
- Betti, Emilio: *Teoría general dell'interpretazione*, Giuffrè, Milán, 1955.
- Böckenförde, Ernst - Wolfgang: "Los métodos de interpretación constitucional - Inventario y crítica" en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 1993.
- Boyd White, James: "Law as Language: Reading Law and Reading Literature", en *Texas Law Review*, vol. 60, n° 3, Austin, 1982.
- Canosa Usera, Raúl: *Interpretación constitucional y fórmula política*, CEC, Madrid, 1988.
- De Cabo de la Vega, Antonio: *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994.
- De Otto, Ignacio: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1991.
- Ferres Comella, Víctor: *Justicia constitucional y democracia*, CEPC, Madrid, 1997.
- Frosini, Vittorio: *Teoría de la interpretación jurídica*, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- García Máynez, Eduardo: *Lógica del raciocinio jurídico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- Goodrich, Peter: "The Role of Linguistics in Legal Analysis", en *The Modern Law Review*, vol. 47, n° 5, Londres, 1984.
- Guastini, Ricardo: *Estudios sobre la interpretación jurídica*, UNAM, México, 1999.
- Hesse, Konrad: "La interpretación constitucional" en *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1992.
- Linares Quintana, Segundo V.: *Tratado de interpretación constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.
- Perelman, Chaïm: *Retórica y lógica*, UNAM, México, 1987.
- Pérez Luño, Antonio E.: *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995.
- Rubio Llorente, Francisco: "La interpretación de la Constitución" en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, CEC, Madrid, 1997.
- Sagüés, Nestor Pedro: *La interpretación judicial de la Constitución*, Depalma, Buenos Aires, 1998.
- Savigny, Friedrich Karl Von: *Metodología jurídica*, Depalma, Buenos Aires, 1979.
- Tarello, Giuseppe: *Interpretación della legge*, Giuffrè, Milán, 1980.
- Vernengo, Roberto: *La interpretación literal de la ley*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
- Wróblewsky, Jerzy: "Los lenguajes del discurso jurídico", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, N° 14, México, 1990.

José Luis DE LA PEZA

# JORNADA ELECTORAL

## I. Concepto

Por *jornada electoral* puede entenderse el período durante el que transcurre la votación o, dicho de una manera aún más simple, el número total de horas que permanecen abiertos los *colegios electorales* para recoger el *voto* de los *electores*.

Ahora bien, ésta sería una definición restrictiva de *jornada electoral*, pues para una parte importante de la doctrina (véase por ejemplo, *Manual General des Elections*, París, 1977) por este vocablo debe entenderse no sólo el lapso de tiempo que dura materialmente la votación, sino el día o días completos en que se celebran las *elecciones*. Según esta acepción, la *jornada electoral* tiene, obviamente, una mayor extensión temporal que la primera que hemos definido, mucho más reducida.

La justificación de entender por *jornada electoral* el día completo, es decir, desde las cero horas del día en que se inicia la votación a las cero horas del día siguiente de dicha votación se encuentra en que, precisamente, la votación es un acto complejo que no comprende, con exclusividad, el mero acto de los votantes de introducir sus papeletas en las correspondientes urnas, sino que, por el contrario engloba además una serie de actuaciones, previas y posteriores a la votación, que son fundamentales para que ésta se produzca y que tienen como finalidad esencial salvaguardar la pureza de todo el procedimiento electoral (ver voz “*derechos y garantías constitucionales electorales*”). Así, por ejemplo, como conjunto de actos previos a la votación estaría todo el proceso de constitución de las mesas electorales que han de presidir los comicios y velar por su legalidad, estaría también el acto de precintado de las urnas, a fin de que éstas no puedan ser manipuladas fraudulentamente durante la votación, así como la colocación de las papeletas en lugar visible para los *electores* en el *colegio electoral* a fin de que los votantes cuenten, en todo momento, con la posibilidad de tomar la papeleta de la *candidatura* a la que quieran prestar su *voto*. Pero, precisamente por la complejidad de la votación, ésta no sólo comprende actos previos a la misma, sino también actos posteriores; así, son actos posteriores a la votación los relativos al *escrutinio*, es decir, el recuento de los *votos* obtenidos por cada *candidatura* y su asignación a los distintos candidatos, según el sistema de representación, mayoritario o proporcional, establecido en la Ley Electoral.

La *jornada electoral* constituye, en definitiva, la culminación de todo el procedimiento electoral; es, pues, el día más trascendente de todo el período que comprenden las *elecciones* que se inician con su convocatoria y que finalizan con la proclamación de los candidatos electos, ya que durante dicha *jornada electoral* se hace efectiva la representación del pueblo en los órganos del Estado, mediante el ejercicio del derecho de *sufragio*, función ésta que sirve de cauce para la *participación política*. Y es que durante la *jornada electoral* es cuando -de manera no única, pero sí más significativa- puede verse a los ciudadanos desarrollando el papel de gobernantes. De la importancia del día de la *jornada electoral* son ilustrativas las conocidas palabras de uno de los más ilustres detractores de la *democracia* representativa: ... “el pueblo inglés piensa que es libre, pero se equivoca de

medio a medio, no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento pero, tan pronto como éstos son elegidos, es esclavo, no es nada”.

Sabido es que Rousseau pretendía con estas palabras desacreditar la *democracia* representativa británica, pero lo verdaderamente llamativo de esta alocución es que en ella se admite que “al menos” el día de la *jornada electoral* el pueblo se gobierna a sí mismo; de alguna manera, la importancia de la *jornada electoral* radica en que durante ella el pueblo elige a sus gobernantes, y eso es lo que, como dice Carré de Malberg, capacita al Estado para querer de una forma suprema.

## II. Los actos electorales

Las leyes electorales de carácter democrático establecen las normas mediante las que deben desarrollarse la votación en sus aspectos formales.

Desde un punto de vista teórico, el conjunto de actos que se desarrollan durante la *jornada electoral* pueden clasificarse en tres categorías:

### A. *Actos prohibidos*

Durante el día en que tiene lugar la votación y precisamente por el carácter excepcional que tiene para la *democracia* de un país, los ordenamientos electorales establecen unas prohibiciones especiales que no se producen durante el resto de la vida ordinaria de los ciudadanos.

Como ejemplo de actos prohibidos durante la *jornada electoral* se puede citar la prohibición de detener a los ciudadanos que controlan la votación, esto es, a los presidentes, vocales, escrutadores de las mesas electorales, representantes de *partidos políticos* que concurren a los comicios, etc..., salvo en caso de flagrante delito.

La razón de este tipo de prohibiciones se justifica en la finalidad de salvaguardar la limpieza de las *elecciones*, evitando cualquier tipo de *fraude*. Con estas medidas se garantiza, en definitiva, la igualdad de oportunidades y se evita cualquier coacción sobre candidatos y *electores*.

Por otra parte, los carteles, las pancartas y, en general, cualquier acto de propaganda de los partidos quedan excluidos de los locales en los que físicamente se desarrolla la *jornada electoral*; a veces se permite la presencia de un observador en cada mesa electoral con el fin de comprobar la limpieza de la votación; pueden acudir agentes electorales de cada partido; las habituales manifestaciones y toda propaganda ostensible se suelen prohibir o se limitan a cierta distancia; además, a lo anterior se une la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas que rige en numerosos estados durante la celebración de los comicios para evitar los altercados que podrían ir ligados a dicho consumo. Todo ello pretende contribuir a que la *jornada electoral* transcurra en un ambiente de absoluta calma y tranquilidad, del cual deriva un simbólico contraste, dice Mackenzie, entre el bullicio y la ostentación propios de la *campaña electoral* y la austera sencillez de los locales electorales y el aislamiento del *elector* en el interior de los mismos.

### B. Actos obligatorios

Como son, por ejemplo, la obligación de los *electores* de justificar su identidad ante las personas que presiden las mesas electorales, mediante la presentación del correspondiente documento oficial que acredite su personalidad. Los actos electorales de naturaleza obligatoria suelen tener un carácter eminentemente formalista, pues igual que los anteriores tienen como objetivo fundamental salvaguardar la legalidad de las *elecciones* y, en consecuencia, su pureza.

### C. Actos de los poderes públicos

Este tipo de actos se asemeja a los actos obligatorios por su carácter imperativo, pero con la diferencia de que deben ser asumidos enteramente por los distintos órganos del Estado que tengan competencias en materia electoral; ejemplo típico de los mismos sería el ejercicio de las facultades de policía, a fin de que durante toda la *jornada electoral* se evite cualquier clase de violencia o alteración del orden público que pudiera perturbar el pacífico desarrollo de unas *elecciones* auténticamente libres. También es función de los poderes públicos adoptar las medidas necesarias para que el día en que se haya de desarrollar la *jornada electoral* se cuente con todos los elementos necesarios para votar, a saber, de forma sintética:

- elementos personales. La mesa electoral, compuesta por un presidente y un determinado número de vocales (cuya asistencia, una vez designados, suele ser obligatoria), así como los apoderados o interventores designados por los partidos, todos ellos con la misión fundamental de velar por la pureza de la votación (ver voces “*administración electoral*”, “*delitos electorales*” y “*funcionarios electorales*”).
- elementos materiales. Son, básicamente, los instrumentos necesarios para votar, que también deben ser proporcionados por los poderes públicos, como son el material de oficina preciso, las urnas adecuadamente selladas, la lista de personas censadas (normalmente, con indicación de las personas que han votado por correo, en su caso), los sobres y papeletas debidamente confeccionados, las *balotas* (cuando se haya acordado su utilización) etc... (ver voces “*balotas*”, “*boletas de votación*”, “*documentación electoral*”, y “*urnas electorales*”).

En definitiva, este conjunto de actuaciones conforman la reglamentación de la votación durante la *jornada electoral* con la finalidad de garantizar los principios esenciales que han de presidir toda *elección* democrática.

### III. Duración de la *jornada electoral*

Respecto a la duración de la *jornada electoral*, la discusión en torno a cuál es la duración concreta de la *jornada electoral* deriva precisamente del hecho de que durante ésta tiene lugar una pluralidad de actos sucesivos. Esta heterogeneidad de actos no tiene solución, pues es propia de la complejidad moderna; se pierden en la noche de los tiempos votaciones más sencillas como aquellas reuniones de guerreros bárbaros que, como cuenta Tácito en su “Germania”, se congregaban en las noches de plenilunio y tomaban decisiones por un procedimiento eficaz, aunque ruidoso: “armis insonantibus”, en una rudimentaria *jornada electoral* en la que la votación y el *escrutinio* se confundían en el acto único de golpear el arma sobre el escudo. Respecto a la palpable realidad actual, ya hemos señalado en el apartado I que existe una doble concepción sobre el término de *jornada electoral*: número de horas que permanecen abiertos los *colegios electorales*, durante los que los votantes pueden ejercer su derecho (concepción restrictiva), y día o días –y no sólo las horas en que los colegios están abiertos–, durante los que se produce la votación (concepción amplia). Con independencia de que no exista unanimidad ni en el Derecho comparado ni en la doctrina sobre este punto, nosotros nos inclinamos a pensar que es más correcta la segunda de las acepciones (concepción amplia), y no solamente tomando como base una interpretación terminológica o gramatical de la palabra “jornada”, sino también y más importante porque, como hemos señalado en el apartado anterior, el acto de la votación que se produce materialmente en el día de las *elecciones* es un acto de estructura compleja pero a la vez unitaria, que comporta, consecuentemente, actos anteriores y posteriores al de la votación que se producen, no obstante, en la misma *jornada electoral*.

Ahora bien, los ejemplos de Derecho comparado muestran además, que la *jornada electoral* no tiene por qué coincidir con un solo día, sino que ésta se puede prolongar por un período de dos días o incluso de más.

En el *Derecho electoral* europeo encontramos ambos ejemplos. Así, en Francia y en España tiene una duración de un sólo día; el “Code electoral” francés es muy preciso a este respecto cuando en sus artículos L.54 y L.55 establece que la votación durará un solo día y que ésta tendrá lugar en domingo. La legislación electoral española no es tan rigurosa, infiriéndose de los artículos 82 y siguientes de la Ley española que la votación se celebrará en un único día. Por su parte Italia ha ofrecido durante muchos años un ejemplo de *jornada electoral* de duración superior a un día, pues los artículos 64 y 65 del Texto Unico Electoral de 30 de marzo de 1957 establecían que la votación se desarrollaría durante dos días; no obstante, en la vigente regulación electoral italiana, fruto de las reformas introducidas por el artículo 3 de la ley número 207 de 4 de agosto de 1993, se ha optado por el modelo más habitual de realizar la votación en un solo día.

¿Qué significación tiene el hecho de que la *jornada electoral* transcurra en un solo día o se prolongue durante dos o más? Ciertamente pueden darse razones a favor y en contra de uno y otro sistema tanto de orden teórico como práctico.

Así, a favor de que la *jornada electoral* tenga una duración de un solo día, puede alegarse que esta opción es más adecuada a la realidad política y social en la que vivimos, ya que al convertirse las *elecciones* en un acto político y ciudadano ordinario de carácter periódico, y al encontrarse, en consecuencia, cada vez más perfeccionada la organización de los comicios, basta con que los *colegios electorales* permanezcan abiertos un número razonable de horas durante un solo día, para que quede asegurado el ejercicio del derecho de *voto* de los *electores*. Además puede argumentarse que mediante esta fórmula se garantiza mejor la libertad de opción de los votantes, pues en el caso de jornadas electorales de dos o más días, aquellos que aguarden para emitir su *voto* al segundo día pueden verse influidos por las posibles corrientes de opinión que se vayan formulando sobre el *resultado electoral*, tomando como referencia el primer día de la votación. Ahora bien, evidentemente, hay que subrayar que durante toda la *jornada electoral*, con independencia de su duración, queda absolutamente prohibido cualquier tipo de publicidad electoral o la publicación de encuestas o sondeos que influyan en la *elección* de los votantes, que debe ser libre en todo momento.

Asimismo, también existen argumentos favorables a que la *jornada electoral* se prolongue durante dos o más días; los defensores de esta opción señalan que con ella se garantiza con mayor seguridad el ejercicio del derecho de *voto* ya que el *elector* cuenta con más tiempo para emitir su *sufragio*; a ello se añade que el *voto* es más meditado, por la razón misma de prorrogarse los comicios. Un último argumento a favor de este tipo de *jornada electoral* se encuentra en razones geográficas, pues éstas pueden dificultar el acceso a algunos *colegios electorales* lo que hace conveniente que la votación se prolongue más de un día, a fin de dar opción a todos los *electores* para emitir su *voto* (ver voz “*geografía electoral*”).

Por otra parte, en estrecha relación con lo anterior, la regulación de la *jornada electoral* debe resolver otras dos cuestiones que son las de la fecha concreta de celebración de la jornada, y el número de horas que ésta debe prolongarse.

Respecto a lo primero, es habitual que sea en el propio decreto de disolución del Parlamento donde, en un sólo acto, se establezca la fecha de celebración de las *elecciones*, así lo establece, por ejemplo, la Ley Electoral española en su artículo 167 (ver voz “*convocatoria a elecciones*”); a ello se suma la tendencia habitual a que la *jornada electoral* se desarrolle en una fecha festiva, generalmente en domingo, como hemos visto, exige expresamente la Ley Electoral francesa, a fin de que la actividad laboral ordinaria se vea interrumpida lo menos posible por los comicios, dado el elevado coste que ello provoca para la economía del país. No debe olvidarse, respecto a esto último, la necesidad de conceder al trabajador un permiso (normalmente remunerado, para evitar la abstención) cuando su jornada laboral coincide con la *jornada electoral*, y lo mismo ocurre respecto a las personas que deben formar parte de la *mesa de votación*.

Respecto a la determinación del número de horas que deben permanecer abiertos los *colegios electorales* durante la *jornada electoral*, todas las legislaciones electorales democráticas coinciden en un principio general de suficiencia, según el cual el número de horas que ha de permanecer abierta la votación debe ser suficiente en función del número de votantes. Siguiendo con los ejemplos anteriores en Italia su ley electoral prevé que la votación se desarrollará desde las 6:30 horas hasta las 22:00 horas; en España la votación se inicia a las 9:00 horas continuando sin interrupción hasta las 20:00 horas de esa misma jornada, lógicamente prevalece frente al formalismo del horario la fuerza intrínseca del derecho fundamental de *sufragio*, tal es el sentido de previsiones como la contenida en el artículo 64 de la Ley Electoral italiana o el artículo 88 de la Ley Electoral española que en su primer apartado establece, para el momento en que deba finalizar la votación, que: "... si alguno de los electores que se hallan en el local o en el acceso al mismo no ha votado todavía, el presidente admitirá que lo hagan ..."; la misma línea se sigue en la mayoría de las leyes electorales.

Por tanto, puede hablarse, también, de un principio de flexibilidad en la duración máxima de la *jornada electoral*, pues pese a que su hora de finalización se halla tasada en la ley, debe ampliarse cuando sea necesario para que los ciudadanos presentes puedan ejercer su derecho de *sufragio*.

#### **IV. El "período de reflexión"**

Por último, conviene una breve referencia al período de reflexión que suele anteceder a la *jornada electoral*. En efecto, es regla general de las legislaciones electorales prohibir cualquier acto de publicidad electoral no sólo el día de las *elecciones*, sino también durante el día inmediatamente anterior. Parece lógico establecer una tregua en la polémica electoral durante un plazo anterior a la votación, a fin de que los *electores* puedan contar con un período de reflexión para madurar el sentido de su *voto*.

Este "período de reflexión" inmediato a la *jornada electoral* viene exigido por la propia esencia de las *elecciones*, dado que, por una parte, los *partidos políticos* precisan de una pausa para participar en la siguiente fase del procedimiento electoral –la votación– así como para que sus militantes y candidatos puedan desplazarse a sus *circunscripciones electorales* para emitir su *voto*; en segundo término, este período de reflexión viene también exigido por los principios de libertad de *voto* y de igualdad de oportunidades entre los partidos, pues se pretende evitar el conjunto de ventajas que la potencia económica u organizativa pudiera dar a alguna *candidatura* en relación con las demás; por último, es conveniente que los *electores* tengan este día el sosiego necesario, sin verse asediados por las consignas y propaganda de los partidos, para meditar el sentido de su opción política.

En conclusión, la *campaña electoral* finaliza, usualmente, un determinado número de horas antes de la *jornada electoral*, que ha de ser suficiente para garantizar la libertad de *voto* y evitar cualquier abuso de la propaganda de las formaciones políticas contendientes, (ver VOZ "campañas electorales").

**Vocablos de referencia:**



Administración electoral  
Campañas electorales  
Convocatoria a elecciones  
Derechos y garantías constitucionales electorales  
Elecciones  
Proceso electoral  
Voto

### **Bibliografía:**

Alcubilla, Enrique Arnaldo y Delgado-Iribarren García-Campero, M.: *Código Electoral*, publicaciones Abella, Madrid, 1999.  
Carré de Malberg, R.: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Cazorla Prieto, L.M. (et al.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, editorial Civitas, Madrid, 1986.  
Cotteret, J.M. y Emeri, C.: *Los Sistemas Electorales*, editorial Oikos Tau, Madrid, 1978.  
De Esteban Alonso, J. (et al.): *El proceso electoral*. Editorial Labor, Barcelona, 1967.  
Fernández Segado, F.: *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones jurídicas, Lima, 1997.  
Gil Robles y Gil Delgado, J.M. y Pérez-Serrano Jáuregui, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, editorial Taurus, Madrid, 1967.  
Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, editorial Tecnos, Madrid, 1962.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*. Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.  
Santolaya Machetti, P.: *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior, Madrid 1999.  
Varios autores: *Reflexiones sobre el régimen electoral*. Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Ignacio GUTIÉRREZ CASSILLAS  
José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

# JURISPRUDENCIA ELECTORAL

## I. Jurisprudencia: generalidades

### A. Etimología

El término “jurisprudencia” proviene del latín *iurisprudentia*, -iae, literalmente “sabiduría, conocimiento del derecho”, compuesto de *ius*, *iuris* “derecho” y *prudentia*, -iae “sabiduría, conocimiento”, derivado de *prudens*, -tis “sabio, conocedor”.

### B. Concepto

En su acepción etimológica, esto es como equivalente a “ciencia del derecho”, el vocablo “jurisprudencia” ha caído en desuso. Actualmente se entiende por jurisprudencia el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitidas en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente, la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa.

### C. Características

En tanto consiste en la doctrina resultante de la interpretación y aplicación del derecho por los órganos competentes, la jurisprudencia –o “derecho judicial”<sup>1</sup>– se caracteriza por ser: a) aclaratoria (esclarece el sentido de la norma); b) supletoria (no pudiendo dejar de fallar bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, el juez suple –acudiendo a la analogía, a la costumbre, a los principios generales del derecho y a otras fuentes jurídicas– la ausencia de previsión normativa, es decir lo que se conoce como “lagunas de la ley”); y c) actualizadora (dinamiza el contenido de la norma, actualizándolo y adaptándolo a las realidades y necesidades de la organización social).

### D. La jurisprudencia como fuente

Si bien se discute en doctrina si la jurisprudencia es o no fuente del derecho, la mayoría de los autores le adjudica el carácter de fuente jurídica. Entendida la palabra fuente como “medio de expresión del derecho”<sup>2</sup>, la jurisprudencia puede ser considerada así como fuente secundaria o subsidiaria –siendo la ley fuente primaria–, pues sólo se acude a ella a falta de norma legal expresa que regule claramente el caso.

Constituye también una fuente material en la generalidad de los casos en tanto, por lo común, no es obligatoria y sólo gravita por la fuerza persuasiva que de ella emana<sup>3</sup>. En cambio, puede erigirse en fuente formal cuando, por mandato legal, es imperativa para el intérprete por razón de la autoridad de la que proviene (v. gr. los “fallos plenarios” de los tribunales de apelación integrados por “salas” –Código Procesal en lo Civil y Comercial de la República Argentina, art. 303– cuya doctrina es vinculante para las diversas salas de esos mismos tribunales y para los jueces de primera instancia. En particular, en cuanto a la materia electoral se refiere y a título de ejemplo, tienen carácter vinculante los fallos

dictados por la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, las decisiones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en ejercicio de la atribución constitucional de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a lo electoral, las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) en los casos previstos por la Ley Orgánica (arts. 232/233) y las instrucciones y resoluciones emitidas por la Junta Electoral Central de España y por las Juntas Provinciales según lo determina el Código Electoral (art. 19).

#### *E. Obligatoriedad de la jurisprudencia*

A diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, en el que los precedentes judiciales constituyen la fuente fundamental de los derechos y obligaciones y tienen fuerza obligatoria, en los sistemas romanistas o legislativos la jurisprudencia no es por sí sola, por regla general, imperativa para los jueces, ni siquiera –salvo que lo disponga la ley, v. gr. México<sup>4</sup>– aquella proveniente del máximo órgano del sistema judicial de un país (Corte Suprema de Justicia, Superior Tribunal de Justicia, etc.). No obstante, los jueces de las distintas instancias acatan generalmente los criterios sentados por los tribunales superiores, tanto por la autoridad moral de que éstos están institucionalmente investidos por la situación jerárquica que ocupan, como por razones de orden y de economía procesal pues, en definitiva, una sentencia que contrariara tales criterios sería casi seguramente revocada. Sólo entonces fundadamente, con base en nuevos argumentos y cuando resulte de modo palmario que la jurisprudencia imperante no expresa adecuadamente “el sentir y la apreciación comunitaria sobre los hechos acerca de los que versa”<sup>5</sup>, haciéndose “ostensible la necesidad de un cambio de orientación respecto de la cuestión jurídica debatida” (Argentina, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal, Sala II contencioso administrativo, Nov. 28-1974, La Ley, 1975 A-240), podrán los jueces contrariar la jurisprudencia de tales tribunales superiores<sup>6</sup>.

Constituyen excepción al principio de la no obligatoriedad de la jurisprudencia aquellos casos en que –como se vio ut supra, punto D– la propia ley dispone que, en determinadas condiciones, la doctrina emanada de los fallos de ciertos tribunales es de acatamiento imperativo por parte de los jueces.

#### *F. Valor de la jurisprudencia*

Para algunos autores, la jurisprudencia, para ser considerada como tal, debe consistir en una serie de decisiones que resuelven en forma constante una misma cuestión en idéntico sentido. No obstante, en la medida en que ella expresa la opinión del tribunal sobre un punto de derecho, de la cual fluye una doctrina que tiene el valor de precedente para futuros pronunciamientos, puede afirmarse que una sola sentencia es suficiente para “sentar” jurisprudencia: es el “leading case” del derecho anglosajón<sup>7</sup>.

También la ley puede determinar los requisitos para que exista jurisprudencia: es el caso de México, donde la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 232) considera –entre otros casos– que se establece jurisprudencia cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral sostiene el mismo criterio de aplicación en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

Ciertamente, tanto mayor será el peso de la jurisprudencia como sustento jurídico de nuevas decisiones cuanto mayor también sea la jerarquía de los tribunales que la aplican, la autoridad intelectual de sus integrantes y la reiteración y constancia con que ella es invocada a través de sucesivos fallos. Cuando esto último sucede, transformándose la originaria particularidad de la sentencia en “generalidad”<sup>8</sup> va adquiriendo valor autónomo, expandiéndose y consolidándose, y dando lugar así al fenómeno de la “fijación” de la jurisprudencia, lo cual contribuye a la necesaria estabilidad jurídica que exige el cuerpo social.

## II. Jurisprudencia electoral

### A. Concepto

Según la materia jurídica de que se trate, la jurisprudencia puede estar referida al ámbito civil, penal, comercial, administrativo, etc. A su vez, la aplicación e interpretación del *derecho electoral* por los organismos con potestad jurisdiccional para ello —en Latinoamérica: “tribunales”, “cortes”, “consejos”, “cámaras”, “jueces electorales”, según los países— da lugar a la elaboración de una jurisprudencia específica en la materia, denominada *jurisprudencia electoral*.

La naturaleza de los derechos tutelados y la trascendencia de las cuestiones que motivan los pronunciamientos de tales organismos hacen que la doctrina que de ellos emana adquiera destacada importancia institucional.

### B. Importancia cuantitativa

Su caudal, en comparación con el de otras ramas jurídicas, es reducido. Ello es debido a que el *derecho electoral* no tiene la antigüedad de esas disciplinas. Se trata de un derecho relativamente nuevo, cuyo fundamento se encuentra en la esencia misma del sistema de gobierno representativo republicano y, por consiguiente, su formación y consolidación se vinculan estrechamente a las de las modernas democracias de masas y, junto con ellas, a la participación popular en la *elección* de los gobernantes y a la consagración y generalización de los principios de representación popular, de *pluralismo* ideológico, de igualdad política periodicidad en las funciones y a la institucionalización de los *partidos políticos*.

Por otra parte, las situaciones litigiosas en materia electoral son inferiores en número a las que se generan en el ámbito de aquéllas otras divisiones del derecho. Asimismo, las repetidas interrupciones de la vida institucional producidas en el siglo XX en muchos países latinoamericanos por hechos de fuerza, con sus a menudo prolongados períodos de parálisis electoral, así como las reiteradas modificaciones de leyes y *sistemas electorales* y las numerosas reestructuraciones de los organismos encargados de aplicarlas, obstaculizaron, por regla general, hasta principios de la década del ochenta, la continuidad en la elaboración y en la consolidación de una *jurisprudencia electoral* y constituyen otro factor que contribuyó al escaso volumen relativo de los precedentes electorales en Iberoamérica.

Finalmente, los organismos específicos encargados de interpretar y aplicar el *derecho electoral* y generadores primarios de la *jurisprudencia electoral*, son de creación reciente (en su mayoría, bien entrado el siglo XX<sup>9</sup>), lo que explica también la característica señalada.

### C. Características particulares

Al igual que el derecho que le da nacimiento la *jurisprudencia electoral* es dinámica, pues se encuentra en permanente desarrollo a la par de la evolución político-institucional de los pueblos. Se nutre de principios rectores que son particulares al *derecho electoral* –tales como el de respeto por la genuina voluntad del electorado libremente expresada y el de conservación del acto electoral, los cuales dan origen a ciertas reglas específicas– pero, siendo el *derecho electoral* punto de encuentro de otras varias ramas jurídicas, como el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho procesal y el derecho civil, los organismos encargados de interpretarlo y aplicarlo deben acudir, a menudo, a los principios que informan estas otras disciplinas del derecho y a la aplicación analógica de sus normas.

### D. Ámbito de aplicación

La validez de la jurisprudencia originada en los *organismos electorales* con potestad jurisdiccional no se limita a la esfera del *derecho electoral* público, pues los criterios que en ella se consagran son de aplicación analógica, en caso de no existir textos precisos, a otro tipo de *elecciones*, como aquéllas que se realizan en las asociaciones profesionales y en las universidades.

### E. Contenido

La *jurisprudencia electoral* versa sobre asuntos regidos por las leyes que regulan los procesos comiciales y determinan los *sistemas electorales*<sup>10</sup> (v. gr. impugnaciones contra los actos electorales, los *escrutinios*, la distribución de cargos). Abarca, asimismo, las cuestiones relativas a la aplicación de las leyes que regulan la fundación, la organización, el funcionamiento y la extinción de los *partidos políticos*, de las alianzas o coaliciones y de las confederaciones. Según el grado de control estatal que la legislación de cada país establece sobre la vida interna de tales agrupaciones el “derecho judicial” electoral puede incluir aspectos relacionados con la concesión de su personalidad jurídico-política, con las controversias que se suscitan entre ellas (p. ej. cuestiones de nombre o de siglas) o bien entre sus autoridades y sus afiliados (p. ej. suspensión o expulsión de adherentes o afiliados) o también entre distintos grupos de un mismo partido (*elecciones partidarias internas*, validez de asambleas, congresos o convenciones, etc.).

### F. Origen

La *jurisprudencia electoral* está formada por todas las resoluciones dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional –entendida esta expresión como potestad de “decidir en un caso concreto lo que es derecho según la legislación vigente”<sup>11</sup>–, para resolver cuestiones contenciosas o no contenciosas de naturaleza electoral. Asimismo,

por las “interpretaciones auténticas” realizadas por organismos que, como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, cuentan con la facultad de interpretar en forma exclusiva y obligatoria, a solicitud de los representantes de cualquier *partido político*, las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, es decir aquéllas formuladas en asuntos no contenciosos, en tanto de tales interpretaciones deriva también la doctrina del Tribunal. Siguiendo igual criterio incluimos en el concepto la doctrina que emana de los acuerdos de la Junta Electoral Central de España, órgano que tiene la atribución de unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma (cf. Ley Orgánica del Régimen Electoral General, art. 19).

Así entonces, la *jurisprudencia electoral* puede tener origen en fallos, resoluciones o acuerdos provenientes de: a) *organismos electorales* judiciales especializados: v. gr. Cámara Nacional Electoral en la República Argentina, Tribunal Superior Eleitoral en el Brasil, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, Tribunal Superior de Justicia Electoral en el Paraguay; b) *organismos electorales* extrapoder: Corte Electoral (Uruguay), Consejo Supremo Electoral (Venezuela), Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica), Junta Central Electoral (Rep. Dominicana), Tribunal Electoral (Panamá), Junta Central Electoral (España), o que constituyen un poder independiente (Nicaragua); c) tribunales judiciales no electorales pero llamados a decidir cuestiones electorales por recursos contra resoluciones de *organismos electorales*: v. gr. jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa en España. En este grupo incluimos también las decisiones de los supremos tribunales o cortes de justicia en aquellos casos en que, como consecuencia de recursos tendientes a resguardar la supremacía constitucional, interpuestos contra decisiones de tribunales judiciales o no judiciales, tales cortes deben interpretar algún punto de *derecho electoral*: v. gr. la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina cuando debe resolver alguna causa proveniente de la Cámara Nacional Electoral en virtud del recurso extraordinario de inconstitucionalidad. Idem Panamá, Honduras; d) tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La jurisprudencia de este organismo, ya sea a través de sus fallos o bien de sus “opiniones consultivas” es particularmente relevante en tanto versa sobre la interpretación de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, entre las cuales se encuentran las que reconocen como derecho humano el de *participación política*, contemplado en los arts. 16 y 22.

### G. Importancia

La *jurisprudencia electoral* no sólo reviste gran importancia como antecedente para futuras decisiones de los órganos de aplicación de las leyes de la materia sino que brinda, también, el fundamento para la mejora de las normas electorales y la adecuación de éstas a criterios interpretativos constantes y consolidados. En este aspecto, a menudo el legislador, al reformar la ley, la perfecciona recogiendo y adaptando criterios jurisprudenciales supletorios que colman vacíos legales anteriores. A su vez, al fijar pautas de interpretación frente a la insuficiencia o a la oscuridad de la ley, aclarándola y supliendo sus deficiencias, proporciona un marco jurídico de referencia para las conductas de los diversos sujetos de la actividad política (partidos, candidatos, afiliados, etc.).

## H. Uniformidad

La uniformidad de la jurisprudencia constituye, en general, una necesidad social y es garantía fundamental de estabilidad jurídica. No escapa a esta exigencia la *jurisprudencia electoral*.

Por la naturaleza de orden público de las cuestiones electorales es particularmente importante lograr la uniformidad de la jurisprudencia que a ellas se refiere, evitando el “escándalo jurídico” que derivaría de la existencia de resoluciones contradictorias sobre un mismo punto de *derecho electoral*.

A este objetivo contribuyen en gran medida las facultades de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral otorgadas a muchos de los organismos encargados de su aplicación y la fuerza vinculante que sus decisiones y la doctrina que de ellas resulta tienen para los órganos de grado inferior (ver punto I, D, in fine).

### III. Casos de jurisprudencia

Los siguientes casos ejemplifican la naturaleza de algunas de las cuestiones que dan lugar a criterios jurisprudenciales en materia electoral.

#### A. Validez de los votos en blanco (Argentina)

Habiéndose sostenido que la validez de los *votos* en blanco solo podría resultar de una expresa mención de la ley en tal sentido la Cámara Nacional Electoral se pronunció en favor de la validez jurídica y política del *voto* en blanco y de su cómputo a los efectos del cálculo de la barrera legal para el acceso de la minoría a la representación en un *partido político*. Esta doctrina, reiterada en sucesivos fallos, constituye jurisprudencia de aplicación obligatoria en el fuero.

El Tribunal se fundó, en síntesis, en que las nulidades son de interpretación restrictiva y en que si el régimen normativo aplicable hubiera querido considerar nulos tales *votos* lo habría previsto expresamente. Hizo notar, asimismo, que los *votos* en blanco, si bien no traducen una voluntad positiva del sufragante en beneficio de ningún candidato constituyen una expresión de voluntad política legítima, ya sea que importen legítimo disenso respecto a la totalidad de los candidatos en pugna, traduzcan la indecisión del sufragante, o tengan cualquier otro significado que el ciudadano *elector* haya podido atribuirle como manifestación de su voluntad política (Fallo CNE N<sup>o</sup> 397/87, entre otros).

#### B. La barrera legal del 3 por 100 y los votos en blanco (España)

En sentido coincidente con el caso anterior el Tribunal Constitucional de España tiene dicho que no puede estimarse que la aplicación de la barrera del 3 por 100 de los *votos* válidos emitidos suponga vulneración del art. 23 de la Constitución Española ni que sea

irrazonable la solución adoptada por el legislador y aplicada por el Tribunal Supremo consistente en estimar válidos los *votos* en blanco a efectos de computar el mínimo exigible, puesto que éstos suponen una legítima opción *política* de participación en el *proceso electoral* (STC 265/1993, del 26 de julio).

*C. Suma de votos obtenidos por los mismos candidatos mediante boletas<sup>12</sup> de distintos partidos (Argentina)*

La circunstancia de que en una *elección* de diputados nacionales dos partidos llevaran los mismos candidatos, sin haber formalizado legalmente una alianza, dio lugar a que se discutiera judicialmente si los *votos* obtenidos por cada uno de esos partidos debían o no sumarse a los efectos de la asignación de cargos por el sistema de representación proporcional. La Cámara Nacional Electoral, en fallo confirmado por la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en favor de la suma de tales *votos*, consagrándose así una doctrina jurisprudencial que fue posteriormente aplicada en numerosos casos.

Se sostuvo allí que nada hay en la ley orgánica de los *partidos políticos* que permita suponer que en el *proceso electoral* se prohíbe que dos o más partidos formulen una alianza transitoria mediante la oficialización en sus respectivas boletas electorales de una misma y única lista de candidatos a los efectos de la suma en el acto del *escrutinio*, por lo que toda interpretación que pudiera conducir a computar de manera separada los *votos* obtenidos por un mismo grupo de candidatos a través de las dos agrupaciones que los sostienen importaría desconocer la voluntad mayoritaria del electorado libremente expresada en comicios democráticos cuyo desarrollo no ha sido cuestionado en momento alguno.

Y así entonces, en ausencia de norma legal que prohíba tal procedimiento, la suma de *votos* aparece como legítima, constituyendo el fiel reflejo de la verdad jurídico-electoral objetiva y siendo conforme con un principio jurídico-político básico y rector del *derecho electoral* según el cual en todo juicio sobre una *elección* debe guiar al juzgador la preocupación por respetar la “sinceridad del *escrutinio*”, es decir la voluntad genuina del cuerpo electoral, por lo que cualquier argumentación de naturaleza jurídico formal que pretenda desconocer la sustancial realidad cuyo respeto el mencionado principio procura asegurar –y que constituye la base misma de toda *democracia*– es decir la expresión de la voluntad mayoritaria del electorado, debe ser descartada (CNE N° 783/89; CSJN, Fallos T. 112: 1292).

*D. Error en la computación de los votos (México)*

El hecho de que determinados rubros del acta de *escrutinio* y cómputos aparezcan en blanco o ilegibles o el número consignado en una apartado no coincida con otros de similar naturaleza no es causa suficiente para anular la votación” (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Tesis de jurisprudencia, J. /97).



*E. Principio de eficacia del voto (Colombia)*

En sentido similar el Consejo de Estado de Colombia expresó que “la declaración de nulidad de actas de escrutinio por errores o vicios de procedimiento que no adulteran ni obedecen a la intención de adulterar la verdad de las urnas no se aviene con el principio de la eficacia del voto, fundamentado en el principio cardinal del respeto a la voluntad popular...” (Expte. N<sup>o</sup> E-054, mayo 4 de 1987).

*F. Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección (México).*

El principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados tiene especial relevancia en el *Derecho Electoral* mexicano, de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: a) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta *elección*, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o *elección*; y b) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o *elección* en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de *voto* activo de la mayoría de los *electores* que expresaron válidamente su *voto*, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o *elección*, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o *elección*, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las *elecciones* populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del *poder* público (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Tesis de jurisprudencia JD.1/98).

*G. Nombre de las agrupaciones políticas (Colombia)*

“Los nombres genéricos o los de uso común no son susceptibles de apropiación exclusiva por ningún particular. Los nombres que se refieren a determinadas doctrinas o ideologías políticas, a un territorio, a una raza o etnia, etc., pertenecen al acervo cultural de la sociedad y por tanto, no puede reconocerse exclusividad alguna en favor de una agrupación, partido o movimiento, aunque sí pueden formar parte de una denominación compuesta que permita la adecuada identificación de tales organizaciones políticas”. En el caso no se aceptó legitimar la denominación “Movimiento Nacional de las Comunidades Negras” como si dicha agrupación “que ostenta el nombre genérico o de

uso común fuese la única apta para llevar válidamente la representación de la raza o de las etnias negras...<sup>23</sup>.

*H. Ejercicio del derecho de sufragio por los internos en establecimientos penitenciarios (España)*

Quienes no se encuentren cumpliendo pena de privación o suspensión del derecho de sufragio impuesta por sentencia firme podrán votar si figuran inscritos en el censo, bien por correo, bien personalmente, si el régimen penitenciario aplicable en cada caso lo permite (doctrina de la Junta Electoral Central de España, Acuerdo del 13/4/83, reiterado el 26 de abril y el 17 de mayo de 1993 y el 26 de mayo de 1994).

**Vocablos de referencia:**

Derecho electoral

Justicia electoral

Proceso electoral

**Bibliografía:**

- Alcubilla, Enrique A.: La administración electoral española, en *Justicia Electoral / Revista del Tribunal Federal Electoral*, Nº 8. México, 1996.
- Aftalión, Enrique R., García Olano, Fernando, Vilanova, José: *Introducción al Derecho*. Ed. Abeledo-Perrot, 12ª. Edición, Buenos Aires, 1984.
- Autores varios: *Legislación Electoral Comparada* (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica), IIDH/CAPEL, San José, 1986.
- Bidart Campos, Germán: *Manual de la Constitución Reformada*. Ediar, Buenos Aires, 1998.
- Borda, Guillermo A.: *Tratado de Derecho Civil*, Abeledo-Perrot, 8ª. Edición, Buenos Aires, 1984.
- Cassagne, Juan Carlos: *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1985.
- Couture, Eduardo J.: *Vocabulario Jurídico*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.
- Debbasch, Charles: *Contentieux administratif*, Dalloz, 2ª. Edición, Paris, 1978.
- Demichel, André et Francine: *Droit Electoral*, Dalloz, Paris, 1973.
- Digesto Jurídico*. Ed. La Ley, Buenos Aires, 1981.
- Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Ed. Asuri, Bilbao, 1985.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XVII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968.
- Fiorini, Bartolomé A.: *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976.
- García Belaunde, Domingo: *Una Democracia en Transición (Las elecciones peruanas de 1985)* Cuadernos de CAPEL, Nº 16; IIDH/CAPEL, San José, 1986.
- Gros Espiel, Héctor: *La Corte Electoral del Uruguay*, IIDH-CAPEL, San José, 1990.
- Linares Quintana, Segundo: *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1963.
- Llambías, Jorge Joaquín: *Tratado de Derecho Civil*, Abeledo Perrot, 12ª. Edición, Buenos Aires, 1986.
- Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 3ª. Edición actualizada, Buenos Aires, 1980.
- Orlandi, Héctor Rodolfo: *Ciencia Política*, 4ª. Edición Plus Ultra, Buenos Aires, 1985.
- Salvat, Raymundo M.: *Tratado de Derecho Civil Argentino*, Ed. TEA, Buenos Aires, 1964.
- Sánchez Agesta, Luis: *Democracia y Procesos Electorales*, Cuaderno de CAPEL, Nº 13, IIDH/CAPEL, San José, 1986.

Felipe GONZÁLEZ ROURA

## NOTAS

- 1 Bidart Campos, Germán J.: *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1998.
- 2 Llambias, Jorge Joaquín: *Tratado de Derecho Civil*, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1986.
- 3 Idem.
- 4 *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, art. 235.
- 5 Aftalion, Enrique R., García Olano, Fernando, Vilanova, José: *Introducción al Derecho*, La Ley, 7ª ed. Buenos Aires, 1984.
- 6 El cambio de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) requiere una mayoría de cinco votos de los siete miembros de la Sala Superior (art. 234 L.O.).
- 7 Borda, Guillermo A.: *Tratado de Derecho Civil*, Perrot, 8a ed., Buenos Aires, 1984.
- 8 Marienhoff, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980.
- 9 Checoslovaquia 1920, Uruguay 1924, Chile 1925, Brasil 1932, Nicaragua 1939, Argentina 1962.
- 10 Tomamos esta expresión como sinónimo de régimen legal que establece el modo de adjudicar los cargos electivos.
- 11 Marienhoff, Miguel S.: op. cit.
- 12 En la Argentina son los partidos los que diseñan e imprimen sus boletas electorales, con sujeción a las disposiciones legales.
- 13 Reso. N° 09 del 25/1/95, Consejo Nacional Electoral de Colombia. “*Memorias y Doctrina, 1996*”.

# JUSTICIA ELECTORAL

## I. Concepto

Por «*justicia electoral*», en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las *elecciones* y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente.

La finalidad esencial de los sistemas de *justicia electoral* ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (*partidos políticos* e, incluso, *funcionarios electorales*, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

Además de la referida acepción de “*justicia electoral*”, existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todos aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la *democracia* representativa, como sería la celebración de *elecciones* periódicas, libres y auténticas, mediante el *suffragio* universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la *representación política*; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los *partidos políticos* al financiamiento público; respeto estricto al *pluralismo* político; condiciones también equitativas para la contienda electoral, etcétera.

El mencionado significado estricto de “*justicia electoral*” —que es el más difundido— coincide, en esencia, con la noción de “contencioso electoral” en un sentido amplio, la cual abarca todo tipo de controles, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral, esto es, todas aquellas impugnaciones encaminadas a asegurar la regularidad electoral y no sólo las estrictamente procesales. Sin embargo, también existe una acepción de “contencioso electoral” más restringida, que es la que se vincula con la noción de “proceso”, la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales (es decir, los litigios sometidos ante un órgano tercero imparcial) frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o, en su caso, política).

Para los efectos de este diccionario, se desarrollará la acepción estricta de *justicia electoral* y que coincide con la más amplia de contencioso electoral, por lo que se hará referencia al conjunto de *medios de impugnación* (juicios, recursos o reclamaciones) para controlar la regularidad (jurídica) de cualesquiera actos del procedimiento electoral, con independencia de que los *medios de impugnación* correspondientes se substancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, administrativa o, en su caso, política.

A los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral, los cuales generalmente se encuentran encomendados a los tribunales constitucionales u órganos supremos del Poder Judicial del respectivo país, así como a los *delitos electorales* –aún cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales (como ocurre en Brasil y Panamá, así como parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay)– y las faltas administrativas de carácter electoral, ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales sino van dirigidas, respectivamente, a la validez o abrogación de ciertas normas generales electorales, o bien, afincar las responsabilidades penales o administrativas de los infractores.

Es oportuno mencionar también que el estudio de los diversos *medios de impugnación* que conforman los distintos sistemas de *justicia electoral* se ha encomendado a una disciplina incipiente, el llamado *derecho procesal electoral*, que por su importancia y especificidad en cuanto a los principios e instituciones que la conforman ha venido adquiriendo su autonomía científica.

Es importante advertir que los mecanismos para resolver los conflictos electorales no se agotan en el correspondiente sistema de *medios de impugnación*; incluso, lo deseable –y en sistemas democráticos funcionales ocurre frecuentemente– es que la necesidad de recurrir a los *medios de impugnación* electoral (esto es, al llamado contencioso electoral) sea excepcional o meramente marginal. Es decir, no sólo se pretende que la observancia de las reglas del juego para la contienda electoral (como en cualquier otra materia) sea la normalidad, que las normas jurídicas de naturaleza electoral sean observadas regularmente en forma espontánea por los destinatarios, sino que también, ante el eventual surgimiento de un conflicto, se cuente con medios alternativos para su solución y, sólo por excepción, se presente la necesidad de acudir a una instancia que dirima procesalmente las controversias derivadas de litigios electorales.

## **II. Tipología de los sistemas contemporáneos de *justicia electoral***

En el *derecho electoral* comparado se presentan diferentes sistemas de *justicia electoral*, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir – como lo sugiere Duverger– entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; a los mencionados se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de administrar las *elecciones* y el mismo tiene naturaleza propiamente

administrativa, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de las controversias electorales.

En términos generales y atendiendo a los diversos sistemas de *justicia electoral* vigentes en América y Europa –por lo que se refiere, básicamente, a los *medios de impugnación* previstos contra los *resultados electorales* (sin desconocer la existencia y conveniencia de otros *medios de impugnación* durante el desarrollo del procedimiento electoral o, incluso, en periodos anteriores al mismo)–, cabe establecer la siguiente tipología:

- El sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, el cual conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, toda vez que, por lo general, el mismo se combina con algunos *medios de impugnación* previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo;
- El sistema que se puede calificar de austríaco y que predomina en Europa, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, el cual confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los *medios de impugnación* electoral respectivos, en el entendido de que en ocasiones este sistema se combina con otros *medios de impugnación* previos de carácter también jurisdiccional o, incluso –como se verá– de naturaleza política;
- El sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, mismo que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo Poder Judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros *medios de impugnación* previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales, y
- El sistema que se puede considerar latinoamericano, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los *resultados electorales*, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de *medios de impugnación* previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al *derecho electoral*, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del *Estado de derecho* y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales.

### III. Principales características y ejemplos de los diversos sistemas de *justicia electoral*

En el presente apartado se hará mención a las principales características y los más importantes casos o ejemplos de los distintos sistemas de *justicia electoral* vigentes en las democracias de América y Europa, de acuerdo con la referida tipología.

*A. Sistema tradicional, clásico o predominantemente político (en la actualidad, contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo)*

En relación con el sistema llamado tradicional o clásico, que se traduce en la actualidad en un contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo –habitualmente vinculado con el origen de los parlamentos–, cabe señalar que hay ordenamientos en los que –a diferencia del sistema, hoy más generalizado, de plena jurisdiccionalización de los procedimientos electorales– se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de ellos, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la *elección* respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado “verificación de poderes”, o bien, “calificación de *elecciones*” o “certificación de actas” y que en México, equívocamente, se conoció como “autocalificación”.

La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el “principio de la división de poderes”, conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce. Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las *elecciones* materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las *elecciones*, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las *elecciones* en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, afirma Manuel Aragón, desde el punto de vista de la plenitud del *Estado de derecho*, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza.

No obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente *política*, cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular (como antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales

reales de justicia del common law y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del Rey), por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los *escrutinios*. Sin embargo, en 1604 el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un *resultado electoral* (a pesar de la protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, en el sentido de que eran tales jueces quienes tenían el derecho de decidirlo) estableciendo a partir de allí que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias *elecciones*, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que posteriormente se analizará.

En el ínterin, el sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los estados generales en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958, correspondiente a la Quinta República, en tanto que en los Estados Unidos de América se estableció con la Constitución Federal de 1787, a partir de los cuales se generalizó el contencioso político en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. Por lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo XIX previeron un contencioso político, con la salvedad de las leyes constitucionales de 1836 en México, que le confirieron de manera efímera tal atribución al llamado Supremo Poder Conservador, y la Constitución de Colombia de 1886, que preveía la existencia de jueces de *escrutinio*.

En la actualidad, como se mencionó, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político, ya que aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con un control jurisdiccional o contencioso administrativo previo o posterior, lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos mixtos político-jurisdiccionales, cabe incluir el de los Estados Unidos de América, en tanto que las *elecciones* federales reguladas y organizadas por autoridades de cada entidad federativa, por lo general, combinan impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario (en ocasiones, especializado) y, ulteriormente, ante un órgano político que resuelve en forma definitiva, esto es, la Cámara de Representantes o el Senado del Congreso de la Unión con motivo de las *elecciones* de sus respectivos miembros, así como el correspondiente *colegio electoral* tratándose de las *elecciones* presidenciales.

Similar situación ocurre en Italia y Suiza, en tanto que el artículo 66 de la Constitución de la República Italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara –diputados y senado de la República– la facultad de juzgar “los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad e inhabilitación para el cumplimiento”, una vez resueltos los reclamos y protestas de naturaleza administrativa por la Oficina Electoral Central Nacional que es la autoridad encargada de organizar la *elección*, mientras que en la Federación Suiza es atribución del Consejo Nacional y del Consejo de los Estados resolver en definitiva sobre la *elección* de sus respectivos miembros, una vez decididos los



recursos sobre los *escrutinios* y verificación de los resultados por las autoridades de los gobiernos cantonales.

Por su parte, en Argentina, en tanto sistema contencioso electoral mixto político-administrativo, tratándose sólo de las impugnaciones en contra de los resultados de las *elecciones* legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales únicamente pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del Poder Judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados, es el caso que la decisión final sobre la validez de las *elecciones* es atribución de un órgano político. En efecto, la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) resolver sobre las *elecciones* directas de Presidente y Vicepresidente de la *República*; por lo que se refiere a las *elecciones* de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones, si bien hay autorizados tratadistas, como Germán Bidart Campos, que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, también deben incluirse aquí ciertos países de Europa Central y Oriental que, a pesar de sus recientes y significativas transformaciones de la *forma de Estado* socialista hacia uno de *democracia* clásica –para utilizar la terminología de Biscaretti–, han conservado el sistema de auto calificación a cargo de los presuntos legisladores, como es el caso de Hungría.

#### *B. Sistema austríaco o de jurisdicción constitucional*

Diversas constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919 y, particularmente, la Constitución de Austria de 1920, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las *elecciones*.

En efecto, la Constitución de Austria de 1920 –bajo la influencia del ilustre jurista Hans Kelsen– atribuyó a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las *elecciones* de los cuerpos de representación, esto es, tanto del Consejo Nacional como de la respectiva dieta de cada Land, cuya competencia, a través de sucesivas reformas se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos (*referéndum*, desde 1929, y *elecciones* presidenciales, a partir de 1931).

Aquí cabe incluir también los casos de Francia y España que, a partir de 1958 y 1978, respectivamente, confieren al Consejo Constitucional o al Tribunal Constitucional la atribución de resolver en última instancia las controversias sobre las *elecciones* parlamentarias y, en el primer caso, también de las presidenciales, combinándolo en ciertos casos con *medios de impugnación* previos ante la justicia contencioso administrativa, en el entendido de que en el caso de España ésta forma parte del Poder Judicial.

Igualmente, es pertinente mencionar aquí el caso de Alemania, como típico ejemplo de contencioso mixto político y jurisdiccional constitucional, donde la calificación o verificación de la *elección* a cargo del Bundestag o Parlamento puede ser recurrida ante la Corte Constitucional.

Finalmente, conviene tener presente que un número significativo de los países de Europa Central y Oriental bajo reciente transformación han conferido a su respectiva Corte Constitucional la última palabra en el contencioso electoral, como es el caso de Rumania.

### *C. Sistema inglés o de jurisdicción ordinaria*

En algunos países las impugnaciones procesales contra los *resultados electorales* se presentan ante los jueces ordinarios, es decir, el propio Poder Judicial (como en Gran Bretaña).

En efecto, para erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes, a través de un acto legislativo de 1868, modificado en 1879, el juicio de las *elecciones* controvertidas se transfirió a dos jueces de los King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice, estableciéndose que la decisión concorde de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes.

Esencialmente este también es el sistema vigente en Canadá, toda vez que es competencia de la jurisdicción ordinaria resolver las diversas controversias electorales, combinándola con la relevante función desempeñada por la oficina de *Elecciones* Canadá en la organización de los comicios y el correspondiente comisionado.

### *D. Sistema latinoamericano o de tribunales electorales especializados*

Mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del siglo XX se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político en América Latina, en el transcurso de los últimos setenta años paulatinamente se han venido estableciendo en los diversos países tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional y/o administrativa (ya sea con un carácter autónomo, formando parte del Poder Judicial o del contencioso administrativo), habiendo figurado entre los primeros la Corte Electoral de Uruguay, prevista originalmente a nivel legal desde 1924, y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, contemplado a nivel constitucional desde 1925.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales en la región, también en términos muy generales –en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico– se puede apreciar, después de la adopción del contencioso político, la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de *partidos políticos* y del ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia hacia la

despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano que finalmente designa a sus miembros), transformándose las más de las veces en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional (si bien conservando muchos de esos órganos atribuciones materialmente administrativas, o bien, estableciéndose una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo, algunos de ellos ubicados en el Poder Judicial).

La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos, ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las *elecciones* (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político-partidistas.

De dieciocho países de la región, dos establecen un contencioso electoral administrativo (ante órganos electorales autónomos de naturaleza propiamente administrativa, como es el caso de Nicaragua y República Dominicana); nueve establecen un contencioso electoral jurisdiccional (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay, mientras que los otros seis ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional, ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo de la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en Guatemala, en el entendido de que Paraguay es el único de esos países cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral forma parte del poder judicial), en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo, como en Chile y Perú; ante la respectiva Corte Suprema de Justicia, como en Venezuela, tratándose de la *elección* de Presidente de la República; ante un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial, como en México, donde las sentencias del respectivo Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, o en Brasil, donde las resoluciones de su Tribunal Superior Electoral pueden ser impugnadas, por razones constitucionales, ante el correspondiente Supremo Tribunal Federal; o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como ocurre en Colombia y, tratándose de *elecciones* de diputados y senadores, en Venezuela), a la vez que el otro contempla un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excepción de los *resultados electorales*, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral administrativo y después ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del Poder Judicial, en el entendido de que las resoluciones de ésta sólo pueden ser posteriormente impugnadas por razones constitucionales ante la correspondiente Corte Suprema de Justicia, sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las

*elecciones* presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas, como se mencionó, ante un órgano de naturaleza política).

Como se desprende de lo anterior, los dieciocho países analizados contemplan órganos electorales especializados: Nueve prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales dos países contemplan exclusivamente órganos electorales administrativos (Nicaragua y República Dominicana), en tanto que los otros siete lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), en el entendido de que mientras siete de esos nueve órganos administrativos tienen carácter permanente, los otros dos son temporales pues se reúnen unos dos meses antes de los comicios y se disuelven una vez éstos realizados (Argentina y Brasil); por su parte, dieciseis países prevén órganos jurisdiccionales como parte de su contencioso electoral, diez de ellos son tribunales electorales autónomos (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay), otros cuatro son tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México y Paraguay) y los dos restantes son órganos de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria que conocen en última instancia de impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa (Colombia y Venezuela).

Asimismo, de los referidos dieciocho países, ocho contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (ya sean de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay), en tanto que los otros diez prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación, por razones de constitucionalidad y/o legalidad, ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las *elecciones* legislativas y presidenciales; Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, en los casos de *elecciones* presidenciales), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia y, tratándose de *elecciones* distintas a las presidenciales, Venezuela) y/o un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de las *elecciones* legislativas y presidenciales).

#### **IV. Evaluación y perspectivas**

Los diversos sistemas de *justicia electoral* establecidos en América y Europa, como es obvio, son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores

elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales y su constante perfeccionamiento, pudiendo identificarse de mejor manera las fortalezas y, en su caso, insuficiencias normativas, orgánicas o procesales del correspondiente sistema de *justicia electoral* de un país determinado.

En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la “judicialización” de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de *medios de impugnación* ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente “judicializados” en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales).

La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas de *justicia electoral* estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ha advertido el doctor Fix-Zamudio. Lo anterior también ha implicado –como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra– un cambio en la actitud asumida por los *partidos políticos, funcionarios electorales* y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

En todos aquellos sistemas contenciosos electorales que prevén *medios de impugnación* de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (concretamente, los artículos 2º, sección 3, inciso a), y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8º, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el entendido de que aquellos países que no prevén *medios de impugnación* ante un órgano estrictamente jurisdiccional sino tan sólo ante uno electoral autónomo de carácter administrativo, como Nicaragua y República Dominicana, o bien, ante algún órgano de tal naturaleza y posterior impugnación en ciertos casos ante un órgano político, como Argentina, teniendo en cuenta que sus miembros son nombrados de igual forma que otros funcionarios jurisdiccionales, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes, se estima que es posible sostener la referida afirmación).

De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el contencioso electoral se encuentra totalmente centralizado, en virtud de que el correspondiente tribunal o consejo electoral (al igual que, con posterioridad, tratándose de cuestiones de constitucionalidad, el órgano supremo del respectivo poder judicial) conoce tanto de impugnaciones contra actos relativos a *elecciones* para integrar los órganos públicos de la federación como los de las entidades federativas (Brasil y Venezuela), en otro, si bien hay órganos electorales administrativos en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (Argentina), mientras que en el restante (México) las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a *elecciones* locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa, si bien como resultado de la reforma electoral de 1996 se estableció un nuevo juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido Tribunal Electoral para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. Por su parte, en los sistemas federales europeos, como Alemania y Austria, también corresponde a un órgano central, la correspondiente Corte Constitucional, ejercer la atribución de control de la regularidad también de las *elecciones* locales.

Finalmente, como parte del objeto de estudio del *derecho procesal electoral*, se encuentra la posible identificación de las medidas normativas y, en su caso, estructurales y organizativas, que contribuyan, con independencia del tipo contencioso electoral que se adopte en determinado país, a garantizar la impartición de una cabal *justicia electoral*. Al respecto, es posible distinguir entre las llamadas garantías orgánicas y las garantías procesales de las partes.

En efecto, con el objeto de fortalecer la administración de *justicia electoral*, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas “garantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales”, conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la *justicia electoral*, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios *partidos políticos*, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten, las cuales esencialmente consisten, por ejemplo, en la consagración jurídica de su autonomía y/o independencia del órgano electoral supremo y sus miembros, el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo (destacando al respecto los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente Corte Suprema de Justicia y/o a una mayoría calificada de alguna o, en su caso, ambas cámaras del respectivo Congreso a fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas, además de la importancia de que haya una renovación parcial de los integrantes del propio órgano en beneficio de su estabilidad); los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer; la permanencia del órgano y la estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera “jurisdiccional” electoral); el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral.

Asimismo, conviene destacar las llamadas garantías procesales de las partes derivadas de los correspondientes sistemas de *medios de impugnación* electoral, las cuales óptimamente están dirigidas a lograr la eficacia y eficiencia del respectivo sistema de *justicia electoral*; en este sentido, pretenden asegurar a los justiciables no sólo el derecho formal a solicitar y obtener la prestación jurisdiccional sino un verdadero y real acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, a través de los derechos de acción procesal y a la administración de justicia expedita y gratuita, así como el derecho de defensa y a que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, con el objeto de que las partes puedan hacer valer de manera eficaz sus pretensiones (siendo relevante al respecto analizar, por ejemplo, los sujetos legitimados para promover los distintos *medios de impugnación*, ya se trate de partidos y otras *organizaciones políticas*, candidatos y, en su caso, ciudadanos; la exigencia o no de determinado derecho, gravamen, depósito, fianza o costa para tener acceso a la prestación del servicio jurisdiccional electoral; los medios de prueba que pueden ofrecer las partes y, en su caso, la facultad del respectivo órgano electoral para ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer los sistemas de valoración de pruebas, ya se trate del libre, tasado o mixto, así como la institución de la suplencia de la queja o de la deficiencia en la argumentación de los agravios prevista en algunos sistemas).

### **Vocablos de referencia:**

Delitos electorales  
Derecho procesal electoral  
Elecciones  
Faltas electorales  
Interpretación de leyes electorales  
Jurisprudencia electoral  
Medios de impugnación  
Nulidad de elecciones  
Organismos electorales

### **Bibliografía:**

Aragón, M.: "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, 1988.  
Bidart Campos, G.: "El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral", en *Memorias del IV Curso Interamericano de Elecciones*, San José, 1991.  
Brewer Carías, A.: "La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada", en IIDH/CAPEL: *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 1990.  
Cotteret, J., y C. Emeri: *Los sistemas electorales*, Barcelona, 1973.  
Duverger, M.: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Barcelona; 1988.  
Fix-Zamudio, H.: "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1992.  
Galván Rivera, F.: *Derecho procesal electoral mexicano*, México, 1997.  
González Roura, F.: "La justicia nacional electoral", en *El derecho. Jurisprudencia general*, tomo 117. Buenos Aires, 1997.  
González Salas, F.: "La calificación de las elecciones", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, 1997.

Gros Espiell, H.: *La Corte Electoral del Uruguay*. Montevideo, 1990.

Jaramillo, J.: “Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana”, en D. Nohlen (comp.): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, 1992.

Mackenzie, W. J. M.: *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, Madrid, 1962.

Nohlen, D.: “La calificación electoral en Alemania Federal”, en *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México*. México, 1992.

Orozco Henríquez, J. J.: “Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*; en *idem*, “El contencioso electoral/La calificación electoral”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, 1998.

Urruty, C.: “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, núm. 1. México, 1992.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ



# L

## LEGITIMIDAD

### I. Concepto

Max Weber, en su clásica obra “Economía y Sociedad”<sup>1</sup> entendía por “dominación” la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para *mandatos* específicos (o para toda clase de *mandatos*). Esta “dominación”, entendida en el sinónimo de “autoridad”, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta los motivos que se consideran puramente racionales con arreglo a fines. En todo caso, como el mismo Weber significa, un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

Como antes decíamos, son muy diversos los motivos de sumisión a la autoridad. En lo cotidiano domina la costumbre y con ella intereses materiales, utilitarios. Junto a la costumbre encontramos motivos afectivos o racionales con arreglo a valores. Pero junto a todos ellos, como nuevamente advierte Weber, se añade otro factor: la creencia en la *legitimidad*.

No es nada casual que toda dominación intente adicionar a cualesquiera otros motivos la creencia en su *legitimidad*. Esta creencia en la *legitimidad* de que habla Weber asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones. Como parece obvio, en ningún gobierno todos los ciudadanos conceden *legitimidad* en este sentido, pero ningún gobierno puede sobrevivir sin esta creencia por parte de un número sustancial de ellos.

Como bien advierte Linz<sup>2</sup>, los gobiernos democráticos requieren esta creencia, con una intensidad más o menos mayor, por lo menos dentro de las filas de la mayoría, y normalmente deberían gozar de esta *legitimidad* incluso entre los que constituyen su oposición. Como mínimo, la *legitimidad* es el creer que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia. De modo más específico, la *legitimidad* de los regímenes descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza.

Esta creencia no requiere estar de acuerdo con el contenido de la norma ni apoyar un gobierno determinado, sino aceptar su carácter vinculante y su derecho a mandar, hasta

que por procedimientos legales el régimen los cambie. La *legitimidad* democrática, ha dicho Linz<sup>3</sup>, se basa en la creencia de que para un país en concreto en una coyuntura histórica dada, ningún otro tipo de régimen podría asegurar más éxito en la tarea de perseguir objetivos colectivos.

En las democracias los ciudadanos son libres de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla, lo que entraña el intento de ganar el control del gobierno sin usar la fuerza, siguiendo el proceso constitucionalmente previsto, como competición libre en orden a lograr el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos.

Con el reconocimiento de la *legitimidad* del conflicto y el establecimiento de reglas de juego claras por las que aquel debe discurrir, se establece, como bien señala García Laguardia<sup>4</sup> un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el *pluralismo* político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política.

Es por todo ello por lo que bien puede afirmarse que la *legitimidad* democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad. En este marco, las *elecciones* desempeñan un papel fundamental; puede hablarse al respecto de su virtualidad legitimadora; como indican Carreras y Valles<sup>5</sup> las *elecciones* son, en la sociedad *política* de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquel carisma que la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada otorgaba en otras comunidades políticas. Se ha llegado a afirmar por Mackenzie<sup>6</sup> que las *elecciones* constituyen un fin en sí mismas. Sin llegar tan lejos, puede afirmarse que las *elecciones* libres, aunque no constituyan un fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades amplias y complejas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del gobierno en toda sociedad: las *elecciones* y la alternancia.

- *Las elecciones*

En primer término, las *elecciones* crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aún cuando el gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano corriente. Como en análoga dirección advierten Dowse y Hughes<sup>7</sup> las *elecciones* pueden considerarse como un método a cuyo través las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. Desde esta perspectiva, el rol esencial de la *elección* es actuar como mecanismo mediante el cual los gobernantes se encuentran limitados y se hacen conscientes de que su posición es contingente, al menos por la existencia de una posibilidad real de que puedan perder el *poder*. Este es, naturalmente, un elemento esencial del “mito” democrático, según el cual, los gobernantes son elegidos por y gobiernan con la aprobación del pueblo.

- *La alternancia*

En segundo término, y como derivación inmediata de lo anterior, cuando la aprobación, el respaldo popular, se retira, los gobernantes tendrán razonablemente que enfrentarse con una derrota (y aceptarla) en las *elecciones*; de ahí que estas procuren una ordenada sucesión de los gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes, ésto es, a quienes han triunfado en los comicios.

El origen electoral, ésto es, popular, de la autoridad y la creencia en que los gobernantes, si se ven requeridos para abandonar el *poder* por medios legítimos (normalmente tras un fracaso electoral), no tratarán de conservarlo por medios ilegítimos, se convierte en la clave de la *legitimidad* del *sistema político* democrático. Puede hablarse, pues, como hace Luhmann, de una legitimación formal del sistema, o sea, de una legitimación a través de un procedimiento.

De esta forma se puede decir que las *elecciones* sirven asimismo para integrar una organización o *sistema político* al mantener la *legitimidad* de tal organización o sistema. Como significan Dowse y Hughes<sup>8</sup>, las *elecciones* integran a la periferia política en la escena *política*, y de esta forma contribuyen a la formación de un sentido de comunidad política o de un interés compartido en el *sistema político*. Como ha dicho Shils, el poner a toda la población adulta periódicamente en contacto con los símbolos del centro de la vida *política* nacional debe tener consecuencias incalculables al estimular a la gente y darle un sentido de su propia significación potencial, y ligar sus sentimientos a símbolos que comprenden a la nación entera. Ello, como antes se señala, redundará en la función integradora de los comicios que se convierten en la clave de bóveda de la *legitimidad* del sistema.

Ahora bien, para que unas *elecciones* sean libres, esto es, para que el pueblo pueda libre y auténticamente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de gobierno, posibilitando al unísono la alternancia en el *poder* de las distintas opciones derivadas del *pluralismo* político (insito) a cualquier colectividad social, no es condición suficiente, aunque sea necesaria, la existencia de unas reglas formales que, transparentemente, garanticen la libre expresión de la voluntad popular. Junto a esos principios formales se requieren otras varias condiciones.

## **II. Condiciones de *legitimidad***

Mackenzie<sup>9</sup> se ha referido a la existencia de cuatro condiciones teóricamente necesarias en orden al logro de unas *elecciones* libres, y por ello mismo, con una virtualidad auténticamente legitimadora: a) un Poder Judicial independiente que interprete la ley electoral; b) una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las *elecciones*; c) un sistema maduro de *partidos políticos*, lo suficientemente organizados para presentar a los *electores* un *programa político*, una tradición y una *candidatura* propios como alternativa de opción, y d) la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el *poder*, en virtud de cierta convicción íntima de que, si no se respetan dichas reglas, desaparecerá el juego mismo envuelto en la ruina total del sistema. A este respecto, resulta imprescindible contar con una *opinión pública* enérgica, capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción. Como

vemos, el logro de unas *elecciones* verdaderamente transparentes y libres excede de los meros principios formales que rigen la realización de unos comicios. Ahora bien, ello no debe entenderse en el sentido de relativizar la importancia de aquellos principios formales; bien al contrario, una *elección* no será auténticamente libre –y por ello mismo legítima *per se*, y a la vez, legitimadora de la autoridad de quienes detentan el *poder* y, por ende, del propio sistema en su conjunto– si en ella no se respetan una serie de principios de los que entresacaríamos los siguientes:

#### A. *La universalidad e igualdad del sufragio*

Como se ha puesto de relieve, el principio del *sufragio* universal entraña que las únicas excepciones o prohibiciones de votar que cabe hacer deben basarse en unos motivos puramente técnicos y no políticos<sup>10</sup>.

La realización de prácticas discriminatorias (muy comunes, por ejemplo, en los Estados Unidos durante un largo período histórico, pese al reconocimiento formal del principio del *sufragio* igual) por razones de raza, sexo, educación, religión, condición social o posición política, vulneran flagrantemente este principio, que por lo demás es inherente a la propia dignidad del ser humano. Ahora bien, en nuestros días, como en otro lugar hemos expuesto (véase el vocablo “*Voto*”), el principio de igualdad del *sufragio* añade a su formulación tradicional la idea del valor igual de cada *voto* (“one man, one vote, one value”). Ello tiene especial incidencia en orden a la distribución circunscriptiva de los escaños. Los escaños deben repartirse entre las distintas circunscripciones del territorio nacional de modo tal que no se generen desigualdades notorias; no se trata de lograr una igualdad matemáticamente perfecta, sino, más bien, de conseguir lo que podríamos considerar como “una representación justa y efectiva”, atendiendo para ello a la correlación número de *electores*/diputado.

#### B. *La libertad de candidatura*

Viene a ser algo así como el reverso del *sufragio* universal. Este principio exige que todas las fuerzas políticas legalizadas puedan participar en los comicios si así lo desean. Más aún, no sólo los partidos o coaliciones deben estar capacitados para presentar *candidaturas* o candidatos; también los ciudadanos, reunidos en una agrupación de *electores* que cuente con un respaldo mínimo (en España, se exige la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción para la presentación de *candidaturas* a la *elección* de diputados o senadores por parte de una agrupación de *electores*) deben estar habilitados legalmente para la presentación de *candidaturas* en cualquier tipo de comicios.

#### C. *La igualdad de oportunidades*

Deriva del principio jurídico (y a la par valor superior) de la igualdad. Como significa Mackenzie<sup>11</sup>, las *elecciones* libres son aquéllas en que a cada *elector* se le ofrece la oportunidad –una oportunidad igual– de expresar su parecer a la luz de la opinión y sentir propios. La intimidación y el soborno atentan contra esta independencia. Sin embargo, la corrupción individual del viejo tipo ha desaparecido virtualmente en las sociedades occidentales. Hoy, el impacto del dinero en los comicios adopta formas distintas. La

auténtica libertad de una consulta electoral descansa en la libre comunicación de ideas, como de nuevo expone con acierto Mackenzie; la ley debe defender el derecho de cada ciudadano a exponer su punto de vista ante el electorado por cualquier medio que no afecte al orden público. Pero la comunicación con las masas es muy costosa; la libertad absoluta de comunicación otorga ventaja a los hombres y partidos ricos y, en consecuencia, tiende a quebrantar el principio de igualdad. En este marco, la igualdad de oportunidades se convierte en un principio de todo punto imprescindible. Al alcanzarlo se orientan una serie de medidas de entre las que vale la pena recordar:

1. La limitación de los gastos electorales de los candidatos, cuyo objeto fundamental es combatir la corrupción, a la par que nivelar en cuanto sea posible las expectativas de comunicación con el cuerpo electoral por parte de las diferentes fuerzas políticas. Esta limitación, para que sea efectiva, exige ser controlada a posteriori por un órgano especializado.
2. La ayuda estatal a los candidatos, que implica el establecimiento de subvenciones electorales con cargo al erario público con arreglo a unos baremos objetivos que, como parece lógico no pueden ser otros que el respaldo popular a cada *candidatura*, medido en *votos* y en número de escaños obtenidos.
3. El acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social, que no podrán tratar discriminatoriamente a ninguna *candidatura*. Es especialmente relevante a estos efectos la utilización por las distintas formaciones políticas, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones de *electores*, de los medios de comunicación de titularidad pública, y de modo específico, de la televisión, por su especial impacto sobre la *opinión pública*. La fijación de unos criterios objetivos en orden al acceso a este medio se nos antoja vital en orden a conseguir la auténtica igualdad de oportunidades entre los diferentes competidores electorales.
4. La distribución equitativa de los emplazamientos disponibles para la colocación de la *propaganda electoral*, lo que se presenta por lo general como una competencia de los ayuntamientos que vienen obligados a reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos para la celebración de los actos propios de la *campaña electoral*.

#### *D. La libertad de elección*

Si bien descansa en la libre comunicación de ideas, como ya expusimos con anterioridad, debe garantizarse a la par a través de un conjunto de garantías de entre las que hay que destacar el secreto del *voto* (véase al efecto el vocablo *voto*).

Si en una sociedad perfecta no existieran motivos para propugnar el secreto del *voto*, la realidad de las presiones políticas, sociales y económicas, e incluso de toda suerte de coacciones, abogan por la necesidad de respetar aquel secreto, que de esta forma se presenta como un requisito ineludible del libre ejercicio del derecho de *sufragio* y de la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano *elector*. La supresión de la votación abierta es una garantía frente a la corrupción e intimidación organizadas, ya

provengan de personas influyentes, de la presión de la *opinión pública* o de los propios poderes de gobierno. El aseguramiento, jurídica y organizativamente, de la posibilidad del secreto en la emisión del *voto* es así un requisito imprescindible en unas *elecciones* que se quieran auténticamente libres. Y la quiebra del secreto del *voto* debe, consecuentemente, ser sancionada administrativa o penalmente, según los casos, por la propia legislación electoral o, de modo alternativo, por el Código Penal.

Pero la libertad de *elección* debe ser preservada no sólo a través del secreto del *voto*, sino también impidiendo aquellas prácticas electorales orientadas a la *manipulación* del cuerpo electoral, o de un sector del mismo. A este respecto, se nos antoja de especial relevancia el sometimiento a un estricto marco legal de las encuestas o sondeos electorales.

Es sabido que en todos los países existe un porcentaje más o menos amplio del cuerpo electoral que decide su opción de *voto* en los instantes inmediatamente anteriores a la votación; nos referimos a ese electorado indeciso, que algunos engloban dentro de la expresión “*voto flotante*”, cuya opción de *voto* suele oscilar con frecuencia.

Pues bien, aunque sea difícil de cuantificar, es indudable que sobre la *opinión pública* en general, y de modo particular, sobre ese segmento social antes citado, puede incidir –y de hecho incide, a veces incluso significativamente– la publicación de *encuestas electorales* en los días inmediatamente precedentes a la celebración de los comicios. Por todo ello, puede intentarse orientar a un sector del cuerpo electoral en una determinada dirección, a través de la publicación de *encuestas electorales* manipuladas, bien por estar parcialmente falseadas, por ocultar determinados datos o simplemente por no haberse elaborado con las imprescindibles garantías técnicas. Este tipo de encuestas puede llegar a cambiar la opción de *voto* de un ciudadano o, lo que es más probable, decidir al indeciso en una cierta dirección. Pero aún en el caso de que la encuesta sea correcta, ¿qué duda cabe que su publicación horas antes de la apertura de las urnas, en cuanto puede incidir sobre la decisión electoral de un fragmento social, resta autenticidad a la libre manifestación de voluntad individual que debe hallarse en la base misma del ejercicio del derecho de *sufragio*?. Por todo lo expuesto, no debe extrañarnos que ciertos ordenamientos jurídicos hayan comenzado a regular con minuciosidad tanto la realización de este tipo de encuestas o sondeos, como su publicación, sujetando esta última a ciertos límites de carácter temporal.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de Francia, en donde la Ley No. 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y difusión de ciertas encuestas de opinión (*sondages d’opinion*), vino a regular el contenido de este tipo de encuestas, creando al unísono una “comisión de encuestas” (*commission des sondages*) encargada de estudiar y proponer las reglas tendientes a asegurar en el ámbito de la previsión electoral la objetividad y la calidad de este tipo de sondeos, publicados o difundidos en relación directa con un *referéndum*, una *elección* presidencial, cualquiera de las *elecciones* contempladas por el código electoral o, finalmente, la *elección* de los diputados del Parlamento europeo. Por último, el Art. 11 de la ley francesa prohíbe la publicación, difusión y comentario de cualquier encuesta de esta índole durante la semana que precede a cada una de las dos vueltas del *escrutinio* (recordemos que en Francia rige un *sistema electoral* mayoritario a

doble vuelta), así como durante el desarrollo de la votación. Siguiendo el modelo francés, en España, la Ley 14/1980, de 18 de abril de 1980, sobre régimen de *encuestas electorales*, prohibía la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación durante los cinco días anteriores al de la votación.

Al mismo tiempo, se obligaba a quienes realizaran este tipo de sondeos o encuestas a que, en el momento de su realización, se acompañara la encuesta de una serie de especificaciones (características técnicas del sondeo, texto íntegro de las cuestiones planteadas... etc.), que asimismo debían ser incluidas en el momento de su publicación. La Ley española encomendaba a la Junta Electoral Central, máximo órgano de la *administración electoral*, la vigilancia para que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contuvieran falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas.

La reciente Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, ha hecho suyas las previsiones de la norma anterior (en su Art. 69), que se complementan (en su Art. 145) con la sanción penal que debe aplicarse a quienes dolosamente infrinjan la normativa vigente en materia de *encuestas electorales*.

#### *E. La tipificación de una serie de conductas*

Se entiende que vulneran el libre y pacífico ejercicio del derecho de *sufragio* (véase el vocablo *Delitos Electorales*), su secreto, la autenticidad y legalidad del procedimiento y, en definitiva, la pureza del *proceso electoral* en su conjunto.

Es claro que de nada valdrían los requisitos normales previstos por la legislación electoral en orden a salvaguardar la autenticidad, regularidad y legalidad del *proceso electoral* si su conculcación quedara impune. A que ésto no sea así se orientan la tipificación delictiva y ulterior sanción penal (administrativa, caso de tratarse de una simple infracción) de un dispar elenco de conductas cuyo común denominador es falsificar la expresión auténtica de la voluntad popular; inducir, manipular o coaccionar esa voluntad o intentar perturbar su pacífica y libre expresión.

#### *F. La existencia de recursos jurídicos*

Es necesaria la existencia de recursos jurídicos con los cuales poder enfrentarse a decisiones administrativas que se consideren ilegales, de modo tal que quede en manos de los jueces y tribunales garantes últimos y naturales de los derechos y libertades ciudadanos la protección y defensa del derecho de *sufragio*. Uno de los principios elementales de un *Estado de Derecho* es el de legalidad, que exige el sometimiento al Derecho de todos los ciudadanos, pero también de los poderes públicos; de ahí la ineludibilidad de que los actos de la *administración electoral* queden sujetos al principio de justiciabilidad, y por ello mismo, al control de los tribunales.

Más aún, en aquellos países en que la Jurisdicción Constitucional conozca del llamado “recurso de amparo constitucional” por la vulneración de derechos fundamentales, se nos antoja necesario que el Tribunal Constitucional, u órgano que haga sus veces, pueda conocer, una vez agotada la vía jurisdiccional ordinaria, y siempre que se den los demás

requisitos legalmente exigidos, de las posibles vulneraciones del derecho de *sufragio*. En España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha hecho posible, a través de un amplio sistema de recursos, que el derecho de *sufragio* pasivo, esto es, el derecho de todo ciudadano que cumpla los requisitos legales a ser candidato en unos comicios (en definitiva, la libertad de *candidatura*) quede bajo la protección jurisdiccional ordinaria y, en último término, constitucional, dado que la resolución judicial que confirme la denegación de la proclamación de una *candidatura* por las juntas electorales habilitadas para ello, aun siendo firme e inapelable, dejará abierta la puerta al procedimiento de amparo constitucional ante el supremo intérprete de la Constitución (el Tribunal Constitucional).

Hasta aquí hemos enumerado un conjunto de elementos básicamente formales que entendemos necesarios para garantizar adecuadamente la realización de lo que hemos venido llamando con Mackenzie unas *elecciones* libres. No debemos olvidar, sin embargo, que para alcanzar una auténtica libertad no bastan, como ya dijimos, esos elementos.

Sin un sistema maduro de *partidos políticos* organizados, sin unos medios de comunicación libres, independientes de las instancias gubernamentales y de los *grupos de presión*, y, sobre todo, sin una *opinión pública* concientizada y enérgica, capaz de reaccionar frente a los intentos de *fraude*, corrupción o *manipulación* electoral, difícilmente podrá reconocerse la *legitimidad* de un *proceso electoral* y, por ello mismo, mucho más dificultosamente aún podrá admitirse la *legitimidad* de las mismas instituciones representativas.

### **Vocablos de referencia:**

Axiología electoral  
Delitos electorales  
Derecho electoral  
Sistemas electorales  
Voto

### **Bibliografía:**

De Carreras, Francesco y Valles, Josep Ma.: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Editorial Blume, Barcelona, 1977.  
Dowse, Robert y Hughes, John: *Sociología política*, Alianza Universidad, Madrid, 1975.  
Fernández Segado Francisco: *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Editorial Dykinson, Madrid, 1986.  
García Laguardia, Jorge: “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica: de la exclusión a la apertura”, en Dieter Koniecki (Ed.): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986.  
Linz, Juan: “Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos”, en el colectivo: *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada, 1978.  
López Garrido, Diego: *Qué son unas elecciones libres*, Barcelona, 1977.  
Mackenzie, W. J. M.: *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, Madrid, 1962.  
Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.  
Stein, Rokkan (y otros): *Citizens, elections, parties*. Oslo, 1970.  
Weber, Max: *Economía y Sociedad*, 2 vols. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO



## NOTAS

- 1 Weber Max: *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, tomo I, México, 1959, pág. 170.
- 2 Linz, Juan: “Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos”, en el colectivo *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada, 1978, págs. 97 y sigs.; en concreto, pág. 101.
- 3 Ibid. Pág. 103.
- 4 García Laguardia: “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica: de la exclusión a la apertura”, en Dieter Koniecki, editor: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986, págs. 193 y sigs.; en concreto, pág. 212.
- 5 De Carreras, Francesco y Valles, Josep Ma.: *Las elecciones*, Barcelona, 1977, pág. 28.
- 6 Mackenzie: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 15.
- 7 Dowse Robert E. y Hughes, John: *Sociología política*, Alianza Universidad, Madrid, 1975, pág. 401.
- 8 Dowse y Hughes: op. cit., pág. 400.
- 9 Mackenzie: op.cit., pág. 16.
- 10 López Garrido, Diego: *Qué son unas elecciones libres*, Barcelona, 1977, pág. 37.
- 11 Mackenzie: op.cit. pág. 175.

# LEY DE LEMAS

## I. La acumulación de *votos* entre fracciones como base del sistema de «lemas»

Con este nombre se ha denominado al peculiar *sistema electoral* del Uruguay, construido entre 1910 y 1925 y que perdió su carácter sustancial en 1996 al entrar en vigencia una reforma constitucional que eliminó la posibilidad de acumular *votos* entre diversas *candidaturas* presidenciales a un *partido político*. El sistema permitía que un candidato ganase la presidencia gracias a los *votos* aportados por todos los que competían por la presidencia dentro del mismo partido. El sistema permanece vigente, aunque con restricciones, para elegir los intendentes, los titulares de ejecutivos departamentales, las unidades administrativas en que se divide el país y también con algunos ajustes para elegir los miembros de las dos cámaras que forman el parlamento uruguayo.

En rigor por lema debe considerarse las denominaciones que tiene un *partido político* en todos los actos y procedimientos electorales. Aunque el sistema se ha popularizado bajo este nombre, «*ley de lemas*», en puridad lo que distingue a este *sistema electoral* es la existencia del llamado DVS, el doble *voto* simultáneo, lo que permite, a la vez, votar por un lema, por un partido, y por una lista de candidatos dentro de ellos. Las fracciones partidarias que conforman cada lista de candidatos acumulan al partido. Esas fracciones se denominan sublemas. Las fracciones están conformadas por una o más listas. Cuando hay más de una se da un proceso de sub-acumulación.

Pongamos como ejemplo una de las *elecciones* del pasado para ilustrar como funcionaba el mecanismo de acumulación. En 1971 se presentaron cuatro partidos. Tres de ellos con fracciones, los partidos tradicionales fundadores, el Colorado y el Nacional (conocido también como Blanco) y la alianza de comunistas, socialistas, demócrata cristianos, disidentes de los partidos tradicionales y otros grupos menores conocida como Frente Amplio. A los efectos de poder utilizar los mecanismos de acumulación en la *elección* parlamentaria, que obligaban a tener previamente representación parlamentaria, esta coalición utilizó el nombre de Partido Demócrata Cristiano. Sin embargo, no utilizó el mecanismo para la *elección* presidencial, haciendo hincapié, precisamente, en el rechazo a tener más de una *candidatura* a presidente. El cuarto partido era una pequeña formación social-cristiana de centro-derecha. En el cuadro siguiente se indica el resultado de la *elección* en porcentajes. Los colorados presentaron tres *candidaturas* a presidente y los blancos dos. El partido ganador fue el Colorado. Obtuvo el 41% de las bancas del parlamento y la presidencia, que de acuerdo con el sistema de acumulación correspondió al candidato Bordaberry, quien dentro del partido obtuvo el mayor número de *votos*. El candidato individualmente más votado, sin embargo, fue el nacionalista W. Ferreira, que no accedió a la presidencia porque su partido no tuvo el mayor número de *votos*.

Lema: Partido Colorado		Lema: Partido Nacional		Lema : PDC (Frente Amplio)	Unión Cívica
Candidatos	Porcentaje	Candidatos	Porcentaje		
Juan María Bordaberry	22,8 %	Wilson Ferreira	26,4%		
Jorge Batlle	14,6%	O. Aguerrondo	13,7%	L. Seregni	
A. Vasconcellos	2,9%				
Total	40,3%	Total	40,1%	18,3%	0,5%

Este esquema de acumulación para el *voto* presidencial se utilizó hasta la *elección* de 1994, en la que el Partido Colorado presentó dos candidatos, obteniendo todo el partido el 32% de los *votos*, por lo que el Dr. Julio María Sanguinetti, el más votado dentro del partido, con 23% del total de los *votos* del país, fue electo presidente. Segundo fue el Partido Nacional, con 31% de los *votos* y tres *candidaturas* y tercero la coalición de Izquierda, Frente Amplio-Encuentro Progresista que con un solo candidato, obtuvo el 30% de los *votos*, siendo el candidato individualmente más votado.

En la *elección* de 1999 cada partido presentó un solo candidato, restringiéndose el uso del mecanismo de acumulación a la *elección* parlamentaria.

Entre 1936 y 1996, con motivo de la situación política que imperaba en ese momento en Uruguay se reglamentó la «propiedad» de los lemas. O sea a quién se autorizaba su uso y su forma de adjudicación. La ley estableció que la mayoría de los legisladores electos por el partido establecería a quién pertenece el lema, indicando también que no podía ser negado a cualquier fracción que agrupase al menos a un quinto de los legisladores electos. Asimismo se estableció la existencia de lemas permanentes, considerándose como tales a aquéllos que obtuvieron una representación parlamentaria. Esos lemas permanentes eran los únicos que podían acumular *votos* mediante la formación de sublemas.

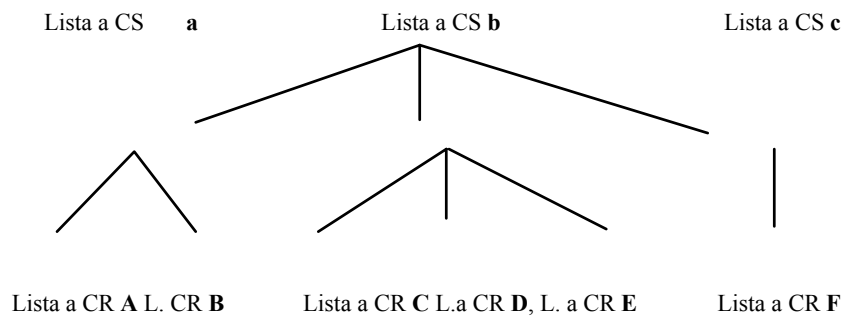
Al amparo de esas normas, en 1971 se conformó una *coalición de partidos* de izquierda (Comunista, Socialista y otras pequeñas formaciones que incluían desde órganos de fachada de los movimientos insurreccionales de ese tiempo, los «tupamaros», hasta trotskistas, así como el Partido Demócrata Cristiano y facciones compuestas por disidentes colorados y blancos, que se presentaron a la *elección* bajo el lema Partido Demócrata Cristiano utilizando un distintivo, un elemento gráfico, para identificarse con el nombre de la coalición Frente Amplio. Ilegalizados gran parte de los partidos integrantes, la coalición resurgió como parte de los acuerdos de salida entre los negociadores políticos y los militares en 1984.

Como parte del proceso de transición, en los últimos años de la dictadura militar se dictó una ley de partidos que intentaba restringir el número de candidatos a presentar mediante

el sistema de acumulación, pero dicha norma fue abolida con el retorno de la *democracia* y desde ahí hasta el presente no se cuenta con una ley de *partidos políticos*.

Si el lema es el partido en el acto electoral y los sublemas identifican a las fracciones, el sistema se completa con las llamadas listas. Se trata de la enumeración de los candidatos realizada en orden. El mismo puede ser, comenzando por el candidato número 1 y continuando por el 2, 3, hasta completar la lista de N candidatos. Alternativamente se puede confeccionar por el sistema denominado de suplentes respectivos. Cada candidato titular a un cargo electivo representativo tiene tres suplentes respectivos. O sea la lista la encabeza el candidato número 1, con sus suplentes 1a, 1b, 1c. Esos suplentes cubren renuncias o vacancias transitorias del titular de la banca. El próximo titular es el candidato número 2, quien tiene como suplentes a 2a, 2b, 2c, y así los N sucesivos. Esas listas se imprimen en lo que se llaman hojas de votación, una hoja de papel donde aparecen cuatro listas. Desde 1996 las listas incluidas en la hoja de votación son las de la fórmula presidencial, la de candidatos al Senado, la de candidatos a la Cámara de Representantes y la lista a la Junta Electoral, un *organismo electoral* para cada departamento. Desde 1996 la interpretación de la Corte Electoral de la Ley Electoral restringió notoriamente el número de listas posibles, al estructurar a los partidos en forma arborescente. Cada lista a la Cámara de Representantes (diputados) sólo puede tener como referencia una lista al Senado y como hay un sólo candidato a Presidente cada lista al Senado también tiene un sólo referente. El esquema siguiente indica como se estructura la competencia electoral y se permite la acumulación dentro de cada partido desde 1996 en adelante.

#### Lista con la fórmula presidencial



CS: Cámara de Senadores, CR: Cámara de Representantes.

Las *elecciones* locales, a partir de la reforma constitucional de 1996, se hacen en fecha diferente a la *elección* presidencial y parlamentaria. En las *elecciones* locales se mantiene el mecanismo de acumulación, tanto para elegir intendentes (encargados de los órganos ejecutivos de nivel subnacional) así como Juntas Departamentales o Locales (los órganos representativos). Los candidatos a intendente pueden ser hasta dos por partido, y excepcionalmente hasta tres. Las Juntas Departamentales no se integran por representación proporcional pura. El partido ganador tiene la mayoría absoluta de las

curules, repartiéndose entre los partidos minoritarios, de acuerdo al sistema *D'Hondt* el resto de las mismas.

## **II. La reforma constitucional del Uruguay de 1996 y la eliminación de la acumulación de votos entre fracciones para elegir presidente**

La reforma de 1996 estableció un sistema de *elecciones* primarias, que se realizan en un mismo día para todos los partidos, con características muy similares a una *elección* nacional. Se eligen convencionales que tienen por misión aprobar el programa común partidario y elegir el candidato a presidente si es que no hay un candidato que alcance la mayoría absoluta en esa consulta primaria. Como no hay registro de afiliados partidarios, el hacer la consulta en el mismo día permite que el ciudadano que quiera expresarse sólo pueda hacerlo por un partido y por un posible candidato a presidente y los convencionales que lo apoyan. Hasta ese momento cada partido podía presentar varias *candidaturas* presidenciales, y el método de designación no estaba regulado. De hecho siempre hubo por lo menos dos *candidaturas* a presidente por parte de los dos grandes partidos dominantes en el siglo XIX y XX, Colorado y Nacional, llegando, en un caso, en 1958, a presentarse cinco *candidaturas* coloradas. La coalición de izquierda tomó siempre como bandera la presentación de *candidaturas* únicas para los cargos ejecutivos, pero, en cambio, usufructuó de la existencia de la norma de acumulación para conformar sus listas de candidatos al Parlamento, medio que facilitó no sólo su formación, sino su crecimiento, dada la alta flexibilidad para tener muy diversos componentes ideológicos acumulando *votos*.

La acumulación de *votos* entre fracciones funciona a nivel parlamentario dentro de un sistema de representación proporcional que tiene altos grados de puridad. La cuota se determina por el sistema *D'Hondt* tomando primero como total los *votos* por partido. La circunscripción para elegir el Senado es única, todo el país. La Cámara de Representantes se elige por un sistema complejo. El total de representantes de cada partido debe corresponder al número de *votos* obtenidos nacionalmente por cada organización política, pero los representantes corresponden primariamente a circunscripciones departamentales. Dado el número de ciudadanos hay una gran circunscripción, que corresponde al departamento de la capital del país, Montevideo, que tiene casi la mitad de los representantes. La mayoría de los departamentos, sin embargo sólo tiene el mínimo previsto constitucionalmente de dos representantes. Obviamente a estos niveles es difícil guardar la *proporcionalidad*. A su vez se producen distorsiones dentro de los partidos en la aplicación de la *proporcionalidad* tanto para integrar el Senado como la Cámara de Representantes. Entre las fracciones hay fuertes diferencias entre los *votos* obtenidos nacionalmente y los asientos logrados por imperio de las reglas imperantes que sólo llegan al máximo de *proporcionalidad* a nivel de partido, pero no al de fracción. Sin embargo, reglas no escritas indican que la «contabilidad» que surge de la comprobación del caudal electoral de cada lista, sirve para indicar el peso de cada fracción y supone recompensas laterales, materializadas en nombramientos en el aparato del Estado, luego de realizarse las *elecciones*.

Las listas son bloqueadas y cerradas. El *elector* no puede cambiar el orden de las mismas ni eliminar a ninguno de los incluidos en ellas.

En el pasado las *elecciones* presidenciales, parlamentarias y locales se realizaban todas en la misma fecha. Desde 1996 se separó la fecha de la realización de las *elecciones* locales y se introdujo el mecanismo de doble vuelta para la *elección* presidencial, aplicándose por primera vez en 1999. Obviamente la coincidencia de la *elección* presidencial de primera vuelta y la parlamentaria hace que el *elector* perciba como más importante a la *elección* presidencial, dejando en un segundo plano las consideraciones respecto a la *elección* de representantes.

### **III. La acumulación como uno de los pilares de un *sistema electoral* complejo**

Los siete elementos ya descriptos: (1) sistema de acumulación de *votos*, (2) representación proporcional con (3) circunscripciones diferentes, nacional para los senadores y departamental para los diputados, aunque con un sistema que permite guardar una estricta *proporcionalidad* por partido, así como las distorsiones que se producen en la *proporcionalidad* entre las fracciones partidarias, (4) las listas bloqueadas y cerradas, combinables para hacer efectivos los (5) mecanismos de acumulación aplicando el doble *voto* simultáneo, por partidos y candidatos, en un (6) sistema presidencial con doble vuelta y la (7) realización de *elecciones* presidenciales y parlamentarias en el mismo día, para *mandatos* unificados, son la clave de la ingeniería electoral del Uruguay, conformando la base estructural de la arquitectura política del país, del *sistema político* y partidario.

Los partidos tradicionales fundadores, el Colorado y Nacional perfeccionaron el sistema de acumulación de modo de poder mantener a las diversas fracciones que se han recreado y disuelto constantemente dentro de un marco identitario único. Con ello aseguraron su predominio durante todo el siglo XX. Con la introducción de la segunda vuelta presidencial lograron frenar el acceso a la presidencia de la coalición de izquierda que en 1999 consiguió la minoría mayor de representantes en el parlamento.

El sistema de lemas ha sido eficaz para mantener la identidad de los partidos tradicionales y para permitir la formación y el crecimiento de una coalición de centro-izquierda, lo que implicó que el mecanismo de acumulación no sólo actuase sobre los partidos, sino que también los partidos supieron utilizarlo para fines diferentes, dado que todo mecanismo de ingeniería electoral está al servicio de una arquitectura, de un sistema o fórmula política que expresa los intereses existentes en la sociedad.

El sistema de acumulación de *votos* se ha utilizado en otros países. En Argentina algunas de las provincias lo tienen para elegir gobernadores de provincia. En los ochenta se usó en Honduras, en dos ocasiones.

Las tendencias actuales en el Uruguay tienden a restringir el sistema de acumulación. El primer paso fue eliminarla para la competencia presidencial y restringirla para la *elección* de intendentes. Pero los intereses de los diversos partidos todavía coinciden en mantener el sistema para integrar los órganos representativos.

## **Vocablos de referencia:**

Alianzas electorales  
Circunscripciones electorales  
Coalición de partidos  
Partidos políticos  
Proporcionalidad  
Sistemas electorales

## **Bibliografía:**

- Bottinelli, Oscar: *Artículos en la página WEB de la empresa Factum*. www.factum.com.uy, 1999.
- Cocchi, Angel (compilador): *Reforma electoral y voluntad política*. Fesur-EBO. Montevideo, 1988.
- Gillespie, Charles: *Negotiating Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge, 1991.
- González, Luis Eduardo: *Political Structure and Democracy in Uruguay*. Notre Dame University Press. Notre Dame, 1992.
- Perelli, Carina y Rial, Juan: “Las elecciones uruguayas de 1989” en R. Cerdas Cruz, J. Rial y Daniel Zovatto (ed.): *Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991. Una tarea inconclusa*. IIDH/Friedrich Nauman, San José, 1992.
- Pérez Pérez, Alberto: *La Ley de Lemas*. FCU, Montevideo, 1970.
- Rial, Juan: *Uruguay. Elecciones*. 10 Fascículos. Peitho-IIDH/CAPEL. 1989
- \_\_\_\_\_: *Uruguay, Elecciones de 1984, Sistema Electoral y Resultados*, IIDH/CAPEL, San José, 1986.
- \_\_\_\_\_: *Uruguay. Elecciones de 1999*. Documento de Trabajo Peitho, Montevideo 1/2000.
- \_\_\_\_\_: “Elecciones, Referenda y Plebiscitos. Cambios en el Uruguay. 1992-1996”, en Rial, Juan & Zovatto Daniel (eds.): *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina. 1991-1996*. IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Rial Juan & Zovatto, Daniel: *Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991. Una tarea inconclusa*. San José: IIDH/CAPEL-Naumann Foundation, 1993.

Juan RIAL

# LEYES SOCIOLOGICAS DE MAURICE DUVERGER

## I. Mayoría y *proporcionalidad* y sus efectos sobre los partidos según Duverger

Los métodos electorales tratan de expresar la complejidad de una voluntad masiva, en forma reducida en representantes. Antes de realizarse *elecciones* la idea de unanimidad o “consosatio”, en términos de Althusius fue la orientación dominante hasta que en el siglo XIX se pasa a defender la idea de representación con más fuerza. Mill, siguiendo a Tocqueville, sostuvo que el Parlamento debería representar a toda minoría importante, y Dinamarca impuso desde 1856 el principio de representación proporcional como forma de “espejar” la composición del cuerpo electoral, indicando una de las definiciones de representación que ha estudiado Pitkin.

Se impusieron dos métodos básicos de representación. Uno por mayoría, siguiendo el británico, y el otro por representación proporcional.

En 1951 Maurice Duverger formuló una serie de hipótesis acerca del funcionamiento de los *sistemas electorales* y su influencia sobre los *sistemas de partidos políticos* que tuvieron una notoria difusión debido a la simplicidad de su exposición. Fueron expuestas en forma más desarrollada nuevamente en 1959. Si bien previamente, en 1945, Duverger creía que podían calificarse como leyes, como enunciados que podían cumplirse siempre sin excepciones (y así volvió a llamarlas en una obra de 1955), en 1951 las calificó de fórmulas. La redacción contenía dos proposiciones:

1. El sistema de mayoría simple tiende a afirmar un sistema partidario dual.
2. El sistema proporcional o el de mayoría obtenida tras una segunda vuelta electoral lleva al multipartidismo.

La versión de 1959 es la siguiente:

1. La representación proporcional conduce a un sistema pluripartidario con partidos estables, rígidos, independientes entre sí, con pocas facilidades para conformar coaliciones.
2. Un sistema que incluya una *elección* a dos vueltas tiende al pluripartidismo, con partidos que si bien pueden ser relativamente estables, tienen que asumir mayor flexibilidad y dependencia entre ellos a los efectos de conformar coaliciones. [En versiones más recientes la fórmula indica que un sistema de mayoría con base en dos turnos electorales produce un multipartidismo atemperado por la formación de alianzas].
3. Un sistema donde la mayoría es relativa, simple, conduce a un sistema bipartidario, que suelen alternarse en el ejercicio del gobierno.



Esta formulación acerca de los efectos que tiene la “ingeniería electoral”, las fórmulas de asignación de asientos parlamentarios, divididas básicamente en proporcionales y mayoritarias, sobre la “arquitectura política”, sobre el sistema de *partidos políticos* y más generalmente sobre el *sistema político*, publicada en un libro sobre los *partidos políticos*, tuvo un impacto fuerte entre los académicos, primero en Europa y luego en el mundo anglosajón.

En América Latina su impacto fue casi inmediato en los medios académicos, visto el prestigio de la cultura francesa en la región en los años cincuenta. En momentos en que se estaba procesando el fin de la segunda ola de *democratización* a la que refirió Huntington, la aseveración de Duverger tuvo cierta influencia en el diseño institucional de varios de los nuevos países independientes del tercer mundo. Sin embargo, en la tercera ola, iniciada por los años ochenta en América Latina y acelerada por la caída del imperio interior y exterior soviético, las consideraciones de Duverger quedaron en un segundo plano. La promoción de formas de *democracia* “iliberal”, como sostiene Zakarías, si bien se centró mucho en los mecanismos electorales, se hizo sustancialmente con base en el transplante de fórmulas, sin atender a las especificidades de cada país. Asimismo la relevancia de los mecanismos electorales en los regímenes autoritarios, que realizan ritualmente *elecciones*, es baja.

## **II. Antecedentes a la formulación de Duverger**

Había antecedentes importantes de estas hipótesis formuladas por Duverger como “leyes”. Henry Droop sostuvo en 1869 que los grandes partidos de Gran Bretaña y los EEUU se habían formado y mantenido debido al sistema de *voto* mayoritario. En 1901 T.R. y H.P.C. Ashworth señalaron que el método de *elección* por mayoría relativa afirmaba el sistema bipartidario británico y, en cambio, consideraban destructivo para el partido de gobierno aceptar el sistema proporcional.

Ramsay MacDonald, quien fuera luego primer ministro de Gran Bretaña, sostenía en 1909 que la existencia de la regla de la mayoría era necesaria para poder imponer un programa de gobierno laborista, mientras que la representación proporcional conducía a la necesidad de negociaciones, de forjar alianzas que impedían llevar adelante el programa de un partido. Holcombe en 1910 sostuvo que “la tendencia al establecimiento de un sistema de partidos bajo el sistema de mayoría simple es ... casi irresistible”. Finer, Hermens y Mellen argumentaron contra la representación proporcional, los dos últimos visto el proceso político en Alemania y en Italia, consideraban que la misma condujo a la inestabilidad de la República de Weimar y al reino italiano, y facilitaron, como reacción, el ascenso del fascismo y el nazismo.

## **III. Elaboraciones y críticas de las “leyes” de Duverger**

Duverger consideró que la formulación de la tesis del sistema partidario impulsado por el *voto* mayoritario se apoyaba en:

- Un “efecto mecánico” que hace que los partidos perdedores estén subrepresentados y
- Un “efecto psicológico” actuante sobre los votantes y los dirigentes políticos que no desean desperdiciar sus *votos* al hacerlo por quienes perciben como perdedores o sin oportunidades de ganar, fragmentando los partidos.

En los hechos Duverger se adelantaba a las formulaciones teóricas que luego se conocieron con el nombre de la “*elección* racional”. Downs en 1957 sostenía que “un votante racional decide primero cuál partido cree que lo beneficiará más; luego tratará de estimar si ese partido tiene algún chance de ganar. Hace esto porque es parte de un proceso de selección, no de una expresión de preferencia. Por ello, aún si prefiere al partido A, él estará “desperdiciando” su *voto* si A tiene pocas posibilidades de triunfar, dado que percibe que la masa de los votantes deciden entre los partidos B y C. La *elección* relevante es entre B y C, por lo cual un *voto* a A no es “útil”. En ese proceso racional elegir A es irracional”.

Rikker en 1986 sostuvo que este tipo de *voto* debe considerarse sofisticado y que deben tenerse en cuenta otros elementos. Tomando como base empírica la experiencia de los EEUU indicó que el o los partido/s débil/es, como consecuencia de este *sistema electoral*, dependerá/n, también del “elemento configurador”, de la fuerza que tenga cada partido en cada *circunscripción electoral* determinada. En una *elección* local un partido débil nacionalmente, pero fuerte en lo local tendrá relevancia. Este efecto es citado para justificar la existencia de terceros partidos, especialmente en Gran Bretaña, con los liberales y últimamente con los partidos de base regional.

Las formulaciones de Duverger fueron criticadas a poco de formuladas. Mackenzie en 1957 consideró que las generalizaciones no se podían comprobar en un marco comparativo amplio. En 1958 Grumm consideraba que la representación proporcional es el resultado de la existencia de partidos con determinada estructura y no su causa, invirtiendo el argumento de Duverger.

Algunos plantearon el caso de Alemania con ejemplo contrario, dada la presunta convivencia de un sistema mayoritario con uno proporcional. En realidad lo que hay es un sistema proporcional personalizado, como indica Nohlen, cuya instrumentación es más compleja. El *elector* tiene dos *votos*, uno lo da por el candidato preferido en la circunscripción en la que vota, un *voto* uninominal (Erststimme) y el otro es por el partido de su preferencia, en circunscripciones multimiembros (Zweitstimme). Sin embargo, la adjudicación global de bancas se hace de acuerdo al número de *votos* por el partido. Un sistema de cinco partidos (anteriormente de tres) convive con este sistema de representación proporcional corregido por *elecciones* uninominales.

Austria mantuvo largo tiempo un sistema bipartidario a pesar de tener representación proporcional, que también desmentiría a Duverger, pero se atemperaba por la incidencia de la *elección* directa del presidente en la misma fecha de la *elección* parlamentaria. Desde 1986 la incidencia de un tercer partido de derecha, forzó una coalición de conservadores y socialdemócratas para poder gobernar, apareciendo luego un partido verde, ecologista,

por lo que Austria dejó de ser una “excepción” al planteo de Duverger. Este mismo argumento podía aplicarse en países de América Latina, donde existiendo representación proporcional en muchos casos, la *elección* sólo tenía dos contendientes fuertes, como en Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela durante gran parte del siglo XX.

En 1971 Rae hizo un estudio comparativo de 121 *elecciones* en 20 países avanzados. Rae redactó “proposiciones” que formuló con las palabras “tiende a”, “se asocia con”, “casi siempre” y “a menudo”. Acumuló 22 proposiciones sobre el tema de la *proporcionalidad* que, sin embargo no llegan a ser muy rotundas. Rae cree que la asociación entre la representación proporcional y la multiplicidad de partidos no es una condición necesaria para que exista un tercer partido, dado que también lo hay en regímenes donde se practica el sistema Westminster mayoritario. Tampoco es una condición suficiente, pues en Austria, hasta 1986 (o en los países latinoamericanos que Rae no citó) puede que no se desarrolle un tercer partido relevante, aunque sí permite el desarrollo de partidos minoritarios. La asociación sólo sería probabilística.

Teniendo en cuenta los casos de Canadá y la India, señaló la existencia de fuerzas partidarias relevantes a nivel regional que hacen que pese a que existe un sistema mayoritario no haya sólo dos fuerzas importantes contendientes. Por ello Rae reformula la expresión de Duverger acerca de la relación entre sistema de partido y método mayoritario de asignar asientos parlamentarios, en esta forma:

“La fórmula de pluralidad (mayoría simple en una sola consulta electoral) está siempre asociada con una competición bipartidaria, excepto donde existen fuertes partidos locales, minoritarios a nivel nacional” (Rae, 1971:95).

Con esta formulación de Rae, menos probabilística, expandió el crédito de Duverger, agregando como punto importante para indicar los efectos de las reglas electorales sobre los partidos la importancia de la configuración de las *circunscripciones electorales*. Los distritos uninominales tenderían a “presionar el sistema hacia la competición bipartidaria”.

En el pasado, el caso de la India cuando el partido con mayor relevancia era el partido del Congreso se presentaba como un caso especial, donde los cuatro o cinco partidos existentes en algunos casos debían su existencia a una presencia testimonial de sus votantes-militantes y no a una decisión racional, como lo indicó Weiner en 1957. Riker también trató de racionalizar el planteo, pero los hechos posteriores desmintieron estas “explicaciones”. Riker sostenía que la distancia ideológica impedía a los opositores conformar coaliciones. En la práctica esto ocurrió al usarse a partidos “puente” (ver *coalición de partidos*). En más de una oportunidad desde los años 70 el partido del Congreso fue derrotado por coaliciones de opositores. India también dejó de ser una “excepción” al planteo de Duverger.

Lipset ha sido también un crítico y un seguidor de Duverger. Considera que:

“si tuviéramos suficientes casos para evaluar, probablemente se pueda establecer el siguiente orden de correlaciones entre sistemas electorales y número de partidos:

- \* sistemas presidencialistas con circunscripciones uninominales y sistema de mayoría relativa-bipartidismo;
- \* sistemas parlamentarios con circunscripciones uninominales y sistema de mayoría relativa - tendencia la bipartidismo;
- \* sistemas parlamentarios con circunscripciones uninominales y lista alternativa o segunda vuelta-tendencia al multipartidismo, representación proporcional-pluripartidismo”. (Lipset et al, 1967: 250).

#### **IV. Las observaciones de Nohlen**

Dieter Nohlen ha sido el crítico más fuerte de Duverger a partir de su estudio sistemático empírico de los *sistemas electorales*. Nohlen no encuentra consistencia teórica ni comprobabilidad empírica en los enunciados de Duverger y expresamente en Rae. Sostiene que “la relación entre... tipos fundamentales de sistemas electorales y... modelos democráticos no es necesaria desde un punto de vista teórico y no es sostenible desde un punto de vista empírico”. Considera que hay un notorio desconocimiento de los procesos históricos que lleva a atribuir a meras correlaciones positivas el valor de explicaciones causales. Para comenzar, el sistema partidario británico del siglo XIX no era bipartidario. Discrepa, citando a Naumann, el líder liberal alemán en tiempos de la República de Weimar, que creía que el sistema mayoritario era inherente a la existencia del parlamentarismo, indicando que un régimen consociacional puede construirse sin necesidad de representación proporcional. Nohlen lo exponía así en 1981:

“Los efectos atribuidos a los sistemas electorales dependen en la mayoría de los casos de las actitudes en relación con la teoría de la democracia y/o de las concepciones acerca del sistema político y social. No es el análisis metateórico o de modelos el que aclara la cuestión de los efectos de los distintos sistemas electorales, sino únicamente el análisis sociológico real” (Nohlen, 1981: 167 y ss.).

Nohlen resume sus críticas en tres ámbitos:

- Empírico. Los efectos que las leyes atribuyen a los tipos básicos de los *sistemas electorales* son refutados por un número demasiado grande de casos. Existen sistemas multipartidistas en sistemas de mayoría relativa y sistemas bipartidistas en sistemas de representación proporcional.
- Teórico. En vista de las excepciones de las supuestas relaciones causales, sería necesario especificar bajo qué condiciones posibles las leyes tienen validez.

- Metódico. No se compara un *sistema electoral* con otro, sino que se compara el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales con un principio de representación, el de la representación proporcional.

Sartori también criticó la posición de Duverger, pero siguiendo un camino diferente. Perteneciendo al tronco positivista se esforzó por reformular las propuestas llegando a lo que se conoce por las leyes de tendencias de Sartori (ver vocablo *Leyes tendenciales de Sartori*).

En 1986 Duverger volvió a sus propuestas de los años cincuenta, considerando que la mala traducción al inglés de su trabajo motivó errores notorios. Las presentó como “regularidades empíricas”, comprobadas en muchos casos por el análisis constante. En algunos casos vuelve a las posiciones de 1951 al indicar que “la representación proporcional mantiene virtualmente sin cambios el sistema partidario existente al tiempo de su adopción” (Duverger, 1951:346 y Duverger in Grofman et al, 1986:71).

Duverger presenta casos como el alemán donde considera que la existencia de circunscripciones uninominales corrige los efectos de la representación proporcional, estudia también los casos de Gran Bretaña y de Irlanda, pero en todos los casos tiende a volver a su formulación de los años cincuenta. Tomando en cuenta el caso de Francia, sostiene que el multipartidismo bipolar tiende a ser más fuerte en un sistema de doble vuelta electoral. De todos modos Duverger de alguna manera reconoce a sus críticos al sostener que la “relación entre normas electorales y sistemas pluripartidistas no es mecánica ni automática: un sistema electoral determinado no produce necesariamente un sistema pluripartidista determinado, sino tan sólo presiona las circunstancias para configurar dicho sistema de partidos, es una tendencia que afecta a otras, algunas de las cuales tomarán cauces opuestos” (Duverger, in Grofman et al, 1986:71).

## **V. Las leyes de Duverger y los sistemas electorales y partidarios de América Latina**

Salvo Nohlen, que ha estudiado con detalle los *sistemas electorales* de América Latina, hay pocas referencias a las *leyes de Duverger* en los estudios sobre el sistema partidario de la región. En todo caso la realización de *elecciones* parlamentarias al mismo tiempo que las presidenciales introduce una dimensión que no fue tomada en cuenta debidamente por Duverger. Lijphart en 1992 consideró que la combinación de la fórmula política y el sistema de representación es parte de la explicación de la inestabilidad de la región latinoamericana. Para Lijphart la mejor combinación es parlamentarismo con representación proporcional, seguida de parlamentarismo con sistema mayoritario. Le sigue un sistema presidencial mayoritario y la peor combinación es un sistema presidencial con adjudicación de asientos proporcional, que es la práctica en América Latina.

Nohlen, sin citar a Duverger, hace una elaboración propia, que en los hechos, no sigue las posiciones de Duverger, ni de Sartori. Nohlen considera que en América Latina los sistemas proporcionales tienen estos efectos sobre los partidos:

- a) Los métodos de asignación de asientos en el Parlamento, combinados con la existencia de fórmulas presidenciales, ejercen en general un efecto moderado, sea reductor, sobre el número de partidos, o desproporcionador, sobre la relación entre *votos* y escaños, sin embargo no llegan a determinar su estructura de manera exclusiva y tajante.
- b) También depende del sistema configurador de los partidos. O sea, para Nohlen el formato del sistema de partidos afecta la incidencia que tiene el *sistema electoral* sobre éstos. La falta de *reelección* y de partidos bien estructurados, y por el contrario el fuerte personalismo, aunados a una *cultura política* de inestabilidad, diferencia notoriamente a América Latina de los países nordoccidentales.
- c) La confluencia de todos los factores ha llevado a resultados disímiles. La comprobación empírica de los años ochenta mostró la formación de mayorías partidarias, mientras que en los noventa ese resultado tendió a desaparecer.
- d) En términos más generales diríamos que parece difícil aceptar que la existencia de un determinado *sistema electoral* “per se” cause la existencia de un sistema de partidos, aunque sí debe admitirse que la ingeniería electoral puede condicionar la acción de los mismos y finalmente su estructura. La existencia de una sociedad integrada o fragmentada condiciona la existencia de partidos más o menos unificados o no, y podría llevar a la adopción de sistemas de representación proporcional. Pero hay una alternativa importante que es la conformación de circunscripciones que permiten la expresión de esas heterogeneidades como alternativa a la representación proporcional. Por consiguiente, desde el punto de vista de la ingeniería electoral hay que tener en cuenta la influencia conjunta de: circunscripciones, métodos de asignación de bancas [proporcional o mayoritario y sus combinaciones], fórmula política [presidencial o parlamentaria, con o sin segunda vuelta], forma de conformar las listas, existencia o no de *voto preferencial* y otras formas de alterar las listas cerradas y bloqueadas, unificación o no de *mandatos* del Parlamento y el Ejecutivo, para poder evaluar cómo influyen en su conjunto sobre la estructura de los partidos. La ingeniería electoral está al servicio de una arquitectura de un diseño político conformado por partidos y el ambiente en que se mueven, el Estado, la *ciudadanía*, la sociedad civil, el *poder económico*. A ello hay que agregar el peso de la inercia histórica y los condicionamientos sociales y políticos para poder indicar qué ocurre precisamente en cada país, y qué capacidad tiene la ingeniería electoral de presionar sobre los sistemas partidario, político y viceversa.

## Vocablos de referencia:

Alianzas electorales  
Ballottage  
Candidaturas  
Circunscripciones electorales  
Coalición de partidos  
Fórmula electoral  
Leyes tendenciales de Sartori  
Partidos políticos  
Proporcionalidad  
Sistemas electorales  
Sistemas de partidos

## Bibliografía:

- Ashworth, T.R. & Ashworth, H.P.C.: *Proportional Representation Applied to Party Government. A New Electoral System*. Roberts, London, 1900.
- Downs, Anthony: *An Economy Theory of Democracy*. Harper & Row. New York, 1957.
- Dropp, Henry R.: "On the Political and Social Effects of Different Methods of Electing Representatives". London, 1869.
- Duverger, Maurice: *Les Parties Politiques* in *Conférences de Lendi*. Université de Bordeaux. Bordeaux. Delmas, 1945.
- \_\_\_\_\_: *Les Partis Politiques*. Paris Du Seuil, 1951. Traducción al inglés: *Political Parties*. New York, Wiley, 1954. Traducción al español: *Los Partidos Políticos*. México. FCE, 1957.
- \_\_\_\_\_: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. FCE, México. PUF, Paris, 1955.
- \_\_\_\_\_. *Les partis Politiques*. 2da. Edición actualizada. Colin. Paris, 1959.
- \_\_\_\_\_. "Duverger's Law: Forty Years Later" en B. Grofman and Arendt Lijphart (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon Press. New York, 1986.
- Finer, Herman: "The case against proportional representation", en *Fabian Tract* No. 211. London, 1924.
- Gallagher, Michael: "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", en *Electoral Studies* #10 (1) pp. 33-51, 1991.
- Grofman, Bernard & Lijphart, Arend (Eds): *Electoral Laws and their political consequences*. Agathon Press, New York, 1986.
- Hermens, Ferdinand: *Democracy and Anarchy: A study of Proportional Representation*, Notre Dame. University of Notre Dame Press, 1941.
- Holcombe, A: "Direct Primaries and the second ballot" en *American Political Science Review* No. # 5, 1910.
- Huntington, Samuel P.: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Univ. of Oklahoma Press, 1991.
- Lijphart, Arend: "The Political Consequences of Electoral Laws", en *The American Political Science Review*, Vol. 84 No. 2. Pp. 481-496, 1990.
- \_\_\_\_\_: "The electoral Systems Researcher as Detective. Probing Rae's Suspect "Differential Proposition" on List Proportional Representation" in Dennis Kavanagh (ed.): *Electoral Politics*. Clarendon Press, pp. 234-246. Oxford, 1992.
- \_\_\_\_\_: *Electoral Systems and Party-Systems*, Oxford Un. Press, New York, 1994.
- Lipset Seymour Martin and Rokkan, Stein (eds.): *Party Systems and Voter Alignments*. New York, 1967.
- Mac Donald, J. Ramsay: *Socialism and Government*. 2 vols. London, 1909.
- Mellen. S.L.W.: "The German people and the post-war world" in *American Political Science Review*, No. 37, 1943.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.
- \_\_\_\_\_: *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE-UNAM. México, 1994.
- \_\_\_\_\_: "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales" en Nohlen et al.: *Tratado de Derecho electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Pitkin, H. F.: *El Concepto de Representación*. Alianza Ed. Madrid, 1985.
- Rae, Douglas, W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.
- Riker, William H.: "Duverger's Law Revisited", en B. Grofman and A. Lijphart (Eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Agathon Press. New York, 1986.
- Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* Houndmills, Macmillan, 1994.

Stuar Mill, John S.: *Considerations on Representative Government*. Aguilar. Madrid, 1967.  
Taagepera, Rein and Shugart, Matthew: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven, 1989.  
Tocqueville, Alexis de: *La Democracia en América*. Alianza, Madrid, 1980.  
Weiner, M.: *Party Politics in India: The Development of a Multiparty System*. Princeton University Press, Princeton, 1957.  
Zakaria. Fereed: "The Rise of Iliberal Democracy" in *Foreign Affairs* # 76(6), Nov.-Dec. pp.22-33, 1997.

Juan RIAL



# LEYES TENDENCIALES DE SARTORI

## I. La base de Sartori: una crítica metodológica a Duverger, Rae y Rikkeri

Sartori sostuvo que las generalizaciones realizadas en los años cincuenta por Duverger que se denominaban “leyes” (ver) referidas a la influencia de las reglas electorales de mayoría o *proporcionalidad* sobre el sistema de partidos deben considerarse sólo tendencias y no leyes deterministas.

Sartori critica las *leyes de Duverger*, considerando que éste no distinguió entre causación y correlación. Para Duverger los términos “causa de” y “asociado a” tendrían equivalencia. Sartori, asimismo, considera que una ley, una generalización causal, debe poder verificarse en todos los casos, la causa y el efecto deben ser precisos y comprobables empíricamente. Sartori considera que, mientras en la primera edición de su libro Duverger consideraba que el sistema de partidos de Australia, Canadá, la entonces Alemania Federal y el de Italia eran dualistas, en la segunda edición del libro, Duverger consideró que había tres partidos en Australia, cuatro en Canadá, seis en Alemania y ocho en Italia. Sartori cree necesario tener reglas precisas para contar el número de partidos existentes en cada país, tema al que dedica gran parte de su libro de 1976 sobre los *partidos políticos*.

Sartori considera que la llamada segunda ley de Duverger, la que sostiene que la representación proporcional lleva al multipartidismo, tiene una formulación ambigua, presentando la forma de piezas sueltas de un rompecabezas. Sartori sostiene que Duverger no define claramente al multipartidismo y, entre otros temas fundamentales, no tiene en cuenta el problema de la doble vuelta. Para Sartori la representación se asocia generalmente con la existencia del multipartidismo, pero ello no implica la existencia de una ley. En la segunda edición de su libro Duverger habla con más énfasis del efecto multiplicador de la representación proporcional en el sistema partidario.

Nohlen y Bogdanor han sido de los más claros críticos de Duverger por considerar que las relaciones entre el *sistema electoral* y el sistema de partidos no es factible de encapsularse en fórmulas causales, pues cada uno de los dos sistemas expresa necesidades diferentes del *sistema político* vigente y son el resultado del proceso histórico que llevó a la adopción de cada uno de ellos. Nohlen sostiene que la articulación entre sociedad y sistema o comunidad política, así como los partidos y los *sistemas electorales* no pueden reducirse a una mera explicación causa-efecto en base a ciertos mecanismos de ingeniería electoral.

Sartori cree, sin embargo, que hay otra vía para formular “leyes” causales. Parte del trabajo de Rae, que concisamente hizo un estudio comparativo importante para ver los efectos de la llamada pluralidad, del sistema de mayoría simple sobre el bipartidismo, mientras que las referencias a la segunda ley de Duverger se expresaron en 22 proposiciones.

Rae sostuvo que debía considerarse bipartidario a un sistema donde los dos partidos dominantes tenían el 90% de las bancas, o cuando un partido tiene el 70% de las bancas. Sartori critica la imprecisión en el modo de contar partidos. Considera que sin saber exactamente el número de bancas no puede hablarse de “leyes”. En cuanto al estudio de Rae sobre la representación proporcional, Sartori señala que muestra asociaciones, pero no causaciones, por lo que no podríamos estar tampoco frente a leyes.

Riker es otro de los estudiosos que precedieron a Sartori en la crítica a Duverger, pero sus conclusiones también son rechazadas. Para Sartori sustituir la expresión de Duverger “dualismo partidario” por la de Riker “competencia bipartidaria” consiste en reemplazar una expresión que considera poco clara por otra oscura. A Sartori el argumento de Riker que apela a la existencia de partidos regionales o locales, para indicar la influencia de terceros partidos en los sistemas principalmente bipartidarios, le parece puramente circular.

En cuanto al argumento de Riker respecto a que el partido del Congreso hindú era un ganador “de Condorcet”, dado que por su posición ideológica siempre le ganaba a los partidos que estaban situados en posiciones extremas, le parece que carece de generalidad y tampoco es repetible. Partidos de centro como el Liberal de Alemania, o el Liberal, convertido luego en la Alianza de Gran Bretaña también desmienten lo expresado por Riker.

## **II. La base teórica de la formulación de Sartori**

Sartori es optimista respecto a la conducta humana y cree que no es irreductible al tratamiento científico y, por consiguiente, cree posible formular leyes. Sin embargo, dice que los fracasos se deben a los métodos utilizados. Si bien se avanzó en las técnicas de investigación y en el uso de instrumentos estadísticos, no se ha hecho mucho en el campo del método lógico que debe anteceder y condicionar la investigación técnica. Si no se tiene claro cómo se relacionan las “leyes” con el análisis causal, el análisis de condición y de suficiencia, la noción de probabilidad difícilmente pueden formularse tales leyes. De todos modos, Sartori deja una puerta abierta para evitar caer en una afirmación rotunda que lo conduzca nuevamente al fracaso de considerar que pueden redactarse leyes de tipo científico para explicar estas conductas humanas. Sartori considera que las leyes aplicables a las conductas humanas regulares, repetitivas, no pueden ser deterministas y que los enunciados de tipo “probabilístico”, emanados de regularidades estadísticas no pueden ser considerados causales. Para ello apela a John S. Mill, aunque cree que éste último se equivocaba al considerar como “causa” a una “condición/es suficiente/s”. Para Sartori una causa tiene necesariamente que tener un efecto. Actúa como un disparador de un proceso o hecho. Por lo tanto el análisis “condicional”, analítico, no incluye el factor provocador, disparador. Pueden darse todas las condiciones y el evento esperado puede no ocurrir.

Una condición necesaria existe cuando es *sine qua non*, o sea cuando es imprescindible. Las condiciones necesarias, según Sartori, pueden ser numerosas, lo que puede hacer muy dificultoso determinar una ley, pues se requiere que todos esos condicionamientos sean totalmente enumerados y adecuadamente especificados. Se considera que las

condiciones necesarias son menos relevantes en lo explicativo que las suficientes, pero es mucho más difícil de precisar a estas últimas. Puede haber más de una condición necesaria y en tal caso adquieren un valor acumulativo, siendo todas ellas necesarias. Las condiciones suficientes suponen que a ellas sólo puede seguirles una consecuencia, pero puede que no sea un efecto exclusivo, que haya otras condiciones suficientes para que el evento se produzca.

Sartori da un ejemplo de todo este razonamiento lógico al referirse a la reformulación realizada por Rae de la llamada “primera ley de Duverger” que sostiene que los *sistemas electorales* de mayoría simple, de pluralidad, llevan a sistemas bipartidarios. La pluralidad sería, a la vez, condición necesaria y condición suficiente del bipartidismo. Para convertir esto en un acerto causal la única condición necesaria y la única suficiente para la existencia del bipartidismo debería ser la existencia de un *sistema electoral* mayoritario. Como la operación de comprobación no es la asociación sino la inexistencia de excepciones, las formulaciones, sea la de Duverger o la refinada de Rae no pueden considerarse una ley.

En cambio, dice Sartori, sí podría asumirse una regularidad de tipo conductista que diría lo siguiente:

“La fórmula de pluralidad es sólo una de las condiciones suficientes para la existencia de un sistema bipartidario” (Sartori en Grofman et al. 1986:51).

En este caso la asociación, medida en términos de correlación, es válida como medio de comprobar esta aseveración y las posibles excepciones no desmentirían esta expresión.

Asimismo Sartori agrega este argumento: se podría establecer condiciones que facilitan o aquellas que obstruyen un determinado evento, aunque reconoce que el estatus lógico de esas proposiciones es inexistente. Finalmente, intentando arribar a un grado de formalidad fuerte, Sartori, habla, finalmente, de tendencias y apela a la metáfora de las “leyes tendenciales” para sus formulaciones.

Hay que hacer notar que la posición epistemológica de Sartori apelando a un análisis estructural lógico no tiene en cuenta el factor tiempo, no tiene lugar para la historia, a la que deja totalmente de lado.

### **III. Las leyes tendenciales**

Las “leyes tendenciales” las formula de este modo:

1. Los sistemas plurales, de mayoría simple, constituyen condiciones que facilitan la existencia de un formato bipartidario y, por el contrario, son una condición obstructiva para la existencia de sistemas multipartidarios.
2. Los sistemas de representación proporcional facilitan el multipartidismo y por el contrario, difícilmente conducen al bipartidismo.

Con esta redacción Sartori simplemente reitera las formulaciones de Duverger en una forma más “sofisticada”, considerando que es una presentación “científica” de los hallazgos de Duverger en los años cincuenta.

La fundamentación empírica de estas “leyes tendenciales” la apoya en un análisis de los *sistemas electorales*, tratando de buscar argumentos alternativos.

Sartori considera que en el caso de la representación proporcional, además de los efectos de los divisores matemáticos diferentes que da cada método, el de *D'Hondt*, *Hare*, *Sainte-Laguë*, *Hare-Droop*, *Imperiali*, hay que tener en cuenta, también, el efecto que causan estos métodos en diferentes *circunscripciones*. Con ello reitera la posición de Rae, de 1957, que consideraba que hay tres variables importantes en las que actúa la representación proporcional, el *tamaño de la asamblea parlamentaria*, o sea el número total de bancas a distribuir, el *promedio de asientos por distrito* y el *número de distritos existentes*, teniendo en cuenta que hay *sistemas electorales* con distintos tipos de distrito, en los que el tipo de divisor afecta de distinta manera. Puede ocurrir que a circunscripciones pequeñas de uno a tres asientos, o medianas de cuatro a ocho, o grandes de más de ocho, se sobreimponga una de tipo nacional. Por ejemplo, en Uruguay la Cámara de Diputados se elige teniendo en cuenta esos tres tipos de circunscripción y para el reparto general se toma en cuenta los *votos* en la nación.

Cuanto más chicas son las circunscripciones más difícil es aplicar una regla proporcional, por lo que en este caso los métodos electorales afectan al votante y al partido a nivel local, si es que no hay mecanismos correctivos a nivel nacional, entidad que supone la referencia identitaria del partido.

Sartori cree que el *sistema electoral* puede tener un efecto constrictivo o uno de mayor libertad para el *elector*, asumiendo una dimensión manipulativa, de acuerdo con la regla que se sancione. De este modo, a menos que los dos partidos más importantes sean las únicas opciones en cada circunscripción, el *sistema electoral* aunque asuma formas de mayoría simple puede no llegar a prevenir la emergencia de terceros partidos. Consiguientemente Sartori sale del plano lógico en que quiso realizar su análisis para recurrir a la sociología política. Los efectos del *sistema electoral* parecería entonces que son más importantes de acuerdo a la configuración de circunscripciones y no pueden limitarse a una relación entre métodos de mayoría o de *proporcionalidad* y partidos.

Para tratar de superar el problema Sartori recurre a un análisis que integra las circunscripciones, definiendo *sistemas electorales* fuertes y débiles.

- \* Los de mayoría simple asociados a circunscripciones uninominales son del primer tipo.
- \* Los regímenes de representación proporcional pura, en los cuales se aplican métodos como el de Saint-Laguë, donde se tiene en cuenta los *votos* de la circunscripción nacional para adjudicar las bancas (la mayor circunscripción posible) y donde no hay cláusula barrera explícita, son los más débiles. Muy diversas fórmulas intermedias pueden establecerse entre estos dos casos polares.

Asimismo Sartori alerta acerca de los efectos manipulativos que el propio sistema de partidos posee. Los *partidos políticos* condicionan al votante, tanto como los *sistemas electorales* y califica a los *sistemas de partidos* en estructurados y desestructurados. Si la referencia es el candidato, el líder y no el partido, pertenece al último tipo. Sartori considera que los partidos de masas, que sustituyeron a los partidos de notables son un buen ejemplo de partidos estructurados. Sin embargo, y de acuerdo a Panebianco, también pueden incluirse los partidos con una identidad precisa, aunque tomen características de partidos “atrapa-todo”.

También Sartori cree muy importante poder contar adecuadamente el número de partidos existente. De acuerdo a su criterio sistémico, el formato de los partidos no es lo relevante, sino sus características funcionales, a menos que su formato se acerque a la “puridad”. Por puridad se entiende formatos bipartidarios, donde la distancia entre las dos formaciones, a pesar de la alternancia, es permanente en varias *elecciones* sucesivas de modo que pueden conformar gobierno solos, sin necesidad de coaliciones.

Relacionando los conceptos de *sistema electoral* débil o fuerte y sistema de partidos estructurado o desestructurado, concluye que si un sistema de mayoría simple coincide con un partido estructurado, hay una influencia notoria del partido sobre el *elector*. El piedeletrismo de Sartori respecto a la circunstancia británica parece patente. En 1986 Sartori consideraba que eran bipartidistas los sistemas de Estados Unidos, Malta, Nueva Zelanda, Austria, Gran Bretaña, Australia y Canadá y en esa fecha creía posible adicionar a Sud Africa, Sri Lanka, Turquía y Venezuela. Obviamente el paso del tiempo hace que esta taxonomía tenga que ser revisada.

Respecto al sistema proporcional Sartori rechaza el posible efecto multiplicador como una mera ilusión. Considera que la adopción del sistema de representación proporcional es el resultado de la presión de fuerzas políticas obstruidas hasta entonces, que carecían de representación. En cuanto a sus efectos, considera que la falta de pureza del sistema, el tamaño de las circunscripciones, la cláusula barrera, sí tienen efectos y éstos no apuntan a la multiplicación de partidos sino por el contrario a restringirlos.

La matriz de cuatro celdas que se ve a continuación sintetiza la posición de Sartori acerca de la influencia conjunta de mecanismos electorales y partidos sobre el *elector* y el *sistema electoral*:

Sistema de partidos	<i>Sistema Electoral</i>	
	Fuerte (pluralidad y circunscripciones uninominales)	Débil (mayor <i>proporcionalidad</i> posible, no hay cláusulas barrera)
Fuerte (estructurado)	1. Efecto restrictivo del <i>sistema electoral</i>	2. Efecto de contrapeso y bloqueo del sistema partidario
Débil (desestructurado)	3. Efecto restrictivo de la <i>circunscripción electoral</i>	4. Sin influencia

Para Sartori son *sistemas electorales* fuertes no sólo el mayoritario que actúa en circunscripciones uninominales sino también las formas impuras de la representación proporcional, especialmente las asociadas con circunscripciones pequeñas y/o incluyendo cláusulas barrera importantes, mientras que considera que sólo los sistemas de representación proporcional pura pueden considerarse formas débiles, sin efectos notorios.

En la celda primera Sartori cita los países indicados arriba, excepto Austria y Malta. En la celda 3 se encuadra la India, sin recurrir al argumento que el partido del Congreso era un ganador de Condorcet. El caso 2 incluye a Austria, donde había hasta 1986 un formato de dos partidos con representación proporcional más o menos pura y Malta donde impera un sistema de *voto* único transferible y donde la estructura partidaria actúa como segunda condición suficiente, reemplazando el efecto de un *sistema electoral* fuerte, que es la primera condición suficiente en los otros casos. La mayoría de los países latinoamericanos los incluye en la celda 4. Como puede verse los casos de las celdas 2 y 3 han desaparecido luego de publicada su versión de las leyes tendenciales.

#### **IV. Especificando las leyes tendenciales**

Sin embargo, Sartori no se detiene allí y sigue adelante con su análisis formal, buscando que las leyes de tendencia, tengan mayor precisión. Parte de considerar que para que puedan formularse leyes tendenciales deben existir condiciones precisas que describe así: un sistema de partidos estructurado y lo que llama la dispersión a través de las circunscripciones, que supone una concentración medible sobre la pluralidad o sobre cuota dada en un sistema de representación proporcional.

Con estas definiciones las leyes tendenciales son las siguientes:

1. Dado un sistema estructurado de partidos y una dispersión adecuada a través de las circunscripciones como condiciones necesarias, el sistema de pluralidad, de mayoría simple, causa la condición suficiente de un formato de dos partidos.

- 1.1. Alternativamente, un sistema estructurado de partidos fuertes es, por sí sólo, la condición necesaria y suficiente, sustituta, para causar el formato de dos partidos.
2. Dado un sistema de partidos estructurados pero faltando una dispersión a través de las circunscripciones (o sea en los casos de pequeñas *circunscripciones electorales*), el sistema de pluralidad causa, o sea, es condición suficiente para la eliminación de los partidos que están bajo la pluralidad (la mayoría simple en la circunscripción), pero no pueden eliminarlos cuando terceros partidos están sobre las concentraciones de pluralidad en determinadas circunscripciones.
3. Dado un sistema estructurado de partidos la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado por la falta de *proporcionalidad*, siendo la condición suficiente para este último resultado. De ahí que a mayor grado de impuridad de la representación proporcional mayor sería el costo de entrada de los pequeños partidos y más fuerte será el efecto reductivo y, por el contrario, a mayor grado de puridad del sistema de representación proporcional, más débil será el efecto reductivo.
  - 3.1. Alternativamente, un sistema de partidos estructurados fuertemente es sólo la condición suficiente para mantener el formato partidario preexistente a la introducción de la representación proporcional.
4. No existiendo un sistema estructurado de partidos y bajo el imperio de la representación proporcional pura, que supone un costo de entrada igual para todos los partidos, el número de los mismos dependerá sólo de lo que permita la cuota de ingreso.

Como puede verse el ejercicio escolástico es más un esfuerzo pedante que un aporte fuerte respecto a Duverger. El refinamiento agregado no cambia lo sustancial, salvo el no considerar leyes, por falta de rigor científico, a las formulaciones de Duverger. Así la proposición 3.1. es una explicación ad hoc del desaparecido caso austríaco. La formulación 4 es puramente explicativa y no causal. En todos los casos Sartori olvida señalar como importante el tamaño total de los asientos parlamentarios, no tiene en cuenta los efectos de existencia de más de una cámara y su eventual reunión en un único organismo para tomar ciertas decisiones, y pone sordina a casos que podrían no ajustar mucho a sus descripciones ad hoc. Obviamente los intentos de fundar las leyes para cubrir todos los casos sin excepciones parecen difíciles a menos de apelar a un número de variables muy alto lo que no permite construir formulaciones parsimoniosas como las de Duverger, simples y taxativas.

Los ejemplos que presentó Sartori en su libro se restringen al mundo nordoccidental, en su acepción ideológica, de modo de incluir casos como los de Australia, Japón y Nueva Zelandia. En los hechos comenzando por el estudio de esos *sistemas electorales* se llega a la formulación de esas leyes tendenciales, proceso que Sartori criticó. Su apreciación sobre los casos del tercer mundo es poco relevante. La visión “eurocéntrica” no ayuda a comprender qué pasa en un mundo donde la *democratización* se ha expandido por vía de *elecciones*.

Nohlen ha tratado de expresar las formulaciones de Duverger en una forma que permita no ser desmentida por excepciones, pero como él mismo lo indica los enunciados correctos que puede emitir son sustancialmente triviales. Así la primera proposición de Sartori que acabamos de mencionar diría: “Si ningún tercer partido alcanza la mayoría relativa de los sufragios en una *circunscripción electoral*, entonces el sistema es bipartidista”. La irrelevancia de la fórmula es notoria.

Los puntos básicos en las objeciones a Duverger, referidos a que la magnitud de las circunscripciones afectan la *proporcionalidad*, ya fue expresada por Hogan en 1945, y desarrollada con más elaboración por Rae al tener en cuenta el promedio de asientos por circunscripción, el número de distritos y el tamaño de la Asamblea, así como la consideración del umbral legal o de hecho que puede existir en un *sistema electoral*. Sartori los integra también, en mayor o menor medida, aunque hay otros elementos que no están presentes en el análisis, como la diferencia entre *elecciones* en regímenes presidenciales y parlamentarios. En la primera la coincidencia o no de la *elección* presidencial con la parlamentaria, y que haya o no segunda vuelta en cada una de ellas, o que se elija más de una cámara y ambas *elecciones* estén de algún modo atadas, puede producir resultados bastante diferentes a los esperados en escenarios que no tienen en cuenta estas condicionantes.

Las consideraciones sociológicas de existencia o no de partidos estructurados, como los denomina Sartori, la influencia de *movimientos políticos* mucho más laxos, centrados en una persona, en líderes, caudillos o nuevos caudillos neo-populistas, también debe tenerse en cuenta.

Obviamente, en la práctica, tanto políticos como académicos, actuando como asesores, cuando tratan de crear o reformar un sistema, saben que deben tener en cuenta más de una variable y que el arte de influenciar tanto en el *sistema electoral*, de modo de lograr un resultado, así como en la formulación de un sistema de partidos, implica tener en cuenta la historia, la situación social y que los mecanismos de ingeniería política son parte de una arquitectura, de un diseño, que comprende el sistema de partidos, los arreglos constitucionales y legales, la fórmula *política* del Estado, y las relaciones con la *ciudadanía*, la sociedad civil y los intereses económicos dominantes. La ingeniería política, dentro de la cual la *elección* de métodos de *proporcionalidad* o pluralidad son un elemento importante y poderoso para lograr objetivos políticos, pero se debe tener muy en cuenta todas esas otras variables, si es que se quiere evitar un resultado no querido por simplemente hacer cambios puntuales en un sistema dado.



## Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales  
Leyes sociológicas de Maurice Duverger  
Partidos políticos  
Proporcionalidad  
Sistemas electorales  
Sistemas de partidos

## Bibliografía:

- Duverger, Maurice: "Les Partis Politiques" en *Conferences de Lendi*, Université de Bordeaux. Bordeaux. Delmas, 1945.
- \_\_\_\_\_: *Les Partis Politiques*. Paris Du Seuil, 1951. Traducción al inglés: *Political Parties*, 1954, New York, Wiley. Traducción al español: *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- \_\_\_\_\_: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. PUF, París, 1955.
- \_\_\_\_\_: *Les partis Politiques*, 2da. Edición actualizada. Colin, Paris, 1959.
- \_\_\_\_\_: "Duverger's Law: Forty Years Later" en B. Grofman and Arendt Lijphart (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. New York, Agathon Press, 1986.
- Hermens, Ferdinand A: *Democracy and Anarchy. A Study of Proportional Representation*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1941.
- Grofman, Bernard & Lijphart, Arend (eds.): *Electoral Laws and their political consequences*. New York, Agathon Press, 1981.
- Hogan, James: *Election and Representation*. Cork University Press, Cork, 1945.
- Lijphardt, Arendt: *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford University Press, New York-London, 1994.
- Mill, John Stuart: *Considerations on Representative Government*. Liberal Arts Press, New York, 1958.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- \_\_\_\_\_: *Sistemas Electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica/UNAM, México, 1994.
- Panebianco, Angelo: *Modelli di Partito*. Il Mulino, Milano, 1982.
- Rae Douglas, W: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.
- Riker, Willian H.: "Duverger's Law Revisited" en B. Grofman and A. Lijphart (Eds.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Aghaton Press, New York, 1986.
- Sartori, Giovanni: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- \_\_\_\_\_: *Partidos y Sistema de Partidos Políticos*. Alianza, Madrid, 1980.
- \_\_\_\_\_: "The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods" en Bernard Grofman and Arend Lijphart (Eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon Press, New York, 1986.
- \_\_\_\_\_: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Macmillan, Houndmills, 1994.
- Taagepera, Rein and Shugart, Matthew: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven, 1989.

Juan RIAL

# LIDERAZGO POLÍTICO

## I. Hacia una definición genérica del liderazgo

La concepción de liderazgo ha sido ampliamente debatida desde una óptica psicológica, sociológica y política. En realidad, se debe decir que no existe una acepción única de liderazgo, sino que la misma puede ser definida en relación con referentes, geográficos, históricos y con la diversidad de objetivos y propósitos de los grupos u organizaciones de que se trate. En los últimos años han tendido a predominar nociones provenientes del mundo de la administración de negocios, preocupadas en lo esencial por la eficacia del liderazgo, entre las que podemos citar:

- “...es el conjunto de las actividades, y sobre todo de las comunicaciones interpersonales, por las que un superior en jerarquía influye en el comportamiento de sus subalternos, en el sentido de una realización voluntariamente eficaz de los objetivos de la organización y del grupo”<sup>1</sup>;
- es el proceso de influencia entre un líder y sus seguidores para alcanzar objetivos organizacionales;
- es la capacidad de proporcionar las funciones directivas asociadas con las posiciones de nivel superior<sup>2</sup>.

A estas se le pueden agregar otras acepciones de carácter más general, que hablan de tener una visión y lograr que la gente la haga realidad, o de la capacidad para influir sobre los otros, en particular por medios no coactivos<sup>3</sup>.

No obstante que estas definiciones resultan poco funcionales a los fines de este trabajo, permiten extraer cinco elementos que son constitutivos de cualquier definición moderna de liderazgo: influencia, voluntad, comunicación interpersonal, capacidad de ayudar al grupo a definir y alcanzar objetivos, y superación y esfuerzo suplementario.

Sobre esta base, se puede definir el liderazgo como el conjunto de actividades y de relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a una persona ejercer diversos niveles de influencia sobre el comportamiento de los miembros de un grupo determinado, consiguiendo que este grupo defina y alcance de manera voluntaria y eficaz sus objetivos.

Es un proceso de aprendizaje colectivo de las organizaciones, grupos o comunidades, en términos de construir una visión de conjunto sobre sí mismos, sobre sus intereses y fines, y sobre los medios para alcanzarlos de manera eficaz. Subyace la visión de que el ser humano es un ente con capacidad para definir sus objetivos, comunicarlos, identificar medios para conseguirlos y poner esfuerzo para lograrlos.

Esta concepción va en contradicción con las tendencias predominantes en el conocimiento y práctica del liderazgo, en las que subyace la idea de que el mismo está

sustentado en las condiciones de personalidad de los líderes y por tanto tiene relación directa con la existencia o no de carisma. Según Peter Senge "...los líderes ... son héroes, grandes hombres (y en ocasiones mujeres) que avanzan a primer plano en tiempos de crisis"<sup>4</sup>. A lo que él contraponen: "Mientras prevalezcan estos mitos, reforzarán el énfasis en los hechos de corto plazo y los héroes carismáticos y no en las fuerzas sistémicas y el aprendizaje colectivo. La visión tradicional del liderazgo se basa en supuestos sobre la impotencia de la gente, su falta de visión personal y su ineptitud para dominar las fuerzas del cambio, deficiencias que sólo algunos grandes líderes pueden remediar"<sup>5</sup>.

Al mismo tenor, Peter Drucker indica que el liderazgo "... es algo muy distinto de lo que hoy se nos presenta bajo este rótulo. Tiene poco que ver con las cualidades del líder y mucho menos con carisma. Es una cosa ordinaria, prosaica y aburridora. Su esencia es el desempeño"<sup>6</sup>. En este sentido, "ya no basta con tener una persona que aprenda para la organización... Ya no es posible otear el panorama y ordenar a los demás que se sigan las órdenes del gran estratega. Las organizaciones que cobrarán relevancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización"<sup>7</sup>.

Como se puede ver, esta noción rompe claramente con la visión personalista y carismática, para centrarse en la idea de que el liderazgo tiene que ser adecuado y funcional con el tipo de organización de que se trate –sea esta un grupo religioso, una comunidad rural, un partido político o una sociedad determinada– y con la capacidad para que ese liderazgo produzca los efectos deseados, a saber, la consecución de los objetivos de la organización.

## **II. Liderazgo político**

### *A. El enfoque clásico sobre liderazgo político*

Si se asume que el liderazgo no es bueno ni malo en sí mismo, sino que es un medio cuya bondad o maldad está dada por sus objetivos, se tiene también que asumir que el fin del liderazgo político es la cuestión crucial para determinar si favorece o no la comunidad o el grupo al que el líder pertenece.

De la discusión sobre el liderazgo político se extraen también múltiples definiciones. José Luis Vega Carballo, por ejemplo, lo define como "... la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo."<sup>8</sup>

La definición de Vega Carballo se inscribe dentro de una tradición teórica que visualiza el liderazgo político dentro de los límites del Estado como aparato y de aquellos instrumentos que permiten el acceso o toma de poder del mismo, en especial los *partidos políticos*. Si bien esta es una pauta fuera de discusión –el escenario de acción del *liderazgo político*, por excelencia, lo son el Estado y los partidos políticos–, pareciera que requiere de una ampliación importante, en tanto en la realidad contemporánea no toda acción política pasa por el Estado como aparato o por los partidos como instrumentos de acceso al poder

público, dándose –por tanto– que no todo liderazgo político tiene necesariamente que limitarse a la conquista del mismo. Pero sobre este punto se retornará más adelante.

En general, el análisis del liderazgo político parte de la comprensión de las formas de dominación; Max Weber señala básicamente tres tipos de dominación legítima, a saber la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática, siendo la primera y la tercera las más representativas en la realidad latinoamericana contemporánea.

La dominación legal se da en virtud de la existencia de un estatuto, que establece que la obediencia de los seguidores no es hacia el líder o persona que detenta formalmente el *poder*, sino hacia la regla estatuida. Más aún, es la misma regla la que establece a quién y en qué medida se debe obedecer, obligando al líder a obedecer el imperio de esa ley o estatuto. Este tipo, dentro del cual su expresión técnicamente más pura es la burocracia, es sin duda alguna la forma de dominación que mejor responde a la idea que se tiene de la estructura moderna del Estado y de la *democracia*. Como parte de este tipo de dominación, la asociación dominante es elegida o nombrada, de acuerdo con procedimientos o mecanismos establecidos por la ley o estatuto. En este sentido, hay que afirmar que ninguna dominación legal es estrictamente burocrática, dado que ninguna es ejercida únicamente por funcionarios contratados, sino que los cargos más altos son usualmente designados por la tradición o electos por instituciones tales como el parlamento o el pueblo en general.<sup>9</sup>

La dominación tradicional nace en virtud de la creencia en la santidad de los ordenamientos y poderes señoriales existentes desde siempre. Su tipo más puro es el dominio patriarcal, como tal poco frecuente en la historia actual de la región, dándose una relación entre señor –dominador– y súbditos –dominados–. La obediencia se da en virtud de la dignidad propia de la tradición, respondiendo a la idea de que el súbdito debe serle fiel al señor. Los únicos límites del ejercicio de este tipo de dominación lo son las normas de la tradición y/o el sentido de equidad que tenga el señor.

La dominación carismática se da en razón de la devoción que sienten los seguidores en relación con el líder, dadas sus características personales, casi siempre extraordinarias. Así, desde las facultades mágicas y revelaciones de los profetas del pasado, hasta habilidades más políticas vinculadas al heroísmo, el poder intelectual o la capacidad oratoria, las cualidades personales se convierten en el factor que genera adhesión efectiva. En este sentido, la obediencia –condición inmanente a la dominación– se da sólo en relación con el caudillo, y esa obediencia durará mientras existan las cualidades personales del caudillo que son objeto de reconocimiento por parte de sus seguidores. Precisamente esa sujeción a la persona del caudillo hace que este tipo de dominación sea extremadamente inestable, al carecer de procedimientos ordenados para el nombramiento o sustitución del líder, al punto de que las instituciones políticas no existen sino es en relación con la vigencia del caudillo y su carisma. Al desaparecer el caudillo o perder su carisma, las instituciones se quiebran o desaparecen, dando paso a un nuevo orden, sea basado en un nuevo caudillismo o en otra forma de dominación.

Con relación a su ejercicio, “el carisma conoce sólo determinaciones internas y límites propios. El portador del carisma abraza el cometido que le ha sido asignado y exige obediencia y adhesión en virtud de su misión”<sup>10</sup>. Precisamente por ello, no obstante su fuerza, incluso de carácter revolucionaria, la autoridad carismática, “... en su forma absolutamente pura, es por completo autoritaria y dominadora”<sup>11</sup>.

Los tres tipos de dominación expresan en sí mismos formas de ejercer el liderazgo; no obstante resulta poco frecuente encontrar casos reales que expresen literalmente el ejercicio de alguno de estos tipos, siendo lo más usual la combinación de características de uno u otro modelo. Así, por ejemplo, la autoridad o liderazgo carismático tiende a –en el lenguaje de Weber– rutinizarse, es decir, a romper con su carácter inestable o efímero y a asumir ropajes distintos a su naturaleza, ya sea de carácter racional –de dominación legal burocrática– o tradicional<sup>12</sup>.

De una u otra manera, en la experiencia histórica lo que se ha dado es una tendencia marcada a ponerle límites a cualquiera de las formas de dominación, límites básicamente asociados al establecimiento de cauces institucionales. En teoría, la expresión por excelencia de esos límites al ejercicio de la dominación, es precisamente la división de poderes que es inherente a la concepción moderna de Estado y al modelo democrático como *sistema político*.

Ese instrumento clásico de contención del ejercicio de las formas de autoridad, se ve hoy ampliado por la renovada participación del ciudadano como sujeto político. Si bien en América Latina esas expresiones participativas son todavía incipientes, nuevos instrumentos le imponen límites al *liderazgo político*, tales como los mecanismos de rendición de cuentas, las consultas populares sobre temas específicos o el control ciudadano –a través de los medios de comunicación o de organizaciones no gubernamentales– sobre la gestión pública.

Así, si bien, en una sociedad democrática es normal y lógico que los líderes políticos encabezen esfuerzos para tomar el control del gobierno como instrumento de vital importancia para la transformación de la realidad, también es evidente que cada vez más procesos y fenómenos se dan en los márgenes externos de la política tradicional y de los Estados como aparatos institucionales, cada vez más se presencia la irrupción de nuevas formas de organización y de liderazgo que sin pasar por los canales tradicionales de la política, ejercen influencia política determinante por cuanto contribuyen a la transformación efectiva de la realidad social en la que existen.

#### *B. Liderazgo, poder, autoridad: condiciones que brindan legitimidad al liderazgo*

Todos los estudios sobre liderazgo establecen relaciones básicas entre éste y las nociones de *poder* y autoridad. Ambas nociones, muchas veces confundidas en el saber común sobre el tema, muestran algunas diferencias importantes, especialmente cuando se habla de *liderazgo político*.

Como bien recupera José Luis Vega Carballo<sup>13</sup>, citando a Max Weber, el *poder* se refiere a la relación social en la cual se produce la probabilidad de que un actor social imponga su

voluntad, incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro actor. Este concepto es central en el ejercicio del liderazgo, dado que el uso de una determinada cuota de poder es condición básica para que la influencia del líder sea efectiva. Así, todo líder requiere poder para ejercer su liderazgo, con lo cual se establece que la búsqueda del poder es una condición natural al ejercicio del liderazgo.

Por su parte, la autoridad hace referencia a la capacidad de influir sobre las otras personas con base en un mandato dado por esas personas. Dado ello, toda autoridad implica el uso de una cuota determinada de poder, pero no toda persona que encarna un cargo de autoridad tiene poder efectivo. La autoridad, si es legítima, es decir, si ha sido otorgada por el grupo como resultado de esa suerte de contrato social o por el pueblo a través de instituciones como las *elecciones*, tiene la ventaja de que permite el uso de la fuerza por parte de quien detenta esa autoridad, para asegurar la consecución de los objetivos que sustentan el liderazgo.

Este enfoque tipifica al *poder* con un carácter más bien fáctico, dado por la fuerza o capacidad de influencia que tiene quien lo detenta, mientras que la autoridad se identifica con la entrega de un mandato, implícito –en un grupo social x–, o explícito –en una institución política–, el cual está dado y durará mientras el líder represente los intereses de aquellos que le otorgaron la autoridad formal.

Esta relación entre poder y autoridad es esencial para la comprensión del *liderazgo político*. Muchas veces el liderazgo ha sido visto como una consecuencia de la autoridad, en tanto se entiende que el líder es aquel que detenta la autoridad en el grupo, organización o comunidad de que se trate. En nuestra visión, el liderazgo está dado no sólo por la autoridad conferida sino por el *poder* efectivo que el líder pueda ejercer. En este sentido el *poder* es una condición inmanente al liderazgo, quedando al carácter o integridad del líder y a las normas del grupo y organización, el que ese poder sea usado para los objetivos establecidos.

Esta idea es central cuando se habla de *liderazgo político en democracia*, dado que el *poder* en la democracia debe ser encauzado institucionalmente, preferiblemente a través de una autoridad legítima, de modo que el líder responda a los intereses de la sociedad y esté sujeto a límites precisos. La existencia de instituciones tiene una doble condición: permite que el líder político pueda gobernar –es decir, favorece la eficacia del liderazgo– al otorgarle legitimidad en el uso del *poder* y la autoridad; pero también permite, en caso de que ese líder no represente de manera efectiva los intereses de la sociedad, contar con mecanismos que permiten su relevo por vías pacíficas y también legítimas.

### C. *Hacia una noción prescriptiva de liderazgo político*

Derivado de la noción genérica que postula este trabajo y de la revisión del enfoque clásico sobre el *liderazgo político*, este puede ser definido como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles.

Para ello, ese liderazgo busca hacerse con el *poder* y la autoridad que confiere el aparato del Estado –en su sentido weberiano de asociación política o, en caso de que no pueda detentar su administración, de aquellos mecanismos que le permitan influir sobre el rumbo y objetivos de ese estado y de la sociedad en general.

Así, si bien el *liderazgo político* –en el sentido aquí postulado– comporta la administración del Estado-aparato como una condición y expresión natural de su ejercicio, no se reduce a ella, reconociendo que en las sociedades contemporáneas se constituyen espacios crecientemente autónomos del *poder* y autoridad del Estado-aparato, que también coadyuvan a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Esta definición asume el liderazgo político con una clara dimensión normativa, en tanto la gente piensa y actúa bajo la visión de ese líder con las imágenes implícitas de un contrato social. Es decir, se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo, en el sentido de que el líder político recibe un *mandato* legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y su visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Aquí aplica la idea de que el buen líder político no es el que genera influencia para que las personas asuman su visión y le permitan conseguir sus propios objetivos, sino aquel que encauza las energías y capacidades de esa comunidad para hacer viables los objetivos de la misma.

Ahora bien, si el horizonte del *liderazgo político* son los fines de la comunidad o sociedad a la que pretende conducir, resulta importante establecer criterios para determinar qué son objetivos socialmente útiles. En este sentido, lo socialmente útil está dado por la capacidad de proponer una visión de sociedad, que sea integradora de intereses y perspectivas diversas, que brinde coherencia y sentido a la acción del líder y que facilite la incorporación de todos –o al menos de la mayoría– en los diversos esfuerzos por alcanzar las metas establecidas. Por ello el liderazgo político se define en términos de autoridad legítima, basándose esta *legitimidad* en un conjunto de procedimientos mediante los cuales muchos otorgan poder a unos pocos.

En el ejercicio del *liderazgo político*, como en cualquier otro, confluyen dos dimensiones claramente definidas, aunque complementarias: una subjetiva y otra objetiva. La subjetiva tiene que ver con las capacidades del individuo y sin lugar a dudas con el carisma; la objetiva hace referencia a la realidad que le rodea, con sus específicos y diversos problemas y necesidades. Desde esta perspectiva, la consistencia entre las capacidades del líder y las condiciones históricas en las cuales actúa es determinante. Dicho de otro modo, en el *liderazgo político* contemporáneo confluyen los valores sociales imperantes y las capacidades o aptitudes personales para encarnarlo. De la habilidad que tenga el líder para poner sus condiciones naturales y sus capacidades aprendidas al servicio de los fines de la sociedad de que se trate, dependerá que ese liderazgo sea legítimo y eficaz.

De igual modo, se extraen dos visiones claramente diferenciadas: una, aquella que indica que el liderazgo es la capacidad de influir sobre la comunidad para que siga a un líder, en donde la característica esencial es la influencia del líder como condición que permite que

la gente acepte su visión y la haga suya; esta visión es extremadamente frecuente en la historia política, dado que favorece la existencia de liderazgos carismáticos, de tinte autoritario, paternalista o pseudo-democrático. Otra, la que ve el liderazgo como la capacidad de influir sobre la comunidad para que enfrente sus problemas y consiga sus objetivos; aquí, la característica esencial del liderazgo es el progreso en la solución de problemas y en la consecución de los objetivos de la comunidad. Es evidente que esta segunda visión favorece el liderazgo de tipo participativo y democrático, y por tanto, coadyuva a la creación de esquemas institucionales que permitan la subsistencia del contrato social establecido entre el líder y su comunidad.

En este sentido, el *liderazgo político* es necesariamente un proceso de doble flujo entre el líder y sus seguidores; aunque siempre prevalezca una relación asimétrica entre el que gobierna y el que es gobernado, ambos se reconocen como actores válidos e influyentes en la construcción de los objetivos socialmente útiles.

#### *D. Tendencias recurrentes en el ejercicio del liderazgo político*

A partir de toda esta visión del liderazgo, se puede realizar un rápido repaso de las modalidades de *liderazgo político* presentes en la historia latinoamericana. Entre las principales encontramos las siguientes:

##### *D.1. Tendencia al uso de la autoridad*

Parte de la visión de que las personas no saben lo que quieren y además que son naturalmente perezosas para luchar por la consecución de sus intereses u objetivos. Esta deficiencia natural sólo puede ser remediada por un gran líder, que asuma la tarea de proponerle a la gente una visión a la cual adherirse y de conducirlos hacia la meta marcándoles el paso de manera estricta y precisa. Dentro de esta visión se tipifican, por supuesto, los líderes de corte autoritario y paternalista, caracterizados por la idea de dar órdenes para la consecución de los objetivos o de conducir o incluso sustituir a las de más personas en el cumplimiento de sus papeles grupales o sociales.

Este enfoque del liderazgo ha estado largamente presente en la política latinoamericana. Bajo la idea de que los pueblos no están en capacidad de resolver sus problemas surgieron tres variantes importantes de liderazgo social y político: los líderes autoritarios, los líderes caudillistas o carismáticos y los líderes paternalistas. Aunque cada uno de estos puede ser tipificado autónomamente, en la historia del subcontinente ha sido frecuente la combinación de rasgos de uno y otro.

Bajo la figura del liderazgo autoritario y sobre la base de que los pueblos requerían conducción fuerte y protección ante amenazas externas o internas, se configuraron múltiples regímenes militares o pseudo-militares, que restringieron los ámbitos personales y sociales de libertad y pretendieron rectorar la vida social desde su autoridad, dada esencialmente por las armas y asentada en el temor. Estos liderazgos sustituyeron o absorbieron las instituciones, induciendo un alto grado de arbitrariedad en la conducción política de los países y propiciando la exclusión de importantes sectores de población,



con las nefastas consecuencias por todos conocidas sobre la configuración de los sistemas políticos.

La figura del caudillo, basada en el carisma de la persona, como salvador de los pueblos, arrasa nuestra historia de ejemplos; de Bolívar al Ché Guevara, de Fidel Castro a Juan Domingo Perón y así muchos más, se sustenta en la misma visión antropológica anteriormente descrita: la incapacidad de los pueblos para obtener lo que quieren o, peor aún, para obtener lo que los caudillos consideran que deben obtener. Así, la lógica del caudillo no radica en conducir a sus pueblos hacia la construcción de una visión común, sino en convencer a estos que su visión –la del líder– es la que deben adoptar y seguir. No son pocos los ejemplos de estos liderazgos caudillistas, cuyas consecuencias políticas concretas, en la mayor parte de los casos, han sido una institucionalización endeble de los *sistemas políticos* o una ruptura de los *regímenes políticos* implantados por ellos, al darse la desaparición física o la remoción política de los mismos.

El líder paternalista ha estado marcado por la convicción de que hay que darle a la gente todo lo que necesite, en el entendido de que esa gente no está en capacidad de producir y conseguir objetivos que le beneficien. Esta visión da origen a una dependencia extremada de los seguidores o grupos en relación con el líder, dependencia que tiene consecuencias destructivas, por cuanto limita la capacidad de aprendizaje individual y colectivo de sus seguidores, eliminando la principal fuente de *poder* de las organizaciones y sociedades.

#### *D.2. La tendencia al liderazgo pragmático*

Dentro de esta tendencia se ubican aquellos líderes que se adaptan a cada coyuntura en el entendido de que sus actuaciones son expresiones de los deseos de la gente; es decir, asumiendo una visión distorsionada de lo que en la teoría se conoce como liderazgo situacional, los líderes adaptan su actuación y comportamientos a las cambiantes condiciones de la realidad y de las voluntades políticas que les rodean. El norte de esos líderes son las encuestas. Con este enfoque, el líder renuncia a una de las características fundamentales del *liderazgo político*: la responsabilidad de proponerle a la organización o sociedad una visión integradora, con lo cual abdica del esfuerzo por conseguir objetivos que vayan más allá de los vaivenes de las coyunturas políticas.

No obstante las limitaciones reales de este enfoque, aporta un elemento significativo para que el líder político sea eficiente y eficaz: la necesidad de que conozca el contexto organizacional y social en el que actúa, como condición para que incorpore destrezas que favorezcan la obtención de los objetivos comunes. Este factor implica que cada contexto y cada problema posiblemente demande destrezas y capacidades diferentes, lo cual tiende a ratificar que para la consecución de los objetivos organizacionales y sociales se requiere sumar los esfuerzos de todos los miembros de esa organización o sociedad.

#### *D.3. La tendencia al liderazgo político*

Esta es la menos frecuente de las tendencias, a pesar de la paulatina democratización de los entornos institucionales de la región. El líder democrático es aquel que reúne los elementos típicos de la visión prescriptiva de *liderazgo político*: capacidad de influencia,

capacidad de producir la movilización voluntaria de sus seguidores, capacidad de proponer una visión integradora y capacidad de conducir a sus seguidores a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Por tanto, este tipo de liderazgo se da en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración de todos los sectores. Es un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las mayorías en el *sistema político*. En este sentido, cuando se habla de liderazgo democrático, estamos haciendo referencia a un perfil de líder que cumple con al menos las siguientes características:

- Actúa basado en el diálogo y convencimiento, no en la imposición.
- Plantea un liderazgo basado en el conocimiento de la organización y en la claridad sobre la misión y visión de la misma.
- Articula la diversidad que caracteriza toda organización humana, más aún, permite la diversidad de enfoques y metodologías como un factor de crecimiento y aprendizaje.
- Respeto el liderazgo de los demás.
- Expresa valores concretos: no es democrático sólo por lo que dice o por la metodología que aplica; lo es porque expresa en sus relaciones humanas y en su comportamiento valores profundamente democráticos, como la tolerancia, el pluralismo, etc.
- Es interdependiente: en este sentido, reconoce que los demás son importantes para la consecución de los objetivos de la organización<sup>14</sup>.

En razón de esto, el ejercicio del liderazgo democrático conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes. Así, por ejemplo, si el líder es débil para el manejo de las instituciones, estas tienden a perder eficiencia, eficacia y a volverse anárquicas; pero si el peso del liderazgo es mayor que el perfil de la institución, ésta tiende a desdibujarse bajo el manto del autoritarismo.

El autoritarismo tiene una suerte de relación de causa y efecto con el excesivo personalismo de la *política* latinoamericana. Prevenir el retorno de las tentaciones autoritarias o caudillistas pasa necesariamente por la creación de instituciones políticas fuertes, estables y sustentables. Como bien dice Joan Prats, “no hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que este se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad”<sup>15</sup>. Y agrega, “en lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras,

los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos... Para enfrentar estos desafíos nos hace falta una idea diferente de liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación”<sup>16</sup>.

#### *E. Los límites del liderazgo en sociedades democráticas*

Como dice James Payme “siempre habrá políticos. Es cierto que recelamos de ellos, que examinamos con cuidado sus acciones y que las criticamos, pero estamos conscientes de que su existencia en la organización social es un hecho indiscutible”<sup>17</sup>. En línea con esto hay que decir que siempre habrán líderes políticos, con capacidades personales y con referentes éticos distintos. Esta verdad viene acompañada de viejas y nuevas demandas de parte de los ciudadanos en relación con el comportamiento de los líderes. Así, desde la demanda de brindar ejemplo –Peter Drucker dice que la gente tiene la expectativa de que los líderes no deben comportarse como se comportan todos, sino que se espera que procedan como entienden que deberían proceder ellos mismos<sup>18</sup>– se va hasta la creciente demanda de transparencia, *responsabilidad y rendición de cuentas*.

Esto no desconoce las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a convertirse en líder político<sup>19</sup>, sino que le plantean nuevos referentes de actuación. Durante muchos años, los líderes políticos recibían no un *mandato* sino que una delegación de *poder*, actuando con amplios niveles de autonomía. Hoy, la ciudadanía no desea líderes políticos autoreferenciales, sino activos representantes de sus intereses y necesidades.

En razón de ello, al ejercicio del *liderazgo político* se le imponen nuevos límites, básicamente asociados a la idea de que el mandato que reciben no les exime de rendir cuentas a sus concudadanos e, incluso, en caso de que esa rendición de cuentas no satisfaga a los mismos, ser removidos de sus cargos. Si bien esto en las democracias contemporáneas es todavía una idea joven y una práctica incipiente, no existe duda que las tendencias marcan la ruta hacia ese escenario, como condición que haga viable la existencia de esas democracias en el tiempo.

Así, los líderes políticos de las democracias del nuevo siglo estarán determinados por una doble condición: por un lado, los límites que la sociedad le imponga como resultado del desarrollo de sus instituciones y de las capacidades autónomas de los ciudadanos para controlar sus acciones; y, por el otro, los referentes éticos que –de manera inherente– desarrollen como resultado de su evolución personal en la práctica de vivir en *democracia*.

#### **Vocablos de referencia:**

Autoritarismo  
Ciudadanía  
Cargos de elección popular  
Candidaturas  
Mandato  
Responsabilidad y rendición de cuentas.

## Bibliografía:

- Aron, Raymond: "Introducción", en Weber, Max: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967.
- Blake, R.R. y J. Mouton: *The managerial grid*, Houston Gulf Publishing, Houston, 1964.
- Block, Peter: *Stewardship*, Berrett-Kaehler, San Francisco, 1993.
- Covey, Stephen R.: *Los siete hábitos de la gente altamente efectiva*, Ediciones Paidós Ibérica, México, 1997.
- De Pree, Max: *Leadership is an art*, Doubleday/Currency, New York, 1989.
- Drucker, Peter: *Gerencia para el futuro*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1993.
- \_\_\_\_\_ : *Las nuevas realidades*, Editorial Hermes, segunda reimpresión, México, 1992.
- Heifetz, Ronald A.: *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, España, 1997.
- Jones, Bryant D. (Comp.): *Leadership and politics: new perspectives in political science*, Lawrence, Kansas University, Kansas, 1989.
- Lee Q, Bolman y Terence E. Deal: *Organización y liderazgo: el arte de la decisión*, Editorial Addison-Wesley Iberoamericana, USA, 1995.
- Likert, Rensis: *The human organization*, McGraw-Hill Book, New York, 1967.
- McGregor Burns, James: *Leadership*, Harper Colophon, New York, 1978.
- McGregor, Douglas: *The human side of enterprise*, McGraw-Hill Book, New York, 1960.
- Morin, Gaetan (Ed.): *Los aspectos humanos de la organización*, ICAP, San José, 1983.
- Nervey, Planchard y Johnson: *Administración del comportamiento organizacional; liderazgo situacional*, Trentis Hall, séptima edición, México, 1978.
- Payme, James L. y otros: *Las motivaciones de los políticos*, Editorial Limusa, México, 1990.
- Prats, Joan: *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*. 1999. Copiado en febrero 1 de 2000, del sitio web:  
<http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0036.htm>
- Rost, Joseph C.: *Leadership for the Twenty-First Century*, Praeger, New York, 1991.
- Sánchez Ferris, Remedio: "Liderazgo político", en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, primera edición, San José, 1989.
- Senge, Peter M.: *La quinta disciplina*, Ediciones Juan Granica, Barcelona, 1990.
- \_\_\_\_\_ : *La quinta disciplina en la práctica*, Ediciones Juan Granica, España, 1998.
- Stogdill, R.M.: *Handbook of leadership*, The Free Press, New York, 1974.
- Vega Carballo, José Luis: "Liderazgo político", en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, primera edición, San José, 1989.
- Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- \_\_\_\_\_ : *Ensayos de sociología contemporánea*, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, 1972.
- Wheatley, Margaret: *Liderazgo y la nueva ciencia*, Ediciones Granica, Buenos Aires, 1994.

Eduardo NÚÑEZ VARGAS

## NOTAS

- 1 Morin, Gaetan (Ed): *Los aspectos humanos de la organización*, ICAP, San José, 1983. Pág. 241.
- 2 Heifetz, Ronald A: *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, España, 1997. Págs. 45-56.
- 3 Idem.
- 4 Senge, Peter: *La quinta disciplina*, Ediciones Juan Granica, Barcelona, 1990. Pág. 419.
- 5 Idem.
- 6 Drucker, Peter: *Gerencia para el futuro*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1990. Pág. 116.
- 7 Senge, Peter: op.cit. Pág. 12.
- 8 Vega Carballo, José Luis: "Liderazgo político", en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, primera edición, San José, 1989. Pág. 466.
- 9 Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944. Pág. 708.
- 10 Ibid. Pág. 848.
- 11 Ibid. Pág. 713.
- 12 Ibid. Ver página 197.
- 13 Vega Carballo: Op. Cit. Pág. 466.
- 14 Un excelente análisis sobre la noción y la práctica de la interdependencia en el ejercicio de un liderazgo efectivo, lo encontramos en: Covey, Stephen R.: *Los siete hábitos de la gente altamente efectiva*, Editorial Paidós Mexicana, México, 1997. Págs. 235-260.

- 15 Prats, Joan (1999): *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgo para reinventar y revalorizar la política*. Copiado en febrero 1 de 2000, del sitio web: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bib10036.htm>
- 16 Idem.
- 17 Payme, James L. y otros: *Las motivaciones de los políticos*, Editorial Limusa, México, 1990. Pág. 7.
- 18 Drucker, Peter: *Gerencia para el futuro*, op.cit., Pág. 113.
- 19 Según James Payme, diversos tipos de incentivos promueven el liderazgo político: de prestigio social, de programa, de sociabilidad, de obligación, de juego, misión y adulación. Ver, Payme, James: Op. Cit. Pág. 113 y subsiguientes.

# M

## MANDATO

### I. Ubicación del tema

El término mandato tiene un significado distinto en el derecho privado y en el derecho público. En el derecho privado la voz mandato alude a uno de los contratos típicos tanto civil como comercial. “El mandato como contrato tiene lugar cuando una parte da a otra el poder, que ésta acepta, para representarla, al efecto de ejecutar en su nombre y de su cuenta un acto jurídico, o una serie de actos de esta naturaleza” (Código Civil Argentino, Art. 1869). Se trata de un acto circunscripto a las relaciones privadas entre las personas y que hace surgir un vínculo muy estrecho entre mandante y mandatario que puede interrumpirse en todo momento. En el derecho público el término si bien le debe parte de su inspiración a la connotación del derecho privado, por su funcionamiento, por los efectos y por el fenómeno que cubre difiere totalmente de aquel.

En este marco la noción de mandato popular, es decir la relación que en las democracias se establece entre *electores* y elegidos para ocupar los cargos políticos de la estructura estatal, abarca la llamada teoría de la representación, una de las piedras basales del *Estado de Derecho*.

En este desarrollo se aplicará la palabra representación exclusivamente conforme a las pautas que da el constitucionalismo sobre esta noción. Un diccionario dedicado a términos electorales sólo puede comprender a la voz con el sentido que ella posee dentro del Estado democrático.

### II. La representación

Difícilmente exista otro tema que como el de la *representación política*, permita exhibir mejor el desarrollo del Estado moderno hasta su situación actual: ello es así en virtud de que el Estado que hoy predomina recibe –precisamente– el nombre de Estado representativo, caracterizado por el pre-establecimiento a través de la organización institucional de quiénes gobernarán y con arreglo a qué fines u objetivos gobernarán. La representación juega no sólo en la faz del gobierno sino también en los citados pre-establecimientos. Puede afirmarse sin hesitación que el principio representativo es uno de los cuatro fundamentales que consagra el constitucionalismo como *movimiento político* dominante a partir de los últimos años del siglo XVIII, juntamente con los principios de

legalidad, de organización y de distribución. Por el principio de representación se reputa que la *legitimidad* del *poder* descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del *poder*. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva en la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece así –a la vez– como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese *Estado de Derecho* (utilizando la expresión en un sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo.

De esa forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático. No es posible pensar en la noción de *Estado de Derecho* sin *representación política*, ni la *ciudadanía* –reemplazante de la subditancia de las monarquías absolutas– podría asumirse sin acudir a algún tipo o forma de *representación política*.

### III. Evolución y alcances del concepto

La formulación del contenido de la *representación política* que tratamos, recién alcanzó notas definidas y definitivas a partir de la desaparición de las tres facetas de la organización social y estatal vigentes hasta la eclosión de las tres grandes revoluciones modernas: la inglesa (1688), la norteamericana (1776 a 1791) y la francesa (1789). Esas tres circunstancias fueron: el feudalismo (cuya desaparición fue gradual y abarcó un período de la historia ulterior a la edad media), los estamentos (como esquema político) y las corporaciones (en lo socioeconómico). Dentro de ese panorama, la *representación política* va a importar tanto como el establecimiento de un nuevo sistema de titularidad y ejercicio del *poder* político, con la introducción de nuevos medios en el proceso de búsqueda del consenso y en la toma de las decisiones. Y con el transcurso del tiempo, la *representación política* cubrirá con un manto de *legitimidad* las operaciones propias de los tres poderes en la división tradicional o clásica (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como así también en los tres que se proponen para suplantar a la vieja trinidad (*poder* de decisión, *poder* de ejecución y *poder* de control).

La representación libre (en la terminología de Max Weber) no vamos a encontrarla en cualquier forma de organización política, sino tan sólo en las que responden a las pautas del *Estado de Derecho* arriba mencionado. Es por eso que no cabe el empleo de la representación para caracterizar: a) a formas de *democracia* directa, conocidas parcialmente en el mundo antiguo y, más concretamente, en algunas ciudades griegas; ni b) a formas de absolutismo político, ampliamente difundido en Europa continental hasta los estallidos revolucionarios de fines del siglo XVIII. En ambos casos fueron el pueblo (en la *democracia* directa) y el monarca (en el absolutismo) los soberanos mismos, sin delegación ni representación. Porque este principio recién se visualiza con el éxito de la forma representativa de la *democracia*, imbricada en un Estado Constitucional. No podía haber forma representativa en la *democracia* directa, desde que era el pueblo todo (los ciudadanos) que por sí tomaban decisiones y las ejecutaban; y tampoco en el caso de los reyes o emperadores de origen divino, ya que su centro de *poder* no admitía

condicionamientos ni compartían el *poder* absoluto con ningún cuerpo derivado de la voluntad política de súbditos en cuanto tales (es decir, en cuanto hombres o personas, sujetos de derechos políticos).

La aplicación del principio de la *representación política* tuvo serias implicancias para la fisonomía del Estado naciente, que pasó a ser en poco tiempo irreconocible para cualquier comparación con el estado del antiguo régimen. No es por casualidad que la teoría de la representación ve la luz contemporáneamente con la consagración de la doctrina de la separación de los poderes, marcando un límite al *poder* monolítico que –con justicia– debe ser proclamado como uno de los momentos estelares de nuestra cultura.

El siglo XIX se encargaría de arraigar la técnica gubernamental basada en la representación y de exhumar nítidamente los cuatro fines o finalidades que le asigna Burdeau en la dinámica del Estado contemporáneo, a saber: 1) consagrar la *legitimidad* de los gobernantes; 2) expresar la voluntad del pueblo; 3) suministrar una imagen de la *opinión pública*; y 4) determinar una mayoría gubernamental. Estas finalidades bastan para denotar la trascendencia institucional jurídica de la representación, al extremo de que podemos afirmar que su importancia es sólo comparable con la de la doctrina del *poder* constituyente; y en esto tampoco es casual que sea la misma persona quien haya formulado en una misma circunstancia política los fundamentos y lineamientos de ambas construcciones doctrinarias: el abate Sieyès.

El constitucionalismo reputa que es representativa la actividad del *poder* en el Estado que se ejercita a nombre del pueblo: aquí se introduce ya una concreta definición o, más aun, un presupuesto, por el que únicamente es reconocido el pueblo como titular del *poder* político. Esta es la concepción democrática asociada a un derecho político natural y racional, de semejante filiación a la de los demás postulados del jusnaturalismo: solamente es democrático el Estado que fundamenta su organización jurídica en la creación del ordenamiento por acto de los representantes del pueblo, es decir, de quienes son destinatarios definitivos de los contenidos de ese mismo ordenamiento. Esto opera como un a priori para la escuela demo-liberal, o por lo menos como un dato decisivo para la determinación de si un régimen es autocrático o es democrático.

Los alcances del principio representativo dependen de la organización del *poder* en el Estado, variando según la extensión del criterio democrático para la formación de los poderes u órganos. Este no es un criterio absoluto, ya que hay quienes piensan que en el Estado constitucional todos los poderes son igualmente representativos, en el sentido de que con prescindencia de su *elección* gozan de un mismo status en la organización adoptada. Sin embargo, por su filiación, lo representativo se vincula primariamente con la función legislativa, como veremos enseguida. En la mayoría de los Estados contemporáneos, dotados de una organización con base democrática, el principio representativo ampara a los dos poderes políticos propiamente dichos, es decir, al legislativo y al ejecutivo (tanto en los regímenes presidencialistas, como en los parlamentarios y en los de convención).



#### **IV. La representación política, los partidos políticos y su evolución en el Estado moderno**

En los puntos anteriores hemos encarado el tema de la representación a través de distintos desenvolvimientos, aunque siempre en el contorno del ámbito jurídico. La exposición nos ha servido para comprender la enorme dificultad que se presenta en cuanto a la precisión del concepto en estudio, cuyos alcances en el plano institucional no han sido de interpretación ni de aplicación unívocas. Parte de los esfuerzos de la doctrina han estado orientados durante mucho tiempo hacia la formulación de un concepto ideal de *representación política*, en virtud del cual únicamente serían considerados como representativos aquellos regímenes que reúnen ciertas y determinadas condiciones; de tal modo que en ausencia de algunas de ellas, el Estado en cuestión no sería representativo.

En esas líneas de pensamiento, sectores doctrinarios han negado la condición representativa a la mayoría de los regímenes ajenos al tipo demo-liberal predominante en Europa Occidental durante el siglo XIX y parte del siglo XX; entonces, la cualidad representativa estaba unida a características muy concretas de la *forma de gobierno*: separación de poderes, constitución rígida, control político, *sufragio* (aunque no necesariamente universal ni igualitario), etc. Los embates sufridos por ese esquema prototipo de Estado, a partir de las grandes crisis del siglo XX, han demostrado que los modelos de representación son múltiples y que esa variedad puede darse dentro los marcos de la “representación”, o sea, sin incurrir en prácticas autocráticas. Pero cualquier adaptación del esquema representativo a peculiaridades de las diversas sociedades políticamente organizadas, debe tener en cuenta el hecho cierto de las transformaciones operadas en el Estado; el tránsito de un Estado “gendarme” a un Estado de servicios, de la abstención a la intervención; que ha traído la pareja evolución de los derechos individuales a los derechos sociales.

El Estado representativo se desenvuelve hoy en la realidad de un conjunto de derechos cuyos titulares no actúan individualmente sino en función de la pertenencia a determinados grupos sociales: junto a los “derechos del hombre” de factura clásica, aparecen legitimados por un proceso histórico irreversible los llamados “derechos sociales”, que se resuelven en prestaciones exigibles al Estado y no en un mero deber de garantía por parte de éste. Esta mutación o, mejor dicho, ampliación de esfera pública, tiene su implicancia y consecuencia en la esfera de lo representativo, toda vez que a fin de acrecentar y garantizar tales estaciones, los sectores sociales tienden a manifestarse grupalmente, a presionar y a insertarse en los órganos estatales. De esta acción no escapan tampoco los *partidos políticos*, que resultan así conmovidos por la requisitoria de “ciertos” intereses, que en su propósito de predominio pueden llegar a desdibujar la imagen de “interés general” o amplio que dio su fisonomía a los *partidos políticos* del constitucionalismo demo-liberal.

La inserción de dichos grupos provoca planteos y concepciones disímiles, que oscilan entre la simple reglamentación de actividades de presión (sistema americano) hasta su institucionalización más profunda a través de Consejos económicos-sociales (sistema europeo), fuera de los intentos de sustitución lisa y llana de la *representación política* por la representación funcional total y excluyente (corporativismo). La prédica revisionista que

pone acento en un *aggiornamento* de los mecanismos representativos, habla de la necesidad de canalizar la actividad y de recepcionar el peso de tales grupos en el seno mismo de los *partidos políticos*, para que sean éstos los organismos que desde la base misma puedan obtener el consenso de los sectores sociales y su adecuada “representatividad”. Se trata en suma que los *partidos políticos* adquieran la cosmovisión que los caracteriza como tales, debiendo organizarse de tal manera que puedan dar respuestas totales a las requisitorias contemporáneas, destinadas a satisfacer a una pluralidad de sectores que conviven y no a la hegemonía de uno de ellos con miras a la extinción de los otros. Se abre así un nuevo interrogante sobre la aplicación de los esquemas representativos dentro de los *partidos políticos*, por imperiosa necesidad de vigorización y potenciamiento –a la vez que de saneamiento– de los canales expresivos con que cuenta el pueblo actualmente. Las recetas son divergentes en cuanto a los lazos o nexos que deben gobernar el comportamiento de quienes cumplen el rol de intermediarios en una *partidocracia* y, así, hay opiniones a favor de un eventual rejuvenecimiento del mandato imperativo, y otras que llegan a la recomendación opuesta.

En cualquiera de los casos, se trata de acercar los partidos al pueblo y de comprometer a éste en la participación de un sistema de lealtades que, para sobrevivir exitosamente a la coyuntura presente, requiere calmar y colmar ciertos niveles de expectativas sociales, con eficacia mínima que evite la caída en una desesperación alumbradora de otro Estado y de otros instrumentos de representación.

## **V. Reflexión final**

La representación es más un “misterio” que un “ministerio”. Rodea al tema una atmósfera de metafísica que motiva en sus estudios una propensión al enfoque unilateralmente axiológico, en perjuicio de la necesaria precisión que el criterio científico debe aportar para la cabal comprensión de un instituto que hoy domina en las estructuras de la mayoría de los Estados del orbe. Ese mismo criterio científico y crítico ha servido para obtener una cosa importante en la consideración del tema: determinar que la *representación política* nada tiene que ver con las figuras que por analogía fueron extraídas de los repertorios del derecho privado. Acaso sea la actitud de los ingleses y de los norteamericanos, en general, la más desconcertante pero al mismo tiempo la más encaminada hacia la objetivación de la actitud mental que requiere el problema: ignorar las discusiones doctrinarias –por inútiles– y considerar a la *representación política* en la realidad del Estado como la cosa más natural del mundo... Tan natural y admitida por el consenso, que no hace falta volcar sobre ella mayores esfuerzos intelectuales. Lo importante para los anglosajones –que fueron los primeros en practicar la *representación política*–, es vivir en un Estado representativo en el que no se cuestione a diario el esquema de esa representación. Y lo dicho nos lleva a formular una presunción, a saber: que en los regímenes que menor derroche doctrinario hacen en torno a la representación, es mayor el consenso sobre ella y sus alcances; mientras que en los *sistemas políticos* más altamente esclarecidos por la discusión acerca del “perfeccionismo” representativo, cabe observar un alto índice de indiferencia popular (no de rechazo) sobre la práctica regular y continua de los métodos representativos. Parece una paradoja (que también las tiene la ciencia política).

## **Vocablos de referencia:**

Estado de Derecho

Partidos políticos

Poder

Representación política

## **Bibliografía:**

Bailey, Samuel: *The Rationale of Political Representation*, Londres, 1935.

Bentley, Arthur: *The Process of Government*, Evanston III, 1949.

Duguit, León: *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1928.

Fayt, Carlos S.: *Sufragio y Representación Política*. Omeba. Buenos Aires, 1963.

Fenichel Pitkin, Hanna: *El Concepto de Representación*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Friedrich, Carl: *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

Lowenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona, 1983.

Stuart Mill, John: *Considerations on Representative Government*. Everyman, Londres, 1947.

Vanossi, Jorge Reinaldo: *El Misterio de la Representación Política*. Ediciones América Actual, Buenos Aires, 1972.

Weber, Max: *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Zampatti, Pier Luigi: *Del Estado liberal al Estado de partidos y la representación política*. Ediar, Buenos Aires, 1959.

Daniel Alberto SABSAY

Jorge Reinaldo VANOSSI

# MANIPULACIÓN

## I. Concepto formal

Se entiende por *manipulación* un ejercicio velado, sinuoso y abusivo del *poder*. Se presenta en cualquier relación social o campo de la actividad humana, donde la parte dominante se impone a otras en virtud de que éstas carecen de control, conciencia y conocimiento sobre las condiciones de la situación en que se encuentran. Aunque la imposición de cualquier curso de acción tiene siempre consecuencias reales, lo cierto es que, dentro del campo de la interacción social manipulada, no hay manera de que las partes afectadas puedan vislumbrarlas anticipadamente, tampoco analizarlas y menos impedir las; solo les queda afrontarlas como hechos consumados.

En efecto, son comunes los casos en que, si los actores sospechan algo de lo que ocurre antes de ser influidos de hecho, es por insinuación o simulación del mismo manipulador, que intenta sojuzgarles sin que lo sepan. Pues dentro de las funciones ocultas y sutiles que éste realiza se halla el fabricar impresiones de la realidad, que escondan las tretas y montajes utilizados para engatusar a quienes, por no estar conscientes de tales simulaciones, no pueden ofrecerle resistencia. Por eso se dice que todo manipulador es también un prestidigitador. Y como es fácil suponer, la definición de la situación la producen los actores dirigidos, por lo que la imagen que se forman del cuadro futuro de la situación y sus implicaciones –la realidad “ex ante”– será producto de una invertida o falsa conciencia y no corresponderá con los resultados de las acciones –la realidad “ex post”–. Pero, en tales casos, no por ser falaz la definición de situación que hacen los sorprendidos actores, deja de ser real en sus consecuencias; solo que éstas distarán de ser las que esperaron, por lo cual viven y padecen las ilusiones que el manipulador les fabrica en la mente como realidad fatua o “virtual”.

Todo lo anteriormente señalado no sucede por casualidad, sino porque el dominador deliberadamente encubre la naturaleza de los motivos, medios y fines que esgrime en sus acciones. Su objetivo es que éstos, reducidos al papel de ingenuos, crédulos y moldeables actores, no ofrezcan resistencia ni interpongan sus auténticas necesidades y legítimos intereses en la relación. Si logra sus propósitos, el manipulador no tiene que recurrir al uso manifiesto de la fuerza, ni a la coacción física palpable u otros medios evidentes de ejercer presión. Tampoco se ve forzado a persuadirlos ni convencerlos. No tiene que sujetarse a los escrúpulos, valores éticos y procedimientos normales establecidos para regular un ejercicio legítimo y cristalino del *poder*, donde se guarden consideraciones y haya protecciones para los actores más débiles o simplemente confiados y desprevenidos, más expuestos a ser víctimas de las acciones sociales manipulativas.

Por comportarse incautamente, los afectados por la *manipulación* sufren pérdida sustancial de sus capacidades para un ejercicio cabal de la acción racional, puesto que quedan inhabilitados para deliberar, decidir o elegir el curso de acción que más les conviene. Tampoco están en condiciones de negociar, evadir, resistir o liberarse de la relación de *poder*.

Por ello es que el manipulador, y en general la *política* oculta y reservada, tiene ventajas inmediatas insuperables en comparación a otros ejercicios racionalizados del *poder* o la influencia; aunque sus bases son siempre precarias, pues dependen de que no se develen los hilos de que se vale el manipulador. Cuando se descubre, la *manipulación* pierde de inmediato su efectividad, dado que los perjudicados, por lo común, reaccionan con indignación y vehemencia al conocer la trama del *poder* y sus implicaciones, y tratan de revertir con prontitud los efectos de su ignorancia y alienación. Por eso la *manipulación* requiere que las manos invisibles del dominador se muevan subrepticamente en las sombras, expeditamente, evitando a todo trance la transparencia y sujeción a normas de validación.

Bajo esas condiciones, tampoco cabe esperar la rendición de cuentas, por lo que el ejercicio del *poder* manipulativo carece de responsabilidad.

Aunque es posible una *manipulación* entre iguales, típicamente ésta genera o presupone una asimetría en la distribución y manejo del *poder*. Pero debido a que el más débil soporta una anulación total o parcial de la percepción analítica, enfrenta una desventaja adicional frente a otros tipos de *poder* así como para modificar su posición o escapar del campo de fuerzas que le sujetan. Tiene que hacer un esfuerzo especial para descubrir la simulación, buscar medios de denuncia o resistencia apropiados y rebelarse finalmente, a fin de enderezar los asuntos hacia su conveniencia. Es decir, debe subvertir el campo de las dependencias, buscar una relación nueva o más equilibrada entre las partes, o simplemente rehuirla en busca de recursos de *poder* y circunstancias más favorables para la satisfacción de sus necesidades e intereses.

## **II. Irracionalidad del *poder* manipulativo**

Cuando la *manipulación* es exitosa, se vuelve una variante eficaz del maquiavelismo, filosofía política según la cual los fines justifican los medios, ante la imperiosa necesidad de que el príncipe mantenga su dominio sobre el súbdito, el fuerte sobre el débil, el líder sobre los seguidores.

Si para un uso racional, persuasivo y legítimo del *poder* —es decir, la dominación según Max Weber—, se requiere comúnmente la transparencia y una conciencia relativamente lúcida acerca de los intereses en juego, la *manipulación* se ubica en la esfera opuesta. Al rechazar la transparencia, la argumentación y la persuasión —procesos que en la *democracia* se aplican para llegar al consenso—, los manipuladores, en su maquiavelismo, apelan a las dimensiones instintivas de la mente individual y colectiva, a impulsos inconscientes, a deseos y aspiraciones insatisfechas, a dependencias emocionales y pasionales de la conducta individual o de masas. Se esmeran por provocar reacciones impremeditadas que no requieran la aquiescencia ni el raciocinio, por obviar discursos que justifiquen las pretensiones de dominio, por evitar todo recurso metódico de justificación y convencimiento.

Se violentan así los valores y normas que limitan el *poder* irrestricto en el campo de la dominación. Cuando rige la *legitimidad*, la pretensión de la jefatura o autoridad es que, a

sus *mandatos*, sigan los esperados actos de obediencia de los subordinados; actos justificados con arreglo a las ideas, símbolos y representaciones comunes que conforman los principios de validez y estabilidad de un determinado orden social y político, o de un reconocido aparato administrativo. Aunque los intercambios entre las partes sean de hecho desiguales, en la dominación se espera que predomine la persuasión por sobre la coerción física o mental. Debido a ello es que en las sociedades más desarrolladas, donde el orden se halla institucionalizado y es regulado por órganos de la administración de justicia, se espera que las relaciones de *poder* se desenvuelvan dentro de límites predefinidos y que los actores se ciñan a una ética de responsabilidad, que prevenga los abusos de la coerción manipulativa.

La *política* influida por las corrientes filosóficas del liberalismo, opuestas a la concepción maquiavélica, presupone que las partes involucradas en las decisiones de nivel colectivo que se toman en una sociedad —es decir, las relaciones entre gobernantes y gobernados—, no están sujetas a interferencias que eliminen a tal punto la racionalidad, que los dominados no sepan lo que hacen o lo que les hacen quienes ejercen autoridad o influencia sobre ellos. Aún más, se opera bajo el supuesto de que las relaciones sociales son las variables independientes en esos intercambios y decisiones, y que las relaciones políticas controladas por el gobierno son las variables dependientes. Obviamente que, cuando predomina la *manipulación* en la esfera del gobierno, se invierten las variables. Desde la perspectiva del liberalismo de corte democrático, cuando eso sucede, los individuos y la sociedad pasan a una condición desventajosa y contraproducente de alienación. Esto mismo sería aplaudido desde el polo opuesto, por los seguidores de la escuela maquiavélica de la *política*, quienes consideran que la función de los gobernantes (incluso de los que se dicen democráticos) es dirigir y sojuzgar desde arriba a los pasivos ciudadanos transformados en una masa amorfa y dócil, en un conjunto desarticulado de “objetos del *poder*” fácilmente manejables, incapaces de coordinar resistencias o rebeliones, como podrían hacerlo si fueran “sujetos del *poder*”. En una versión extrema de esta postura, popularizada por la teoría elitista de la historia, a las masas se les llega a negar toda capacidad para gobernar o participar en la toma de decisiones, debiendo por ello ser conducidas y manipuladas por dirigentes autoritarios. Estos no deben dudar en utilizar cualquier medio que conduzca al fin deseado de mantenerlas en subordinación perpetua, aun cuando ellas mismas se imaginen lo contrario. Tal es la condición para una *gobernabilidad* exitosa. Si en esta maquiavélica tarea fallan la propaganda, la conspiración y la violencia mental, otros métodos más duros les seguirán, como la represión, la tortura y la violencia corporal. Esta tradición se proyecta con cierto disimulo en el desarrollo de las formas ocultas de la propaganda moderna.

### III. El sigilo y el secreto

Es interesante observar que la *manipulación* está presente no sólo en la influencia interpersonal o donde cualidades de un líder se proyectan sobre un grupo. También es notable su aplicación en el ámbito formal de la burocracia. Aquí, la reserva, el sigilo y el secreto son cualidades inherentes al ejercicio de la discreción en el mando y a los esfuerzos de los jefes por mantener sus puestos y perfeccionar el control sobre sus subordinados. Parte de la tarea consiste en impedir que éstos tengan toda la información y

el grado de competencia que centralizan los jefes y que les permite incidir sobre las decisiones y la administración de los recursos del *poder*.

Asimismo, como método de dominación suave e invisible, la *manipulación* se alterna con el uso de otros medios duros y visibles, como la fuerza coercitiva o el factor militar, difíciles de aplicar y de justificar en culturas y *sistemas políticos* donde se requiere la publicidad sobre las decisiones de dominio público y su regulación por el ordenamiento jurídico. Pero aún allí, en momentos de crisis de consenso, cuando se ponen en entredicho la legalidad y *legitimidad* del régimen, los dirigentes terminan apostando a la *manipulación* para controlar las reacciones de los dominados. Surgen distintas fórmulas para encubrir decisiones de emergencia, desde los discursos efectistas hasta los despliegues de propaganda, tácticamente destinados a compensar la carencia de argumentos capaces de persuadir a las masas y mantenerlas leales al régimen. Cuanto más avance la desestabilización y se aproxime la posible subversión violenta del régimen, es mayor la frecuencia con que se aplican dosis variables de manipuleo con represión, incluyendo las llamadas “cortinas de humo”, cuyo propósito es distraer la atención de los subordinados para apartarla de los verdaderos problemas que la dirigencia no puede resolver.

#### **IV. La propaganda y la persuasión subliminal**

La llamada psicología de las masas descubrió en este siglo las fórmulas y técnicas de la propaganda política para encarar ciertas situaciones críticas de contención o cambio político, en favor de la permanencia de los círculos gobernantes. Con las experiencias del nazi-fascismo en Europa y la demostrada utilidad de los *mass media* tanto allí como en Norteamérica, para efectos de impulsar la movilización de guerra y el apoyo masivo de la población, se puso en claro el enorme potencial persuasivo y manipulativo de la radio, la prensa, el cine y luego la televisión, sobre todo cuando se trataba de encubrir los verdaderos móviles de muchas de las decisiones en contra de la vida y propiedad de millones de personas y de los intereses de gran cantidad de Estados.

En efecto, la élite de *poder*, bien estudiada por C. W. Mills en el caso estadounidense, fue introduciendo en la *política* democrática y electoral, muchos de los instrumentos ensayados para la *manipulación* de masas en otras latitudes y para otros efectos. Se usaron no solo para combatir nuevas amenazas como el comunismo, sino para vender imágenes y fabricar candidatos a puestos de *elección*, quienes debían competir con otras celebridades por la atracción de las preferencias del público, emitiendo mensajes de formas y contenidos igualmente llamativos y fáciles de asimilar intuitivamente. En algunos casos, se echó mano del ocultamiento o la tergiversación de imágenes y móviles, con tal de avanzar en la promoción velada de intereses. Surgieron así los llamados por Vance Packard “hidden persuaders”, o especialistas en la publicidad subliminal, quienes apelan a la inconsciencia de los ciudadanos y a las percepciones distorsionadas por medio de estímulos muy sutiles, fabricados desde el exterior de los sentidos de los consumidores, para atraer sus *votos* o capacidad de compra. Se supone que los efectos subliminales atraviesan la percepción consciente o analítica para inscribirse directamente como cadenas de estímulos en el inconsciente, desde donde dominan la conducta individual o colectiva.

Cuanto mejores sean las técnicas, más sutiles las impresiones y más eficaces las reacciones.

La ventaja de los comunicadores subliminales radica en que los receptores ingenuos de los mensajes no se den cuenta de cuáles son los alcances del *poder* planificado a que se hallan sometidos, ni se percaten del valor intrínseco de los productos que se mercadean para atraer sus opiniones y *votos*, puesto que solo interesan las cualidades superficiales y extrínsecas, o de imagen, de esos productos. En otras palabras, los comunicadores ocultos deben cultivar la desinformación, los datos descontextualizados y las impresiones retorcidas como bases de su gestión. Ésta debe ser definida como puramente técnica o profesional; es decir, como actividad aséptica desde el punto de vista de los contenidos reales de las comunicaciones y de las cualidades intrínsecas de los productos, así como con respecto a posibles valoraciones éticas o connotaciones políticas que requieran explicación y, sobre todo, plena y consciente justificación. El persuasor escondido no quiere, ni tiene por qué, rendir cuentas; es un sujeto política y socialmente irresponsable, lo cual debe verse con preocupación en el seno de las democracias, donde la publicidad y transparencia de los actos del *poder* son la base de la *legitimidad* y de los consensos que se logran establecer entre gobernantes y gobernados, líderes y seguidores.

#### **V. Política de imágenes y *videopoder* (o *videocracia*)**

La irrupción de la televisión en el campo de las luchas políticas y electorales, ha traído un cambio cualitativo en las relaciones de *poder* en las democracias. Principalmente porque ha puesto al descubierto el enorme potencial manipulador de este medio, con el cual se logra mejor que en otros el predominio de la imagen sobre el contenido de los mensajes que se lanzan al público. De allí la tentación de los comunicadores televisivos, y en particular de los propagandistas políticos, de recurrir al uso de la *manipulación* simbólica y subliminal en la televisión, en vez de agudizar la persuasión con base en argumentos y análisis sopesados de los hechos.

El nuevo *videopoder* lleva la *manipulación* a escalas masivas, haciéndola más y más sugestiva, sutil y efectiva que en el pasado, cuando la prensa y la radio dominaban el escenario. El llamado *Teorema de Thomas*, propuesto hace años por un prestigioso sociólogo norteamericano, se ha visto una y otra vez validado por el nuevo *videopoder* con su potente efecto sobre los procesos personales y grupales de la simbolización.

Partiendo de la definición de ese teorema –a saber, “si una masa o pluralidad de individuos define como real una situación, ésta es real en sus consecuencias”–, los nuevos magos de la publicidad y de la propaganda política pueden fácilmente llevar a las masas de pasivos receptores a inclinar su pensamiento, sus emociones y su conducta en direcciones previstas hacia situaciones provocadas artificialmente. Éstas, al ser definidas como reales o verídicas, producen los resultados calculados por las cúpulas del *poder* económico, político o cultural que controla los medios masivos. Entonces es cuando la realidad se confunde con la ficción, y la *manipulación* con la persuasión, y aunque las causas de la conducta sean cuestionables o producto de falsas alarmas, como suele suceder en muchas crisis financieras o pánicos bursátiles, no dejan de ser reales las catastróficas consecuencias.



Se ha observado que el discernimiento con respecto a los fines y medios de la acción política y la razón del *voto*, cede fácilmente en los procesos electorarios contemporáneos, frente a los designios y esfuerzos publicitarios por vender solo impresiones superficiales o “efectos especiales”. La discusión alrededor de programas y plataformas retrocede comúnmente ante la presión sugestiva plagada de imágenes intuitivas y cargadas de tonos emocionales. Los votantes son conducidos a tomar decisiones electorales tal como lo hacen cuando actúan como consumidores de bienes y servicios; es decir, guiados por los aspectos extrínsecos y no intrínsecos del valor de lo que se les ofrece.

Cuando la *manipulación* sugestiva se vuelve consustancial con el uso del *poder* en cualquier campo de la actividad humana y social, profesionalizándose al máximo de su potencial, se presta como excelente arma técnica de la conspiración. Toda conspiración es una *manipulación* compleja, llevada a cabo meticulosa y sistemáticamente, apoyada por hilos invisibles, trucos y trampas ocultas, acompañada por los más diversos montajes, conducente a desestabilizar a un adversario incauto, meterlo en callejones sin salida y dejarlo impotente. Una vez que éste se halla carente de suficientes medios de defensa, entonces se le aplican otras tantas y perniciosas tácticas del *poder*. A escoger están las presiones y amenazas directas, el chantaje y otras estratagemas poco decorosas, todas ellas encaminadas a enlodarlo, confundirlo y doblegarlo. En el fondo, la conspiración, con esa mezcla de herramientas bajas, se vuelve una arma al servicio de la política de la fuerza, solo que aplicada en el plano psicológico y social.

Debido al inmenso *poder* de los medios de comunicación masiva, es posible hoy día llevar muchas de las experiencias conspirativas a una dimensión global, mediante campañas vídeomeditizadas, adobadas con los más diversos montajes capaces de capturar las mentes de incautos ciudadanos y votantes. Estos procesos podrían considerarse como fraudulentos, en vista de que persiguen influenciar los *resultados electorales* por medios ocultos y subrepticios, sustentados en la fabricación de imágenes, semejantes a los que usa la mercadotecnia del consumo masivo. Siempre que exista una masa disponible de consumidores mediatizados, más ávidos de imágenes y estímulos fáciles que de razonamientos persuasivos, tendrán terreno fértil los profesionales de la *manipulación*, en asocio con los políticos de pura pose e imagen y puestos de moda por el ascenso del vídeopoder, con su enorme *poder* persuasivo y manipulativo.

Como se observa, la *manipulación* de gustos y preferencias, de actitudes y demás componentes profundos de la psique individual y colectiva, ya no es un instrumento deleznable solo en manos de los dirigentes de regímenes autoritarios o totalitarios. Si bien es cierto, fue en éstos donde los métodos de la propaganda masiva fueron perfeccionados y se emplearon con audacia sin límites durante la primera mitad del siglo XX –en especial por el Tercer Reich–, en las democracias de masas se ha vuelto casi una norma la aplicación de esos métodos en los *procesos electorales*, para lo cual son incesantemente perfeccionados en laboratorios de técnicas subliminales.

Al principio se creyó que la *ciudadanía* no se prestaría a un asalto a la razón de esa magnitud. Pero lo cierto es que, en la actualidad, este tipo de *manipulación* de alto vuelo ha podido superar el papel tradicional de la educación cívica, dada la fuerza que ha adquirido la industria publicitaria. A los dueños de ese lucrativo negocio, capaz de crear corrientes de *opinión pública y política* sobre bases muy superficiales y crudas, no les importa el descubrimiento de la verdad por los ciudadanos, mediante el debate y la persuasión, sino ganar una *elección* o hacer calar un designio oscuro por medios sutiles que escapen al control consciente y el raciocinio de los votantes.

Las implicaciones de esta situación para el futuro de la *democracia* no ofrecen mucho optimismo. Ésta, en su versión clásica, suponía la hegemonía de la sociedad civil y sus ciudadanos sobre el gobierno y otros aparatos de dominación y coerción. La sociedad se consideraba libre y soberana en esa *democracia*. Al no estar sujeta a interferencias manipulativas y distorsionantes, era capaz de controlar su destino sobre la base de enjuiciamientos críticos, sobrios e independientes efectuados con relación a opciones reales. No se contaba con la fuerza que llegaría a tener la fabricación publicitaria de imágenes, fantasías o ensueños reforzados desde el inconsciente irracional, sobre la conducta de los dirigidos por las maquinarias del poder público y privado encubierto. El gobierno de las cosas y las personas sería ante todo una administración dependiente y responsable de sus acciones, frente a una sociedad independiente, ilustrada y alerta. En la actualidad ese gobierno es cada vez más autónomo, autosuficiente y maquiavélico, y la sociedad se ha vuelto por doquier más raquítica y manipulada que nunca.

Al igual que sucedió con el famoso aprendiz de brujo, a las modernas sociedades de masas pareciera que se les ha escapado de las manos el juego massmediatizado de los megapoderes. Ya no se trata de enfrentar tipos de juegos de *poder* como los que Maquiavelo analizó y ayudó a perfeccionar. Estos ocurrían entre las bambalinas de pequeños círculos cortesanos. Los juegos mediatizados en las vídeo-cracias de nuestro tiempo, recorren espacios ensanchados como nunca antes, y tienen mayor potencia y alcance sobre las realidades sociales y políticas que cualquiera de los imaginados a finales de la Edad Media. De igual manera se expanden y agravan sus posibles implicaciones éticas, cuando la *manipulación*, mediante los hilos ocultos del *poder*, salta ya por encima de las fronteras nacionales, universalizándose en la “aldea global” que presagió Marshall McLuhan a principios de los años 60. No es que el ejercicio encubierto del *poder* haya desaparecido de las esferas microscópicas de la vida social, sino que se ha visto relanzado en sus dimensiones macroscópicas por fuerzas tecnológicas, políticas y militares, que operan sin regulación ni contención alguna. Va quedando así en claro, en medio de eso que Alvin Toffler llamó un “casino mundial”, que está pendiente la enorme tarea de diseñar un nuevo orden mundial, pluralista, igualitario y democrático, que tutele y ponga a todas esas fuerzas bajo los escrutinios de la racionalidad y de la transparencia, los dos fundamentos de una nueva moral cívica y universal que prevenga y contrarreste los dañinos efectos del *poder* manipulativo a escala planetaria.

## **Vocablos de referencia:**

Campaña electoral  
Propaganda electoral  
Participación política  
Poder  
Democracia

## **Bibliografía:**

Aubuchon, Norbert: *The Anatomy of Persuasion*, Estados Unidos, 1997.  
Cialdini, Robert B.: *Influence: The Psychology of Persuasion*, Estados Unidos, 1993.  
Day, Nancy: *Advertising: Information or Manipulation*, Estados Unidos, 1999.  
Ellul, Jacques: *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*, Estados Unidos, 1973.  
Fishkin, James: *Democracy and Deliberation*, Estados Unidos, 1991.  
García Mantilla, Eduardo: *Subliminal: Escrito en Nuestro Cerebro*, España, 1990.  
Habermas, Jürgen: *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, España, 1981.  
Iyengar, Shanto y Kinder, Donald R.: *La Televisión y la Opinión Pública*, México, 1993.  
Key, Wilson Bryan: *The Age of Manipulation*, Estados Unidos, 1993.  
Pratkanis, Anthony R., y Aronson, Elliot: *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*, Estados Unidos, 1999.  
Sartori, Giovanni: "Video Power," en *Government and Opposition*, Inglaterra, Winter, págs.39-53. Estados Unidos, 1988.  
Schiller, H.: *Los Manipuladores de Cerebros*, Argentina, 1974.  
Simpson, Christopher: *Science of Coercion: Communication Research and Psychological Warfare, 1945-1960*, Estados Unidos, 1996.  
Weber, Max: *Economía y Sociedad*, México, 1964.

José Luis VEGA CARBALLO

# MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

## I. Concepto

Los “*medios de impugnación electoral*” son aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad o ilegalidad.

Es así como en diversos países se han establecido *medios de impugnación* en materia electoral, en algunos de los cuales se han constituido auténticos sistemas integrales que tienen por objeto garantizar que todos y cada uno de los actos de las autoridades electorales se ajusten invariablemente al derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección eficaz de los derechos político-electorales de los ciudadanos, particularmente de sus derechos de votar, ser votado y de asociación libre e individual.

El análisis de los *medios de impugnación electoral* –como parte del llamado contencioso electoral o *justicia electoral*– que se han establecido en los ordenamientos de diversos países, particularmente en América Latina, resulta sumamente complejo, en virtud de la confusión prevaeciente en la legislación, la práctica e, incluso, la doctrina, en cuanto a la naturaleza del respectivo medio de impugnación (por ejemplo, con frecuencia se le llama recurso a lo que estrictamente sería un juicio o proceso impugnativo), así como la anarquía e imprecisión en cuanto a la denominación de los correspondientes *medios de impugnación* (v. gr., además de la multiplicidad de nombres asignados a los diversos *medios de impugnación* en los ordenamientos para combatir actos similares, en ocasiones no se les atribuye denominación alguna, o bien, el calificativo que se utiliza para referirse a un recurso administrativo en determinado país se usa en otro para aludir a uno propiamente procesal).

Un problema adicional es la frecuente vaguedad de la regulación de los *medios de impugnación electoral*, toda vez que ciertos aspectos de éstos no se encuentran definidos legalmente o las disposiciones respectivas son imprecisas, o bien, en algunos otros ordenamientos se advierte una reglamentación excesiva en la materia, a veces compleja y farragosa, todo lo cual dificulta la comprensión del correspondiente régimen contencioso electoral, incluso para el especialista.

Asimismo, muchas veces la regulación de los *medios de impugnación electoral* se encuentra dispersa en varios ordenamientos, por ejemplo, en los países que tienen, por separado, leyes electorales y de partidos políticos (Argentina y Chile) o leyes electorales substantivas y procesales (como en México), cuando en las primeras se prevén algunas disposiciones propiamente adjetivas; igualmente, los casos en que existe la posibilidad de que las resoluciones de los *organismos electorales* sean revisadas por órganos políticos como los congresos o alguna de sus cámaras hay que acudir a las respectivas leyes orgánicas o

reglamentos interiores de estos últimos (Argentina), mientras los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia (*v. gr.*, Colombia y Venezuela, respectivamente), la misma se encuentra regulada en los códigos o leyes procesales relativos; en ocasiones, la propia ley remite a estos últimos para la regulación de ciertos aspectos (como en los casos de Bolivia, Guatemala y Venezuela); además, hay que tener en cuenta la ley orgánica del tribunal electoral correspondiente (Costa Rica y Chile) o del respectivo Poder Judicial junto con el reglamento interno del tribunal electoral específico (México).

En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación de los *medios de impugnación* en la mayoría de los ordenamientos de América Latina. Ello obedece a que, con frecuencia, su contenido es resultado de negociaciones entre las distintas fuerzas políticas sin la participación de juristas (las cuales, además, tienden a privilegiar otros temas, como *sistema electoral*, sistema de partidos o integración de órganos electorales, en detrimento de los aspectos contenciosos) y la renuencia de aquéllas a que por supuestos pruritos técnicos se pretenda modificar una cuestión previamente pactada. Aun cuando tal suspicacia es comprensible, se estima que debe reflexionarse con seriedad las consecuencias que se derivan de tales deficiencias técnicas, máxime cuando de ahí pueden generarse problemas de acceso a la justicia y seguridad jurídica. Incluso, la posible ausencia de reglas claras, congruentes y sencillas para la solución de conflictos electorales (si bien puede ser superada a través de la interpretación sistemática de los respectivos tribunales electorales) podría ocasionar impugnaciones políticas que pretendan canalizarlos al margen de las vías institucionales.

## II. Clases

En términos generales, es posible distinguir entre *medios de impugnación* electoral de carácter administrativo y jurisdiccional. Al respecto, ante las dificultades derivadas de la anarquía prevaleciente en los ordenamientos electorales de la región, cabe adoptar un criterio formal, atendiendo a la naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral a fin de determinar si éste es administrativo o jurisdiccional.

### A. Administrativos

Los *medios de impugnación* electoral de carácter administrativo, en términos también muy generales, son aquellos instrumentos jurídicos previstos dentro de la esfera interna del *organismo electoral* administrativo, por los cuales los afectados (*partidos políticos*, candidatos y/o ciudadanos) pueden oponerse a un acto o resolución electoral de naturaleza administrativa, mediante un procedimiento en que el mismo órgano o autoridad, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva.

Es así como en diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas, las cuales son resueltas por el propio órgano electoral administrativo cuyo acto o resolución se impugna (piénsese, por ejemplo, en el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de ciudadanía, así como en el llamado recurso de revisión ante el Consejo Supremo

Electoral de Nicaragua contra los cómputos realizados por dicho Consejo) o por su superior jerárquico (como ocurre con la revocatoria ante el Director General del Registro de Ciudadanos en Colombia contra resoluciones definitivas dictadas por dependencias del referido Registro de Ciudadanos; la reclamación ante las comisiones escrutadoras de Colombia contra actos realizados durante el *escrutinio* por un jurado de votación, así como el recurso de revisión que se interpone contra actos del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal Electoral de México ante el respectivo superior jerárquico). Obsérvese cómo tanto en Nicaragua como en México se utiliza el término recurso de revisión para referirse a las impugnaciones que se pueden interponer, en el primer caso, ante el propio órgano cuyo acto se impugna, y en el segundo, ante el superior jerárquico, lo cual no es sino un reflejo de la anarquía prevaleciente en cuanto a la denominación de los *medios de impugnación* electoral en la región.

### B. Jurisdiccionales

Los *medios de impugnación* electoral de carácter jurisdiccional son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos en la Constitución o la ley, a través de los cuales se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error, inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones electorales.

Siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, es posible clasificar los diversos *medios de impugnación* que nos ocupan en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos:

- 1) Remedios procesales: Son los instrumentos que pretenden la corrección de los actos o resoluciones jurisdiccionales ante el mismo órgano del cual emanaron. Un remedio procesal típico y que se presenta en algunos de los países estudiados es lo que se conoce como aclaración de sentencia (así, el artículo 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutiveos o del sentido del fallo; de manera similar, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, en tanto que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala también, pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios).
- 2) Recursos procesales: Son los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, generalmente ante un órgano jurisdiccional superior, contra violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en el fondo de las resoluciones jurisdiccionales respectivas. Los recursos procesales constituyen el sector más importante de los *medios de impugnación* electoral de carácter jurisdiccional, pudiendo interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio, de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: Ordinarios, extraordinarios y excepcionales:

- a) Recursos ordinarios: El recurso ordinario por antonomasia, y que posee carácter universal, es el de apelación, por medio del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución jurisdiccional, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones al procedimiento y de fondo, cuyos efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, sustituyéndose al juez o tribunal de primer grado, o bien, ordenando la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

Piénsese aquí en los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina contra actos o resoluciones de los jueces o juntas electorales (con la salvedad de los relativos a los *resultados electorales*); la Corte Nacional Electoral de Bolivia contra actos o resoluciones de las cortes electorales departamentales; la Corte de Apelaciones competente de Chile contra sentencias pronunciadas por jueces del crimen respecto de negativas de inscripción electoral o exclusión; la Corte de Constitucionalidad de Guatemala contra sentencias de amparo de la Corte Suprema de Justicia relacionadas con cuestiones electorales; el Jurado Nacional de Elecciones de Perú contra resoluciones de los jurados provinciales de elecciones, así como la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales (conforme a la terminología iusprocesalista prevaleciente, resulta inadecuada la denominación de recurso de apelación que se utiliza en otros casos, como en el específico de México, para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los *partidos políticos* o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo cuya naturaleza se analiza más adelante).

- b) Recursos extraordinarios: Son aquéllos que sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales e implican, únicamente, el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones jurisdiccionales impugnadas; en consecuencia, sólo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

Bajo este supuesto encuadra el llamado recurso de reconsideración que se puede interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas al juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las *elecciones* de diputados y senadores, ya que solo procede, ente otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una *elección* (aún cuando la denominación de reconsideración es más frecuente que se utilice para designar el recurso administrativo que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o resolución de carácter administrativo impugnado, cabe advertir que el caso que se comenta se trata de un

recurso jurisdiccional). De igual modo, aquí se ubican aquellas impugnaciones que pueden interponerse ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad en Argentina, el recurso extraordinario de amparo en Guatemala, el recurso de amparo en El Salvador y Honduras, el recurso de inconstitucionalidad en Panamá; así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay; aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional de Bolivia, o bien, el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

- c) Recursos excepcionales: Son aquéllos que sólo proceden en casos muy complicados, ya que se interponen contra las resoluciones firmes que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, cuando con posterioridad a su pronunciamiento con carácter firme sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo. Como ejemplo, cabe citar lo previsto en el artículo 148 del Código Electoral de Costa Rica: “Después de la declaratoria de *elección*, no se podrá volver a tratar la validez de la misma ni de la aptitud legal de la persona electa, a no ser por causas posteriores que la inhabiliten para el ejercicio del cargo”. Esta misma situación pareciera derivarse de lo previsto en los artículos 234, en relación con el 194, de la Ley Orgánica del Sufragio de Venezuela, en tanto que establece que el recurso de nulidad no tendrá lapso de caducidad cuando se base en algún supuesto de inelegibilidad del candidato electo o cuando hubiere mediado *fraude*, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o *escrutinios*, y dichos vicios afecten el resultado de la *elección*.
- 3) Procesos impugnativos: Son los instrumentos que dan lugar a un verdadero proceso diverso al procedimiento en el cual se dictó la resolución que se impugna; a diferencia de lo que ocurre con los recursos procesales, donde el órgano jurisdiccional de segundo grado continúa un juicio ya iniciado, en los procesos impugnativos con anterioridad sólo existe un procedimiento de carácter administrativo, en el cual no hay un órgano imparcial que decida la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un proceso jurisdiccional de carácter contradictorio.

En este sentido, cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre *resultados electorales*; el llamado amparo del *elector* en Argentina o el hábeas corpus o mandato de segurança en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitucional al *sufragio* y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien, ante el juez electoral, tribunal regional electoral o el Tribunal Superior Electoral, así como la reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un *partido político*. Igualmente, el juicio de inconformidad contra los resultados



consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan ante las salas Superior o regionales del Tribunal Electoral de México, así como la nulidad contra las resoluciones del Consejo Supremo Electoral de Venezuela relativas a las *elecciones* presidenciales que se promueve ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

### **III. Actos impugnables**

Como se mencionó, los diversos sistemas de *medios de impugnación* en materia electoral, generalmente prevén la posibilidad de impugnar todos y cada uno de los actos electorales administrativos y jurisdiccionales, con el objeto de garantizar que los mismos se ajusten a la Constitución y/o la ley. En este sentido, desde una perspectiva muy general y esquemática, con propósitos exclusivamente analíticos, es posible distinguir los siguientes tipos de actos de las autoridades electorales susceptibles de impugnación: Los relativos al padrón electoral; los correspondientes al régimen de los *partidos políticos*; los relacionados con los actos preparatorios a la *jornada electoral*, y los vinculados con los *resultados electorales*.

Además de los referidos tipos de actos de las autoridades electorales susceptibles de impugnación, cabe advertir que en algunos países también procede el control jurisdiccional de las *elecciones* internas de los *partidos políticos* (Argentina y Uruguay, en el entendido de que en este último es la propia Corte Electoral la que organiza la correspondiente *elección* interna; asimismo, cabe destacar que en México, por ejemplo, si bien no está previsto legalmente en forma expresa que los *partidos políticos* sean parte demandada principal en un proceso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado justiciables indirectamente los resultados de las *elecciones* internas de los *partidos políticos*, cuando un ciudadano interesado impugna algún acto de autoridad relacionado con las mismas, como podría ser el registro de la *candidatura* correspondiente) o algunas otras decisiones, como las de los tribunales supremos internos de los *partidos políticos* (ante el Tribunal Calificador de las Elecciones de Chile y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay). Por otra parte, resulta peculiar la competencia de los tribunales electorales regionales de Chile, entre cuyas atribuciones se encuentra la de conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las *elecciones* de carácter gremial y las de los grupos intermedios, competencia esta última que también se le atribuye al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Asimismo, es única la que se le confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre las autoridades electorales (IFE y TEPJF) y sus respectivos servidores.

### **IV. Legitimación para interponerlos**

Prácticamente todos los ordenamientos latinoamericanos confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida del padrón electoral o lista nominal de *electores*, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países

confieren también legitimación a *partidos políticos* y candidatos -incluso, al ministerio público o fiscal electoral, en su carácter de representantes del interés social o en beneficio de la ley- para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual, en otros se reserva tal legitimación a los *partidos políticos* tratándose de la impugnación jurisdiccional a la publicación de las listas generales o nominales de *electores*.

En relación con los *resultados electorales*, mientras que todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren legitimación a los *partidos políticos* para su impugnación, doce de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de *elecciones* legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de *elecciones* presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, si bien tratándose de cuestiones de inelegibilidad el respectivo candidato también puede ser actor, y Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar *resultados electorales* o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las *elecciones* legislativas), toda vez que además de los *partidos políticos* y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

## V. Pruebas

La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral, en el entendido de que algunos prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Un buen número de países exigen adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de interposición del medio de impugnación (Costa Rica; Chile, tratándose del padrón electoral; Ecuador; México y Perú). Asimismo, mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en sólo dos países se establece alguna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales (respecto de las impugnaciones contra *resultados electorales* de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, en el entendido de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica y respecto de ella se resolverá de plano), o bien, únicamente las documentales públicas y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de la confesional, testimonial y pericial, que se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (México). Cabe destacar que en la mayoría de los países se autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos).

Resulta claro que, ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales a fin de permitir la renovación oportuna de las instituciones republicanas y la naturaleza de los procedimientos electorales, los órganos electorales cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios en diversos casos han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos o pertinentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos límites para resolver (v. gr., la prueba testimonial difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al órgano jurisdiccional en determinados casos sobre *resultados electorales*, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios).

Así pues, lo que es importante puntualizar es que en la práctica los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional puede restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en uno que limite los medios de prueba (como ocurre en Colombia y México), el respectivo órgano jurisdiccional puede ampliarlos, a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes dentro de los plazos establecidos.

De acuerdo con la doctrina *iusprocesalista* predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos: A) Sistema de la prueba legal o tasada (cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio); B) Sistema de la prueba libre (cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas sin traba legal alguna, de manera que pueda formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico); C) Sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica (cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores), y D) Sistema mixto (aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden).

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos órganos electorales en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que tres países adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho; Chile, en tanto que el Tribunal Calificador de Elecciones procederá como jurado en la apreciación los hechos, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio de conciencia), dos países establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), uno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador, al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada) y otro más

prevé un sistema mixto (México, en virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas, con el de la sana crítica).

### **Vocablos de referencia:**

Delitos electorales  
Derecho procesal electoral  
Faltas electorales  
Jurisprudencia electoral  
Justicia electoral  
Nulidad de elecciones  
Organismos electorales

### **Bibliografía:**

Aragón, M.: "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1988.

Brewer Carías, A.: "La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada", en *IIDH-CAPEL: Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual*, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones, IIDH/CAPEL, San José, 89-137, 1990.

Fix-Zamudio, H.: "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral", en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1992.

Franco González Salas, F.: "La calificación de las elecciones", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, 1997.

Galván Rivera, F.: *Derecho procesal electoral mexicano*, México, 1997.

Nohlen, D.: "La calificación electoral en Alemania Federal", en *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México*, México, 1992.

Orozco Henríquez, J. J.: "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, 1993.

\_\_\_\_\_: "El contencioso electoral/La calificación electoral", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*; Fondo de Cultura, México, 1998.

Urruty, C.: "La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, núm. 1, México, 1992.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ  
Juan Carlos SILVA ADAYA

# MESAS DE VOTACIÓN

## I. Concepto

Las mesas electorales o *mesas de votación* son los órganos de base de la estructura electoral. Forman parte de dicha estructura y están subordinadas a los órganos, municipales, regionales, provinciales, departamentales, nacionales o federales, dependiendo de la organización particular del órgano electoral correspondiente y la división política del respectivo país. Las *mesas de votación* son de fundamental importancia para el desarrollo de los *procesos electorales* ya que se encargan de atender directamente a los ciudadanos en el acto de sufragar. Tienen la responsabilidad de garantizar que el *voto* sea libre, individual, indelegable, igual, directo y secreto y de que, en el recinto electoral que tienen a su cargo, se cumplan los procedimientos establecidos por la ley para el ejercicio del *sufragio*. Asimismo tienen a su cargo el *escrutinio* y primer cómputo de los *votos* depositados ante ellas, garantizando su exactitud, veracidad y transparencia, transmitiendo los resultados a quien corresponda por la vía establecida por la ley y los reglamentos. Se establecen en proporción al número de ciudadanos aptos para votar a razón de 200 ó 1000 por cada junta según el país.

## II. Denominaciones

No existe una denominación única para estos órganos electorales. En algunos países se denominan juntas receptoras (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Guatemala) en otros mesas receptoras ( Argentina, Brasil, Paraguay, Honduras, Colombia), mesas electorales (Venezuela, Panamá), comisiones receptoras (República Dominicana, Uruguay), o usan el nombre de mesas directivas de casilla (México).

## III. Jurisdicción y ubicación de las mesas

Las *mesas de votación* ejercen su jurisdicción territorial sobre una subdivisión del territorio a cargo del órgano inmediato superior. La determinación, tanto de la extensión de su jurisdicción como de su ubicación es muy importante para el *sistema electoral* pues ellas determinan el número de ciudadanos que deben concurrir a ellas y la distancia que tienen que recorrer para depositar su *voto*.

Idealmente el número de votantes de una *mesa de votación* debe ser determinado por su capacidad para completar los procedimientos de votación en el número de horas de funcionamiento determinado por la ley o reglamentos para que permanezcan abiertas el día de la votación y de acuerdo con las facilidades de que disponen. En la realidad, este número suele determinarse a priori por la ley, aunque en algunos países se han hecho estudios de tiempo y eficiencia para adecuar mejor el número de votantes al tiempo y las facilidades disponibles. La cantidad de votantes asignada varía de país a país desde 200 a 1000 ciudadanos por mesa aunque a veces se supera esta última cifra. En la práctica el número de votantes asignados a las *mesas de votación* varía de una a otra mesa según estén en zonas de alta o de poca densidad demográfica.

En los países que aplican el *voto domiciliario* se utiliza el principio de que los votantes deben ejercer su derecho al *sufragio* en la *mesa de votación* correspondiente a su domicilio. En este sistema la extensión territorial sobre la cual ejercen su jurisdicción las *mesas de votación* debe ser determinada de antemano de acuerdo con el número de votantes establecido por la ley y reglamentos de la materia. Esta determinación se hace mediante un análisis estadístico demográfico y geográfico de la distribución de la población en el territorio de la ciudad, municipio, o departamento. En algunos países se elabora una verdadera geografía o cartografía electoral para determinar los límites exactos del territorio abarcado por cada mesa. Por lo general se establece una relación entre este territorio, los ciudadanos domiciliados en él y la *mesa de votación* ante la cual deben concurrir a ejercer su *voto*. Sin embargo, esta determinación no puede ser aplicada estrictamente y con rigidez porque siempre ocurren cambios de domicilio de última hora o cambios que no son debidamente notificados al *organismo electoral*. En general prevalece la solución de que, siempre que estén en la lista de *electores* de la mesa, los ciudadanos pueden votar en ella aunque hayan cambiado de domicilio. Ocurre también el fenómeno contrario, que ciudadanos que no se encuentran en la lista de *electores* de la mesa concurren a ella solamente con su identificación. Por lo general estos *votos* se aceptan bajo reserva de ser posteriormente examinados y se incluyen en una bolsa o recipiente separados de los demás. En general, por las causas que se mencionan en las observaciones finales se tiende a cambiar las regulaciones a favor de una mayor flexibilidad.

La ubicación de la sede de la *mesa de votación* es también muy importante para la *elección*. Por lo general se aplica el principio de que el lugar donde funciona una mesa debe estar dentro de su jurisdicción con el objetivo de acercar el lugar de votación al domicilio o lugar de trabajo del votante y no imponerle una movilización excesiva para cumplir con su deber ciudadano de sufragar. En algunos países se utilizan criterios tales como el de no tener que movilizar al ciudadano por más de 500 metros en las ciudades o 5 kilómetros en los lugares escasamente poblados. En la práctica, consideraciones administrativas y de costos hacen que no se pueda aplicar estrictamente este principio.

Para la elaboración de la cartografía electoral, la ubicación de una *mesa de votación*, junto con la distribución de los votantes son muy importantes para determinar la jurisdicción de la misma. El problema se vuelve más complicado porque es recomendable ubicar *mesas de votación* en lugares que no tengan significación política evitando las casas particulares y prefiriendo escuelas y edificios públicos. Esta consideración lleva a la ubicación de varias *mesas de votación* en un solo local lo cual no es necesariamente criticable si no causa excesivos problemas de traslado al votante y aglomeraciones que puedan ocasionar desórdenes que desluzcan la *elección*. En algunos países la ubicación de una *mesa de votación* es decidida por ella misma, dentro de ciertos límites establecidos por la ley, mientras que en otros la ubicación la hace el órgano electoral superior o intermedio.

La determinación de la jurisdicción y la ubicación de una *mesa de votación* permite determinar de antemano el lugar de votación del ciudadano. Esto trae consigo ventajas administrativas pues permite planificar los costos y evitar las aglomeraciones de votantes.

Permite, asimismo, dar publicidad al lugar de votación de cada ciudadano y, en consecuencia, facilita al ciudadano el ejercicio del *sufragio* y es un factor importante para lograr una mayor concurrencia a las urnas y evitar la *abstención electoral*.

En algunos países (El Salvador, Guatemala) se usan sistemas diferentes para determinar la jurisdicción y ubicación de las *mesas de votación*. Estos sistemas toman como unidad la *circunscripción electoral* menor en que hay que elegir, usualmente el municipio o subdivisiones del mismo, y distribuyen a los votantes asignándolos a las *mesas de votación* por el número de su documento de identidad y por orden alfabético de apellidos. En estos países se ubican la *mesas de votación* en locales grandes (estadios, ferias) en los cuales llegan a veces a ubicarse más de cien mesas.

Este último sistema tiene dos ventajas de tipo administrativo y fiscal. Evita la elaboración de una cartografía electoral detallada y facilita al *organismo electoral* la ubicación de los *electores* en las *mesas de votación* aunque dificulta al *elector* el ejercicio de su deber ciudadano. Tanto en El Salvador como en Guatemala existen proyectos para convertir su sistema de ubicación del ciudadano a un sistema de voto domiciliario. Honduras ya llevó a cabo con éxito la conversión.

#### **IV. Integración de las mesas**

Las *mesas de votación* tienen una integración pluripersonal con un número de miembros propietarios que varía de país a país (de tres a seis en la mayoría de los casos) con un número, variable también, de suplentes. Las mesas tienen una estructuración interna constituida generalmente por un presidente, un secretario y vocales. Esta estructura se determina en el momento de integración de la mesa por decisión de la misma o viene determinada de antemano por el organismo superior correspondiente. Las *mesas de votación* son organismos de duración limitada a unos días antes y unos días después de la fecha de la votación.

La selección de los miembros de las mesas está determinada con arreglo a dos principios básicos que a veces se mezclan: a) el de que sus miembros deben ser *electores* sin activismo político y b) el de que, por el contrario, deben ser miembros de los partidos concurrentes a la *elección*, designados por ellos mismos o seleccionados por el organismo superior nombrante de listas o ternas presentadas por los partidos. A favor de uno u otro de los sistemas se alega, por una parte que la imparcialidad de los miembros de la mesa determina la imparcialidad de ésta y en consecuencia sus miembros no deben ser activistas de ningún partido y, por otra parte, que la imparcialidad de la mesa está determinada por el balance entre los intereses o lealtades partidarios de quienes la integran. En muchos países se establece una representación exclusiva para los primeros dos partidos, en orden de número de *votos* de la anterior *elección*, y una representación por sorteo, cuando hay muchos, para completar el número de integrantes de la mesa. En algunos países se establecen requisitos adicionales como el de ser residente de la jurisdicción de la mesa, estar inscrito en la lista de *electores* correspondiente o el de tener un grado mínimo de educación.

La determinación de los miembros integrantes de la mesa se hace a base de nombramiento, por el órgano superior correspondiente (Argentina, Brasil, Guatemala, Nicaragua) ya sea de su propia escogencia, siempre que llenen los requisitos necesarios, o de listas o ternas de los partidos concurrentes a la *elección*. En otros casos (Bolivia, Chile) la escogencia se hace por *sorteo* entre *electores* de la jurisdicción o entre listas de personas propuestas por los *partidos políticos*, organismos no gubernamentales y asociaciones gremiales o profesionales. En un caso (Honduras) los miembros son delegados nombrados por los *partidos políticos*.

Para su integración y funcionamiento las mesas electorales necesitan un número de miembros presentes, por lo general más de la mitad de sus miembros. A veces se exige la presencia obligada de alguno o algunos de sus miembros, nominados o designados por determinados *partidos políticos* (por lo general el primero y segundo en orden de *votos* de la anterior *elección*) para mantener el balance a que se hizo referencia en el párrafo anterior. Cuando falta uno o más de los miembros se incorpora al respectivo suplente o a uno de los suplentes, según el sistema de suplencias determinado por la ley. En varias legislaciones cuando no se obtiene el *quórum* se permite, para completarlo, la integración a la mesa de *electores* de la jurisdicción que estén presentes.

#### **V. Funciones de las mesas de votación**

Las *mesas de votación* tienen funciones asignadas específicamente por la ley y gozan, por lo general, de un grado relativo de discrecionalidad para resolver problemas y conflictos dentro del recinto electoral en que funcionan. Sus principales funciones son las siguientes:

- Recibir de la autoridad competente, con inventario, los materiales electorales y custodiarlos debidamente.
- Organizar el recinto electoral de acuerdo con los lineamientos generales establecidos en la legislación adaptándolos a las circunstancias.
- Dar por abierta la votación.
- Garantizar el orden en el recinto electoral para que se cumplan las garantías del *voto* (secretividad, igualdad, etc.) y para que no se produzcan actos fraudulentos.
- Verificar la identidad de los *electores* y comprobar su capacidad como tales de acuerdo con el documento de identidad y la lista de *electores* correspondientes.
- Entregar a cada ciudadano la o las boletas correspondientes y vigilar que las deposite en la urna correspondiente.
- Verificar que cada *elector* cumpla con los procedimientos establecidos y llevar a cabo los procedimientos que a ella le son encomendados.
- Dar por cerrada la votación de acuerdo con lo establecido por la ley.



- Llevar a cabo el *escrutinio* y hacer los cálculos que le corresponden.
- Anotar los incidentes que se produzcan y consignarlos en el acta respectiva.
- Resolver los conflictos que se presenten de acuerdo a sus facultades legales y reglamentarias y consignarlos en el acta respectiva, junto con las impugnaciones y *votos* razonados que se produzcan.
- Llenar las actas correspondientes a la *elección* (apertura, cierre, incidentes, *escrutinio*, cálculos).
- Garantizar la entrega de las boletas debidamente clasificadas, de las actas y otros documentos y materiales electorales a la autoridad electoral competente (con la excepción de Panamá en donde las boletas son destruidas inmediatamente de terminado el *escrutinio*).

En Nicaragua como perduración del sistema de registro ad hoc de ciudadanos algunas mesas tienen aun funciones de inscripción de ciudadanos para la votación.

## **VI. Funcionamiento de las *mesas de votación***

Las *mesas de votación* están colocadas en la base de todo *sistema electoral* y juegan un papel clave en la *elección*. En consecuencia, de su honesto, eficiente y ordenado funcionamiento depende la calidad de los *procesos electorales*. Para su eficaz funcionamiento las mesas electorales deben ser escogidas y organizadas con estricto apego a la ley tal como se explica en 3 y 4 supra. Con el mismo fin, deben ser dotadas del apoyo, de los materiales y otras facilidades indispensables para el buen desarrollo de sus funciones. Entre otras cabe mencionar:

- Requieren de un local adecuado en el cual se pueda ordenar la entrada y salida de votantes, la verificación de la identidad y capacidad legal de los ciudadanos y el ejercicio material del *voto* incluyendo la garantía de su secretividad.
- Se necesita, además de los miembros y suplentes, de un personal auxiliar suficiente para llevar a cabo las diferentes tareas de la votación
- En los países menos desarrollados de la región se requiere de provisiones para el transporte y la alimentación de los miembros, personal auxiliar y aun de los fiscales.
- Tanto los integrantes de las mesas como el personal auxiliar requieren de un adiestramiento mínimo para su efectivo funcionamiento. Este adiestramiento está previsto por la ley (Brasil, Ecuador, Guatemala) y en otros sin estar previsto por la ley se lleva a cabo (Nicaragua) de acuerdo con reglamentación del *organismo electoral* superior.
- Se requiere de un alto grado de apoyo de las autoridades electorales superiores y de cooperación de otras autoridades civiles y policiales.

- Es de fundamental importancia la cooperación de los *partidos políticos*, de la sociedad civil y de la *ciudadanía* en general todo lo cual demanda de una constante coordinación de parte de los *organismos electorales* superiores y de campañas nacionales de educación cívica, particularmente donde no se da una adecuada educación cívica escolar.

## VII. Control de las mesas electorales

El control administrativo del funcionamiento de las mesas electorales depende de los *organismos electorales* superiores. En casos de conflicto, sus decisiones pueden, eventualmente, llegar en apelación al propio órgano electoral o a tribunales jurisdiccionales separados. Como elementos de control del funcionamiento de las mesas, es necesario señalar la importancia de la vigilancia ejercida por fiscales (testigos, delegados según el país) y, en las últimas décadas y en algunos países, de la observación nacional e internacional de las *elecciones*.

### A. Organismos electorales superiores

Las actuaciones de las *mesas de votación* están sujetas a revisión por la misma mesa, cuando así lo pide un miembro o un fiscal y pueden ser apeladas dentro de determinados parámetros legales:

- Ante los *organismos electorales* superiores exclusivamente. Este es el caso de los países (Costa Rica, Guatemala) que tienen centralizada la competencia para lo contencioso electoral en un solo organismo con funciones administrativas y jurisdiccionales.
- Ante un organismo administrativo autónomo y más tarde ante un órgano jurisdiccional autónomo (Chile).
- Ante un organismo administrativo autónomo y luego ante un organismo autónomo incorporado al Poder Judicial (México).
- Ante un organismo administrativo autónomo y luego ante tribunales de la jurisdicción ordinaria (Venezuela) o del contencioso administrativo (Colombia).

En los últimos años se ha producido la creación de fiscalías electorales estatales especiales que gozan, en algunos casos, de autonomía. Asimismo en otros países, la función de fiscalización estatal se ha asignado a defensores del pueblo o procuradores de los derechos humanos.

### B. Fiscales de los partidos políticos

Una importantísima función de control electoral para las *mesas de votación* es la que está a cargo de los *partidos políticos* mediante la designación de fiscales (delegados, testigos) ante cada una de las *mesas de votación*. Cualquiera sea la integración de las mesas (miembros independientes de los partidos o no) la presencia de los fiscales representantes de los

*partidos políticos* debe garantizarse por la legislación y el *organismo electoral* correspondiente. Los fiscales deben ser nombrados directamente por los *partidos políticos* ante el órgano electoral correspondiente que debe limitarse a acreditarlos dentro de los términos de ley.

Las principales atribuciones de los fiscales son:

- Estar presentes en todas las actuaciones de la *mesa de votación* que les corresponde.
- Hacer las observaciones pertinentes cuando estimen que se está dando una irregularidad y hacer constar su protesta en el acta correspondiente cuando no se ha corregido la irregularidad alegada.
- Presentar impugnaciones cuando consideren que se ha autorizado el *voto* de algún ciudadano que no tiene derecho a sufragar y protestar cuando considere que se ha negado el *voto* a alguien que sí tiene el derecho.
- Objetar el *escrutinio* en cualquiera de sus fases.
- Presentar objeciones a los cómputos.
- Observar la devolución de las actas, boletas y materiales electorales a la autoridad correspondiente.

Por lo general las observaciones de los fiscales sirven de base para las posibles revisiones que se acuerden y son necesarias para poder recurrir sobre los resultados del *escrutinio* o de los cómputos.

### C. *La observación electoral*

En la década de los años ochenta se empezó a generalizar la observación internacional de *elecciones* como consecuencia de circunstancias especiales en algunos países (Nicaragua, El Salvador). Esta observación, cuando se acepta, está a cargo de representantes diplomáticos acreditados especialmente para tal fin, misiones de observación de gobiernos y organismos internacionales públicos o privados. Las misiones pueden constituirse por un solo delegado o por un gran número de ellos organizados específicamente para la observación. La observación puede comprender todo o parte del *proceso electoral* o limitarse al acto electoral de la votación. Hay que distinguir la observación organizada para, de una u otra manera pronunciarse acerca de las *elecciones* observadas, de la simple visita para presenciar los comicios. En todo caso y desde un principio la observación internacional ha sido objeto de controversias principalmente en el caso de la observación calificadora.

En la década de los noventa se empezaron a organizar grupos nacionales de observación para sustituir o complementar la observación internacional. Estos grupos, generalmente gozan de ayuda técnica y financiamiento internacional y están integrados por delegados o

miembros de organismos de la sociedad civil o de personalidades destacadas del país. También este sistema de observación ha sido objeto de controversias por lo que significa de traslado de la responsabilidad estatal electoral a organismos privados.

Aparte de las actividades de orden nacional que ejecutan los observadores (conteos paralelos, monitoreo de las *campañas electorales*), en lo que concierne a las *mesas de votación* la observación nacional e internacional tiene una función semejante a la de los fiscales ya que en algunos países se permite a los observadores debidamente acreditados estar presentes en todas o en algunas fases de la votación. El grado de atribuciones de los observadores varía de país a país y en algunos de estos no se permite ni la una ni la otra. En los sistemas que admiten la observación electoral se establecen acuerdos entre los gobiernos y los *organismos electorales* para regular la observación. En algunos países se reglamenta la observación nacional o internacional por el *organismo electoral* correspondiente. Es importante que las *mesas de votación* conozcan y cumplan tales reglamentos y acuerdos.

### **VIII. Consideraciones finales**

El desarrollo de la tecnología moderna en el campo de la informática, las comunicaciones y la globalización en general y de la información en particular, por una parte, y la gran movilidad migratoria de ciertos países, por otra, ha hecho que las regulaciones que conciernen a las *mesas de votación* estén en continua revisión y sujetas en la actualidad y en el futuro cercano, a cambios importantes. Cabe señalar aspectos afectados por este avance y cambios demográficos, entre otros, los documentos de identidad, el *voto en el extranjero*, los padrones o listas de *electores* con fotografía, el *voto por correo* y el *voto abierto* en cualquier mesa. En consecuencia es importante consultar los vocablos de referencia citados en este artículo y las bibliografías incluidas en este y otros artículos así como mantenerse al día sobre el tema por medio de las publicaciones especializadas y las fuentes de internet.

#### **Vocablos de referencia:**

Abstencionismo electoral  
Automatización de los procesos electorales  
Casilla electoral  
Circunscripciones electorales  
Documentación electoral  
Escrutinios  
Estadísticas electorales  
Fiscalización de elecciones  
Geografía electoral  
Jornada electoral  
Observación internacional de elecciones  
Observación nacional de elecciones  
Registro electoral  
Sufragio

## **Bibliografía:**

IIDH/CAPEL: *Registro civil y electoral en Iberoamérica*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1997.

Ministerio del Interior de España, Agencia Española de Cooperación Internacional: *Procesos electorales en Iberoamérica: organización, administración y ejecución*, Dirección General de Política Interior, Madrid.

Nohlen, Dieter et al. (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH et al. México, 1998.

Mariano FIALLOS OYANGUREN

# MOVIMIENTOS POLÍTICOS

## I. Concepto

Son un grupo o conjunto de grupos con afinidad de criterios, intereses y aspiraciones que se constituyen y accionan con el fin primordial de alcanzar el *poder* político. La idea de movimiento va asociada a la acción colectiva, a la expresión dinámica de las demandas y a la reafirmación pública de las tendencias. La idea de *movimiento político* se asocia con lo anterior, referido específicamente, a la finalidad de obtener el *poder*. Los *movimientos políticos* pueden ser múltiples y variados pero todos deben tener en común algunas características consideradas fundamentales para ser ubicados en los procesos políticos específicos. Es importante precisar que los *movimientos políticos* son grupos en movimiento, lo cual sirve para desestimar la connotación estática de llamar movimientos a grupos que no se mueven o que lo hacen esporádicamente. Otra precisión importante es la asociación entre *movimiento político* y *poder*, lo que nos permite excluir de la terminología las revueltas y los motines que son más dispersos y de menor alcance.\*

## II. Características

Como todo grupo en movimiento, el *movimiento político* debe tener identidad, finalidad, visión de totalidad, estructura interna y metodología propia, para considerarse y ser reconocido como tal.

- a) La identidad le permite definir todo aquello que es común a sus integrantes y que los ha motivado a asociarse. Reúne un conjunto de criterios que giran alrededor del propósito que los aglutina; articulan intereses generales y específicos que se expresan para precisar su naturaleza particular, y expresa un conjunto de aspiraciones que lo hacen adquirir fisonomía propia y, como tal, diferenciarse de otros movimientos similares.
- b) La finalidad de un *movimiento político* es alcanzar el *poder*, es decir, estar en condiciones de decidir sobre el Estado y su relación con la sociedad, y establecer, por la razón o por la fuerza, su propia visión del mundo como orientadora de la acción estatal.
- c) La visión de totalidad le permite ubicar su interrelación con los diferentes grupos políticos o sociales, y descubrir los elementos que lo acercan a unos y que lo alejan de otros. Esto quiere decir, estar en condiciones de caracterizarlos como aliados o adversarios (o como amigos o enemigos), en la búsqueda del *poder*, considerando las circunstancias, la coyuntura y las características del contexto.
- d) La estructura interna es condición indispensable para mantener la adhesión, dinamizar la acción y garantizar su permanencia. Requiere de un líder o conductor, una minoría dirigente que se encarga de que el movimiento funcione como tal, y una mayoría que los sigue, los apoya y confía en ellos, a través de los mecanismos de identificación y representación.

- e) La metodología propia de un *movimiento político* se refleja en el diseño de la estrategia a seguir para alcanzar el *poder*, en la formulación de uno o más planes de acción en función de la correlación de fuerzas, y en la realización de diversos tipos de acciones con los cuales pretenden alcanzar su finalidad (movilizaciones, marchas, protestas, negociaciones, plantones, propuestas, acciones de fuerza, pronunciamientos, etc.). Esto es lo que le da sentido de permanencia como movimiento y garantiza la existencia de un hilo conductor cuya ausencia negaría su condición de movimiento.

### III. Tipología

Puede establecerse una tipología básica de los *movimientos políticos*, según la cual pueden ubicarse como tales, los que están dentro o fuera del sistema. Los movimientos que se producen dentro del sistema (intrasistema) pueden ubicarse al interior de un *partido político*, en cuyo caso, persiguen la meta inmediata de alcanzar el *poder* a nivel del partido; pero también pueden surgir al margen de éstos, con la intención de llegar a convertirse en *partidos políticos* o a reunir los requisitos que le permitan participar en el juego político, manteniendo su independencia y, de acuerdo a las circunstancias, limitando su existencia al *proceso electoral*. Es el caso de las coaliciones de grupos y/o partidos que se desintegran una vez alcanzado el *poder* (p.e. la coalición que condujo a la presidencia de Nicaragua a Doña Violeta Chamorro en 1990).

Los *movimientos políticos* que se producen al margen del sistema (extrasistema), incluyen a aquéllos cuya finalidad es la destrucción del Estado y/o cuya estrategia de acción se estructura al margen de la legalidad. Se ubican en esta tipología los *movimientos políticos* extremistas (guerrilleros, fundamentalistas, fascistas, racistas, terroristas, etc.).

Una terminología diferente ubica la tipología anterior como *movimientos políticos* que utilizan la vía violenta, la vía pacífica o la vía negociada, que viene a ser una combinación de ambas, para alcanzar su finalidad o solucionar sus conflictos con otros grupos o actores. Al respecto, es importante destacar que la finalización de la guerra fría, el establecimiento de la distensión mundial, y la consolidación de los procesos democráticos, han estimulado el respeto por la legalidad (vigencia del *Estado de Derecho*) y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos, lo cual ha obligado a una diversidad de actores a incorporarse al juego político y a insertarse en las reglas del juego democrático (p.e. el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, en El Salvador). Sin embargo, aún subsisten viejos *movimientos políticos* que se aferran a su metodología tradicional (p.e. Sendero Luminoso en el Perú), u otros que van apareciendo, provocados por causas que priorizan lo social por encima de lo ideológico (p.e. el Movimiento Zapatista en México).

### IV. La razón de ser

La razón de ser de un *movimiento político* no se limita a la consecución del *poder*, sino que se ubica en la motivación que lo ha impulsado a obtenerlo o alcanzarlo. En este sentido, podemos decir que un *movimiento político* alcanza su plenitud cuando posee el *poder* necesario para mantener, transformar o destruir al Estado. Esta afirmación trata de

rescatar la diferenciación histórica entre conservadores, reformistas y revolucionarios cuya existencia modificó los procesos políticos en muchos países del mundo y afectó el destino de muchos seres humanos en diversos momentos históricos. Mientras los conservadores consideran que los gobiernos más prudentes hacen demasiadas concesiones políticas, sociales, económicas o culturales a los excluidos, los reformistas proponen un sistema mejor y más eficiente con el impulso de importantes reformas que lo volverían más funcional y le permitirían manejar de mejor manera la conflictividad social y política. Los revolucionarios, por su parte, plantean que sólo un cambio radical del sistema es capaz de responder a los retos que plantea la sociedad a través de sus organizaciones más representativas. Las reformas, concluyen, sólo sirven para retardar el proceso y volver más difícil el proceso ideológico de toma de conciencia.

## **V. Duración**

La duración de un *movimiento político* guarda relación directa con su estructura, dinamismo, beligerancia de las fuerzas opositoras, mantenimiento de la adhesión política, formas de acceso al *poder* e institucionalización del mismo. Por las razones anteriores, hay muchos *movimientos políticos* que desaparecen antes de obtener su finalidad y tienen una duración oscilante que va desde el corto hasta el mediano y largo plazo.

El acceso al *poder*, por parte de un *movimiento político*, contiene el germen de su desintegración, por la fuerza de las circunstancias, el desarrollo de la conflictividad al interior del mismo y por la contradicción entre el interés particular y el interés general. Lo anterior indica que un *movimiento político* comienza a desdibujarse al obtener su finalidad (el *poder* político) y a deteriorarse al alcanzar su razón de ser (mantener, transformar o destruir al Estado).

Cuando un *movimiento político* alcanza el *poder*, comienza a imponer (y la gente a aceptar, entusiasmada o resignada) su visión particular como visión general de la sociedad. De ahí que, en tanto no cobren fuerza las visiones opositoras, las particularidades se van diluyendo en la generalidad, a menos que se mantengan, o traten de mantenerse, por la vía del fanatismo, el consenso, la *manipulación* o, en último caso, por la fuerza del *autoritarismo* o del *totalitarismo*, lo que sirve para postergar, a veces por mucho tiempo, el proceso de desdibujamiento o desaparición (p.e. el caso del Movimiento 26 de julio que condujo al triunfo de la revolución cubana en 1959, o el caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, que se mantuvo en el *poder* desde 1979 hasta 1990).

## **VI. Institucionalización**

La institucionalización es el riesgo y el reto más grande que puede enfrentar un *movimiento político*, ya sea que se produzca durante el proceso o una vez que ha alcanzado su finalidad. La misma se expresa en la forma en que el movimiento se diluye en el funcionamiento burocrático, se inserta en las instancias oficiales de formulación de políticas, se integra en el proceso de toma de decisiones y se incrusta en el núcleo del *poder* político.



La institucionalización de un *movimiento político* es un proceso que tiene que ver con las fortalezas y debilidades del eje ideológico que cohesiona al movimiento, con la habilidad para comprender las variaciones del contexto y actuar en consecuencia, y con la capacidad de adecuar el pensamiento, la actitud y el discurso, a los giros del contexto nacional e internacional. Lo anterior no pretende cuestionar la institucionalización *per se*, al contrario, trata de presentarla como la consecuencia lógica de un proceso que establece la disyuntiva de desaparecer como movimiento y como integrantes del mismo, saliendo del escenario político, o desaparecer, quedándose en él como protagonistas. En todo caso, el problema que se plantea en este proceso es el salto de la condición contestataria a la condición protagónica, y la capacidad de los actores para realizar el giro cultural, expresado en un cambio de valores, creencias y actitudes, que sirve para profundizar el giro político e institucional. La situación se vuelve compleja por la dificultad de separar el interés personal de los integrantes, con los intereses, objetivos y aspiraciones del movimiento en su proceso de desarrollo y, si se quiere ir más allá, con los intereses generales y específicos del proceso de construcción democrática.

En consecuencia, la institucionalización no debe verse como el resultado de la cooptación, entendida ésta como el proceso de neutralización de la capacidad confrontativa de la oposición, mediante la fascinación que ejerce el *poder* o el poder de convicción que poseen los estímulos materiales. Esta apreciación fácil y simplista de la situación, es natural en los que no logran entender el giro radical experimentado por los procesos políticos, y en aquéllos que no pudieron asimilar que la confrontación ideológica fue parte del proceso de desarrollo del movimiento, pero no debe ser parte de su culminación, mucho menos en un contexto en el que han cambiado los retos y las responsabilidades.

## **VII. Oposición**

Al margen de la forma de acceso al *poder*, por parte de los diferentes *movimientos políticos* que se han precisado, el reto final de un *movimiento político* que ha alcanzado su finalidad, no es la eliminación de su condición de oposición a los que ejercen o han ejercido el *poder*, sino la aspiración de impedir que la conflictividad que pueda emanar de la oposición de intereses y aspiraciones, se convierta en confrontación o lucha, dejando de lado los mecanismos de resolución pacífica de las diferencias. Esto se logra cuando se asume que el acceso al *poder* es transitorio y que los que un día son gobierno, al otro pueden ser oposición. El reconocimiento de este hecho como una característica inherente al proceso político, obliga a los diferentes actores a someterse a un proceso de rendición de cuentas, práctica pluralista y tolerante, y conducta pública transparente y eficiente, para ampliar su margen de *legitimidad* ante la *ciudadanía*. También, el reconocimiento de que la oposición forma parte de la solución de los problemas obliga a unos a ampliar los márgenes de inclusión, y a otros a reducir los márgenes de autoexclusión.

En el proceso de constitución de la oposición se inserta lo que se conoce como el paso de la protesta a la propuesta. Ser parte de la oposición es ser capaz de señalar lo que está mal, formular lo que puede ser una solución, y estar dispuesto a debatirla en un marco de tolerancia y respeto a las diferencias. Sin embargo, lo planteado no es fácil para los diversos actores, acostumbrados a concentrarse en los cuestionamientos y las denuncias,

en momentos y circunstancias en que la crítica y hasta el pensamiento libre eran proscritos, y con poca capacidad de formulación, proposición e incidencia. Es difícil para los que se insertaron en las reglas del juego democrático y en el marco del *Estado de Derecho*, pero también es difícil para los que se acostumbraron a plantear la destrucción del Estado capitalista, cuando lo que se exige hoy es la propuesta del Estado más adecuado para las exigencias del proceso democrático.

El reto más grande que se plantea en la actualidad gira en torno a la capacidad del Estado para responder con eficiencia a las principales demandas de la *ciudadanía*, garantizar la *gobernabilidad* democrática, neutralizar el desencanto político, e impedir, por la vía del consenso, que la conflictividad social y política se convierta en una innecesaria confrontación que no haría más que reiniciar el ciclo que parece haber concluido con la finalización de la guerra fría.

### **Vocablos de referencia:**

Oposición política

Partidos políticos

Poder

### **Bibliografía:**

Giménez, Gilberto: "Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 82, FLACSO, Costa Rica, 1995.

Giner, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (Eds.): *Diccionario de Sociología, Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, 1998.

Guido Béjar, Rafael y Otto Fernández: "El Juicio al Sujeto" en *El juicio al Sujeto*, FLACSO, México, 1990.

Gunder Frank, André y Marta Fuentes: "Diez tesis acerca de los movimientos sociales", en *El juicio al Sujeto*, FLACSO, México, 1990.

Laraña, E. Johnston y Gusfield, J. (Eds.): *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología de a la identidad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.

Ontza, Juan (Dir.): *Diccionario del Saber Moderno*, Ediciones Mensajero, Madrid, 1983.

Leticia SALOMÓN

# N

## **NULIDAD DE ELECCIONES**

### **I. De la nulidad**

#### *A. Concepto*

Se entiende por nulo el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios porque el derecho se los niega. La nulidad, para Cabanellas, deviene de la falta de condiciones necesarias y relativas, ya sea de cualidades personales de las partes que intervienen o de la esencia del acto mismo.

Comprende ese concepto, la concurrencia de la voluntad, sin coacción, error o dolo; y la observancia de las formalidades exigidas para el acto de que se trate. La nulidad puede resultar directamente de la ley.

#### **B. Clasificación**

En doctrina se distingue la nulidad absoluta de la relativa, independientemente del interés que jurídicamente se tutele, indicándose que los actos atacados de nulidad relativa mantienen su validez en tanto no se declare su nulidad, y pueden ser convalidables por confirmación.

La nulidad absoluta, por el contrario, afecta los negocios o actos de manera categórica, pues los mismos no producen efecto ni son convalidables por confirmación.

### **II. De las elecciones**

Por *elección* se entiende la preferencia, selección o escogimiento de algo. Para cuestiones electorales, debe aplicarse el vocablo al escogimiento de personas para ocupar cargos públicos de *elección* o por votación.

Cuando se alude a *elecciones*, el vocablo se refiere estrictamente a *procesos electorales*. En ese sentido, además de referirse al acto electoral de emisión del *sufragio* en forma colectiva para elegir autoridades nacionales, municipales y diputados, comprende también, el período que involucra la campaña de proselitismo de los candidatos, partidos o grupos políticos, la designación de las autoridades y órganos electorales, la inscripción de candidatos, la nominación de representantes de esos partidos o grupos ante las mesas

electorales, hasta la declaratoria de validez de las *elecciones*, adjudicación de cargos, expedición de credenciales, conclusión del período electoral y la posterior toma de posesión de los electos.

Distintas legislaciones electorales, aluden al *proceso electoral* que se inicia con la convocatoria, comprende las actividades y etapas descritas anteriormente, y culmina cuando así lo declara el órgano electoral competente. En ese sentido, existen normas precisas, por ejemplo, en las leyes hondureña y guatemalteca.

### **III. De la nulidad de elecciones**

#### *A. Concepto*

Si se entiende por nulo el acto que, por carecer de eficacia, deja de producir los efectos que le son propios, al aplicar el concepto a los *procesos electorales*, se puede indicar que serán nulos, aquellos actos que integran el mismo, ya sea por razones que afecten la concurrencia de la voluntad de las personas que intervengan en los mismos, ya sea por la inobservancia de las formalidades que exijan las normas jurídicas propias del acto de que se trate.

En ese sentido, la nulidad puede darse en cualquiera de las etapas que comprenden los *procesos electorales*. Si, por ejemplo, la convocatoria no se lleva a cabo conforme las normas legales aplicables o la realiza un órgano distinto al previsto en la ley, la misma podrá impugnarse y declararse nula.

En efecto, durante todo el *proceso electoral*, podrá encontrarse actos o diligencias susceptibles de ser atacados de nulidad para enervar su eficacia jurídica, por causas que tengan que ver directamente con cualidades personales de quienes intervienen en los mismos o por carencia de requisitos o formalidades ordenadas por la ley.

Así podrá declararse nula la inscripción de un candidato, por no llenar los requisitos establecidos en la ley; también será factible anular la integración de una mesa electoral, atendida la falta de capacidad de sus integrantes, etc. Desde la *convocatoria a elecciones* hasta la conclusión del *proceso electoral*, puede presentarse una serie de actos susceptibles de ser impugnados y, eventualmente, declararse ineficaces.

#### *B. De las causas de nulidad*

Existen diversas causas que pueden dar lugar a la nulidad de los actos electorales. Algunas legislaciones las enumeran y otras mantienen la expectativa abierta, a efecto de que sea la autoridad que conozca de las impugnaciones, la que analice si la causal invocada es digna de ser acogida para declarar la nulidad del acto cuestionado.

Por ejemplo, la Ley Específica para Elecciones Generales de 1985 de la República de Guatemala, preceptuaba que serían nulas las votaciones en las juntas receptoras de votos, si las bolsas que los contenían hubieren sido violadas o parezca evidente la comisión de falsedad, coacción, violencia o amenaza ejercida sobre los miembros de la junta o los

ciudadanos, durante la realización del *proceso electoral*, que sirva para deducir que se hubiere alterado el *resultado electoral* (Artículo 28 del Decreto Ley 47-85).

Además, indicaba que procedía la invalidez de las *elecciones*, en un municipio o en varios, si más de la mitad de las mesas acusaren nulidad, pero por tratarse de un proceso transitorio, eliminaba la opción de repetir la *elección*, anotando como efecto de la nulidad, el eliminar del *escrutinio* los resultados parciales de las mesas o municipios en que se hubiere acusado los vicios.

La actual ley, sin embargo, no contiene enumeración de causas, lo que implica que las personas con derecho a impugnar y las autoridades encargadas de conocer las reclamaciones, se desenvuelven en un campo más amplio y puede invocarse cualquier razón o requisito formal o aludir a cualidades personales de las personas que intervengan.

Varias legislaciones enumeran las causas de nulidad y, generalmente, lo hacen en referencia al *proceso electoral*, vale decir, en atención a las distintas etapas que lo conforman, desde la convocatoria hasta la finalización del proceso.

En Panamá, por ejemplo, la ley indica que la demanda de nulidad bien de la validez de las *elecciones* o de las proclamaciones debe basarse en cualquiera de las causas siguientes: celebración de *elecciones* sin convocatoria del órgano competente o sin las garantías requeridas; errores o alteraciones en el cómputo de *votos* o en las actas de los *escrutinios* generales; constitución ilegal de las juntas o mesas electorales; la no instalación de la mesa o su instalación incompleta así como la falta de materiales indispensable para el desarrollo de la votación; la alteración o falsedad del padrón electoral de mesa o de las *boletas de votación*; la violencia o amenaza de los miembros de las mesas receptoras de votos o contra los *electores* y otras causas relacionadas con el horario de las votaciones; la elaboración de las actas correspondientes a la junta de escrutinio o a las *mesas de votación* por personas no autorizadas por el Código o fuera de los lugares o términos establecidos en el mismo y la celebración del *escrutinio* o de la votación en fecha o lugar distintos a los señalados por el Código y el Tribunal Electoral (Artículo 296 del Código Electoral).

La ley salvadoreña, preceptúa que las causales de nulidad de cualquier acto reclamado deben estar determinadas expresamente en la ley y, entre otras, indica que, la inscripción de un candidato efectuada en contravención de la ley, es nula. Asimismo, la petición de nulidad de una *elección* debe expresar los hechos y circunstancias en que se fundamenta, ofreciendo además presentar las pruebas pertinentes para que sea admitida para su trámite (Artículos 316, 320 y 322 del Código Electoral).

Por otra parte, la nulidad de un *escrutinio* definitivo, debe fundamentarse en la falta de notificación a los *partidos políticos* o coaliciones contendientes, del lugar, día y hora del *escrutinio*, por no haberse cumplido el procedimiento establecido en la ley, o por falsedad en los datos o resultados consignados en las actas y documentos que sirvieron de base para el *escrutinio* final y que hicieron variar el resultado (Artículo 324).

Las nulidades de urna y *elecciones*, según el artículo 325, se refieren a que las *elecciones* se hubieren efectuado en horarios distintos a los señalados en la ley; si existiere *fraude*, coacción o violencia de las autoridades en contra de los contendientes o por cualquiera otra persona o grupo y que determinare variación de los resultados; por errores en las papeletas de votación o cuando los *votos* nulos y abstenciones superen a la totalidad de los *votos* válidos.

En otros países se enumeran las causales de nulidad, atendiendo a las distintas etapas del *proceso electoral*, como es lo adecuado. Obviamente, por problemas en la convocatoria, son las primeras causas que se regulan, así como los errores o falsedades en las listas o padrones electorales.

El procedimiento es parecido en distintos países como Guatemala, El Salvador (recurso de revocatoria), México (juicio de inconformidad), Honduras (recurso de reposición) y Panamá (recurso de reconsideración) bajo el entendido que si se deniega la solicitud, cabe recurso jerárquico, en tales países.

En países de la América del Sur, como Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela, existen *medios de impugnación* al alcance de los ciudadanos para depurar las listas electorales. Un padrón mal elaborado o con irregularidades, podría provocar la nulidad de una *elección*, como se indica en otro apartado, respecto a lo sucedido, en Guatemala, en una *elección* municipal.

Al analizar la legislación de algunos países respecto a la integración de sus autoridades electorales, llama la atención el inciso 8 del artículo 55 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de Venezuela de 27 de mayo de 1998 que faculta al Consejo Nacional Electoral para promover la nulidad de cualquier *elección* cuando encuentre causa suficiente independientemente de conocer de las denuncias de cualquier ciudadano.

Finalmente, cabe mencionar que la mayoría sino la totalidad de los países latinoamericanos, han adoptado una organización descentralizada para la realización de *elecciones* en que figura el órgano máximo, las autoridades distritales, las municipales y las mesas electorales, como sucede en Argentina, Chile, Brasil, México, por ejemplo, y los países del área centroamericana, lo que da lugar al establecimiento de *medios de impugnación* de esas autoridades y la revisión jerárquica, concluyendo, la mayoría de las veces, con la intervención de órganos judiciales para dirimir el conflicto.

Quede constancia, en resumen, que cada día los países ponen énfasis en garantizar la pureza del *sufragio*, la imparcialidad de las autoridades electorales y el cumplimiento de las exigencias legales en los procesos de *elecciones*, a efecto de legitimar a las autoridades gubernamentales y parlamentarias, en aras de alcanzar el verdadero desarrollo de las democracias.

### *C. De los medios de impugnación*

El sistema democrático consagra una serie de derechos para los ciudadanos y se basa, fundamentalmente, en hacer descansar su formulación en la voluntad popular expresada a

través del *sufragio*. De ahí, la importancia que el proceso de *elecciones* se lleve a cabo con apego irrestricto a la ley, para que los ciudadanos se manifiesten espontánea y libremente.

La institución de la nulidad, viene a ser el instrumento de garantía y respeto a la expresión de los ciudadanos. Sin embargo, la sola inclusión dentro de la legislación electoral, no es suficiente, si la misma no va acompañada de instrumentos procesales que la hagan eficaz. Para tal objetivo, se han creado los denominados *medios de impugnación*, que no son otra cosa, que los denominados recursos que pueden utilizar los ciudadanos para que se declare la ineficacia de un acto electoral, si el mismo no reúne los requisitos establecidos en la ley o si es afectado por cualidades o incapacidades de las personas u órganos que intervengan en su nacimiento a la vida jurídica electoral.

Cada legislación contempla los distintos *medios de impugnación* o recursos que pueden interponer los ciudadanos en contra de resoluciones, actos o diligencias que integran el *proceso electoral*, así como la forma, oportunidad y legitimación para hacerlos valer.

En cuanto a lo último, unas legislaciones conceden acción popular, es decir, invisten de facultades a cualquier ciudadano para que pueda impugnar los actos electorales, y otras confieren ese derecho exclusivamente a los *partidos políticos* o sus fiscales, los candidatos, y a las personas vinculadas al proceso, tal el caso de Guatemala y México, en este último caso sólo en cuanto a los *partidos políticos* y los candidatos. En el primer supuesto, encontramos a Colombia, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá.

Generalmente, de los recursos en materia electoral conocen las autoridades encargadas del proceso, excepto en algunos casos como Colombia, en que se asigna esa facultad al Tribunal Contencioso Administrativo. Empero, siempre interviene finalmente algún tribunal jurisdiccional para revisar lo decidido en primera instancia.

En efecto, para el caso de Guatemala, de recursos en contra de actos electorales, conoce y resuelve el Tribunal Supremo Electoral, ante quien cabe interponer recurso de revisión si no se está conforme con su resolución. En contra de ésta procede acción de amparo que conoce la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, toda sentencia de amparo es susceptible de ser apelada ante la Corte de Constitucionalidad, cuestión que no admite excepción en materia electoral.

En Honduras, corresponde al Tribunal Nacional de Elecciones, conocer, en única instancia, de todas las nulidades que se planteen y en contra de su resolución, cabe la acción de amparo. Semejante regulación corresponde a El Salvador cuya legislación atribuye al Tribunal Supremo Electoral la facultad de dictar resolución final en los recursos de revisión, apelación y nulidades.

En el sistema mexicano encontramos algunas novedades. Por reforma electoral de 1996, se suprime la llamada calificación política de las elecciones federales de presidente de la República, aunque, desde 1993, ya se había eliminado la autocalificación que realizaban,

en última instancia, los integrantes de las cámaras de Diputados y de Senadores con respecto de sus *procesos electorales*. Actualmente, en México, los *medios de impugnación* relativos a la nulidad de votación o elecciones federales (juicio de inconformidad y, en su caso, recurso de reconsideración) son resueltos, de manera definitiva e inatacable, por un órgano jurisdiccional (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

#### *D. Efectos de la nulidad*

Se ha dicho que el efecto propio de la nulidad es invalidar el acto o diligencia y, por consiguiente, no reconocerle los efectos que normalmente pudieran derivar del mismo.

Por ejemplo, en toda *elección* siempre existe una columna de *votos nulos* y otra de *votos en blanco*. Los nulos son aquellos *votos* que, consciente o inconscientemente, son depositados en las urnas sin satisfacer los requisitos exigidos por la ley electoral, o bien, por circunstancias personales del sufragante, aunque en este último caso, la mayoría si no la totalidad de las veces, lo lógico es impedir que se ejercite el *sufragio*.

Respecto al *voto nulo*, debe considerarse que en la práctica política, muchas veces los partidos o grupos, por consigna, llaman a los ciudadanos a abstenerse de votar o a anular su *voto*, en función de lo cual debe considerarse que puedan existir *votos nulos* emitidos en forma deliberada.

Las autoridades electorales también pueden declarar la nulidad de las *elecciones* en una mesa electoral, una región, un municipio, un departamento o la totalidad de las mismas, en cuyo caso, deberá convocarse a nuevas *elecciones*.

El efecto de la nulidad de un acto electoral va íntimamente ligado al acto mismo y su incidencia en el *resultado electoral*. La nulidad de uno o más *votos*, determinará su eliminación del resultado de la mesa en que se hayan emitido. Si se anula la *elección* de un municipio, por ejemplo, deberá convocarse a nuevas *elecciones*, en igual forma si se tratare de la nulidad de un departamento o de todo el *proceso electoral*. Así sucedió en Guatemala, que la Junta Electoral Departamental de Guatemala (Departamento), declaró la nulidad de las *elecciones* municipales del Municipio de Chinautla, realizadas el 7 de junio de 1998, al haberse detectado algunas anomalías en el padrón electoral, en que aparecían personas empadronadas con cédulas de vecindad falsas. El Tribunal Supremo Electoral confirmó la nulidad de las *elecciones*.

Debe tenerse presente que la violación a normas de carácter electoral puede dar lugar a la comisión de *delitos o faltas electorales*, en cuyo caso, si aparecieren indicios de la comisión de un delito, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, a efecto que se investiguen y eventualmente, se sancionen. Este puede ser, también, otro de los efectos de la nulidad de un acto o diligencia electoral.



## **Vocablos:**

Delitos electorales  
Derecho electoral  
Faltas electorales  
Proceso electoral

## **Bibliografía:**

Cabanellas, G.: *Diccionario de Derecho Usual*, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1972.  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Legislación Electoral Comparada, Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH/CAPEL, San José, 1988.  
Nohlen, D. y Compiladores: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, IIDH, FCE, México, 1998.  
Puig, Peña, F.: *Tratado de Derecho Civil Español*.  
*Diccionario de Derecho Privado*, Editorial Labor, S.A., Barcelona.  
Código Civil de Guatemala.  
*Ley de Elecciones de la Constituyente, República de Guatemala*.  
Ley Electoral de El Salvador.  
Ley Electoral de las Organizaciones Políticas de Honduras.  
*Ley Electoral y de Partidos Políticos de la República de Guatemala*, Decreto 1-85 de la Asamblea General Constituyente de la República de Guatemala.  
*Ley Específica para las Elecciones Generales de 1985*, Decreto 47-85 del Congreso de la República de Guatemala.  
*Legislación Electoral de Iberoamérica: Un análisis Comparativo*, correspondiente a Primer Seminario Sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, celebrado en la sede del INAD de 6 al 10 de abril de 1992, patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala.

Luis Arturo ARCHILA

# O

## OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES<sup>1</sup>

### I. Concepto

La observación electoral suele definirse como la búsqueda sistemática de información sobre un *proceso electoral*, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida (International IDEA, 1997).

Esa popular definición enfatiza uno de los objetivos más usuales de la observación electoral: la legitimación de un *proceso electoral*. El propósito de la evaluación es el de llegar a una conclusión sobre el grado en el cual el proceso puede considerarse como “libre y equitativo”, para usar uno de los conceptos más frecuentes en materia de observación. A veces se califica ese concepto, definiendo al proceso como “parcialmente” o “razonablemente” libre y equitativo. La Mancomunidad Británica prefiere legitimar a los *procesos electorales* indicando que los mismos se han ajustado a la voluntad popular.

La necesidad de *legitimidad* puede ser interna, como sucede en casos en los cuales la desconfianza del electorado hace que una respetada opinión externa sea valiosa. Pero puede también ser externa. En algunos casos la realización periódica de *elecciones* libres y equitativas es una condición para el reconocimiento y aceptación internacional de un régimen (como en el caso de la admisión al Consejo de Europa). En otros, la evaluación puede ser utilizada para definir la asignación de la asistencia al desarrollo (como en los casos de los países en los cuales esa asistencia está vinculada con procesos de *democratización* y con el respeto por los derechos humanos).

Sin embargo, la legitimación de un *proceso electoral* no es el único objetivo de la observación, y otros actores pueden tener otros propósitos al solicitarla o realizarla. Así, por ejemplo, los partidos de oposición no suelen estar particularmente interesados en la legitimación del proceso. Después de todo, la mejor prueba de que un *proceso electoral* se ha llevado a cabo sin *fraude* o *manipulación* es el triunfo de la oposición. En relación a la oposición, uno de los principales propósitos de la observación es la consolidación de la confianza en el proceso. Ello tiene aún más importancia en el caso de las *elecciones de apertura* luego de un período de *autoritarismo* o de partido único, en el cual los partidos de oposición son débiles, carecen de experiencia y tienen una desconfianza profunda en el régimen. La observación internacional de ese tipo de procesos ha sido útil en desarrollar confianza y asegurar la participación en el proceso de los partidos de oposición. Estos

también confían en que la observación limitará las posibilidades de *fraude*. Este argumento es válido, aún cuando frecuentemente exagerado en el caso de misiones de observación de dimensiones reducidas. Sólo las misiones de largo plazo, con adecuados recursos, tienen una posibilidad efectiva de tener impacto sobre eventuales *fraudes* y manipulaciones.

En el contexto latinoamericano de los últimos años, uno de los propósitos importantes de la observación ha sido el intercambio de experiencias. Tal es, por ejemplo, el propósito básico de las actividades de observación técnica de los *organismos electorales* integrantes de los Protocolos de Tikal y Quito, discutidos en la siguiente sección.

La observación electoral tiene algunos otros posibles propósitos sobre los cuales no hay consenso: la posibilidad de contribuir a la resolución de conflictos o a la solución de problemas técnicos. Las organizaciones que se encuentran en un país desarrollando observación pueden también mediar (como lo hacen con frecuencia las misiones del Centro Carter) o proporcionar asistencia (lo que es usual en el caso de las misiones de largo plazo de las Naciones Unidas). El argumento en favor de esa combinación de propósitos es que las tres actividades tienen un objetivo último común. El argumento opuesto recuerda las posibilidades de un conflicto de intereses entre esos tres objetivos. ¿Como podría una organización que ha prestado asistencia técnica a un *proceso electoral* evaluarlo imparcialmente? En su definición de observación electoral, IDEA considera que las funciones de mediación y asistencia, aunque a veces inevitables, no deben tener magnitud capaz de poner en riesgo el objetivo principal de evaluación.

## **II. Observación Electoral Internacional: actores e historia**

Las primeras *elecciones* sujetas a la *observación electoral internacional* fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. Sin embargo, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Se verificaron entonces varios plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

*Naciones Unidas*: La participación de las Naciones Unidas en observación electoral se remonta a las *elecciones* de 1948 en Corea, pero sólo adquirió significación en el período de decolonización (las décadas de 1950 y 1960). Las operaciones de Naciones Unidas seguían un patrón común. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una *elección*, *plebiscito* o *referéndum*. Esa decisión era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso. La primera misión del Consejo de Tutela que incluyó un componente electoral tuvo lugar en Togo en 1956, entonces bajo administración británica. Las Naciones Unidas efectuaron alrededor de treinta misiones entre 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aún en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos.

Aún cuando las elecciones de Namibia en 1989 corresponden formalmente a la categoría de decolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convierten en una categoría en sí misma. El Grupo de las Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, según la sigla en inglés) llegó a tener 8,000 personas, incluyendo unos 2,000 empleados civiles, 1,500 policías y 4,500 militares. Alrededor de 1,800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2,500 contrapartes en 358 lugares de votación. La relación de cinco observadores por *mesa de votación* no ha sido igualada desde entonces, y difícilmente lo sea en el futuro.

Hay tres aspectos de UNTAG que rara vez son destacados. En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación de condiciones para una *elección* libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, así como contactos directos con los votantes. Las oficinas políticas de UNTAG también desarrollaron una red de contactos con actores relevantes. Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de las Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones. En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aún cuando el éxito de Namibia puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica, Mozambique) o fue utilizada para explicar el fracaso de otras (Angola).

En el mismo año en que las Naciones Unidas supervisaba las *elecciones* que llevaron a la independencia de Namibia, observó también las *elecciones* en Nicaragua, en el primer caso en el cual la Organización observaba *elecciones* en un país independiente. El número de lugares de votación y el contexto de la misión hacían imposible la utilización del enfoque intensivo de Namibia, ya que se hubieran requerido alrededor de 20.000 observadores el día de las *elecciones*. La reducida escala de la operación llevó al uso sistemático de métodos estadísticos de verificación, que se han convertido desde entonces en un enfoque estándar, utilizado en países tan diversos como Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique y Sudáfrica. No se discuten aquí las elecciones de Cambodia de 1993, en cuanto las funciones de las Naciones Unidas fueron allí la organización de las *elecciones*, y no su observación.

*Organización de los Estados Americanos (OEA):* La OEA ha venido observando *elecciones* desde los primeros años de la década de los sesenta. Luego del asesinato en 1961 del General Rafael Leonidas Trujillo Molina, presidente de la República Dominicana, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990 la OEA participó en más de veinte operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las *elecciones* en 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización

en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada. Como en el caso de las Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

A diferencia de las Naciones Unidas, cuyos documentos constitutivos no hacen referencia a la *democracia*, el acuerdo constitutivo de la OEA y resoluciones posteriores (particularmente la de Santiago de Chile en 1991) toman una posición firme y definida en relación a la *democracia* representativa. La OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1991. La UPD ha mantenido una intensa actividad desde entonces.

*Mancomunidad Británica*: Otra organización que ha efectuado una contribución significativa a la observación electoral ha sido la Secretaría de la Mancomunidad Británica, creada en 1965 para coordinar relaciones entre los países que alguna vez formaron parte del Imperio Británico. Como en el caso de la OEA, la Mancomunidad está expresamente orientada a la promoción de la *democracia*. La Declaración de Harare de 1991 define el apoyo de la organización a “procesos e instituciones democráticas que reflejen las circunstancias nacionales, al imperio de la ley y la independencia del Poder Judicial, y a un gobierno justo y honesto.” Las primeras observaciones electorales encaradas por la Mancomunidad tuvieron lugar en Guyana y Gibraltar a poco de su creación. Sin embargo, su primera misión de envergadura fue la observación de las *elecciones* que resultaron en la independencia de Zimbabwe en 1980. El éxito de la operación de Zimbabwe fue seguido el mismo año por una criticada operación en Uganda, después de lo cual la Mancomunidad suspendió las operaciones de observación por casi 10 años. Las mismas se retomaron en 1990, impulsadas por la Declaración de Harare, y la Mancomunidad ha estado presente desde entonces en la mayor parte de las *elecciones* desarrolladas en sus estados miembros.

*Centro de Asesoría y Promoción Electoral*: Otro importante actor en materia de observación electoral en América Latina es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Las misiones de observación del IIDH/CAPEL, que se dan dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los *organismos electorales* de América Latina, y tienen el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de soporte técnico y de reforma electoral de los *organismos electorales* cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación, cuyo énfasis mayor ha estado en América Latina, por vía de la acción del IIDH/CAPEL, es un instrumento que va orientado a analizar la organización de los *procesos electorales* desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los *sistemas electorales* y de los mismos *organismos electorales*.

*Instituciones europeas*: El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace ya muchos años. Comenzaron a observar *elecciones* más

recientemente, en la década del noventa. El Consejo de Europa, definido por Yves Beigbeder (1994) como un “club exclusivo de las democracias europeas”, requiere que sus miembros celebren *elecciones* por *voto* secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la *elección* de sus gobiernos. Como consecuencia de este requerimiento, la participación del Consejo en observación electoral se relaciona usualmente con los pedidos de membresía o de status de observador en el Consejo. Luego del colapso de la Unión Soviética, el Consejo de Europa observó *elecciones* en la República Democrática de Alemania, Hungría, Rumania, la República Federal Checoslovaca, Bulgaria, Albania, Polonia, Croacia, Estonia, Lituania y Eslovenia.

Por su parte, el Consejo Europeo, que incluye a las cabezas de gobierno o de estado electas en los países de la Unión Europea, decidió en 1991 prestar su apoyo a los derechos humanos y a la *democracia*. Comenzó sus tareas con la observación del referendo constitucional de 1992 en Madagascar, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas. Desde entonces, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la Unión Europea han observado *elecciones* importantes, como las de Sudáfrica, Mozambique y Nicaragua. Han ido asumiendo un papel de creciente importancia en el ámbito de la observación electoral, incluyendo una participación masiva en las *elecciones* de 1998 en Cambodia.

La OSCE, creada en 1973, considera a la *democracia* como el único sistema válido de gobierno para sus países miembros. En la reunión sobre la dimensión humana de la OSCE en Copenhague se definieron en detalle los prerequisites básicos para la *gobernabilidad* democrática. Al poco tiempo, la OSCE estableció la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (conocida por ODIHR, según la sigla en inglés), con oficinas centrales en Varsovia. La ODIHR ha desarrollado importantes actividades de observación y asistencia electoral, con un papel de liderazgo en el caso de los países del Este de Europa y de la Mancomunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética. Otra rama de la OSCE, la Asamblea Parlamentaria con sede en Copenhague, ha participado también con frecuencia en *elecciones* en la región.

*Organizaciones no gubernamentales internacionales:* Varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la *democracia*. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber *Guía para la Observación Internacional de Elecciones*. Tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), creados en los primeros años de la década del ochenta por el Fondo Nacional para la Democracia, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de observación. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (conocida como IFES, según la sigla en inglés) es probablemente la mayor de las instituciones prestatarias de asistencia técnica y también ha organizado un cierto número de misiones de observación. Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores,

que incluyen frecuentemente al Presidente Carter y a otros Jefes o ex-Jefes de Estado. En América Latina, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) suele organizar misiones integradas por altos *funcionarios electorales* de la región, como parte de sus funciones de Secretaría de los Protocolos de Tikal y Quito. Esas actividades han ayudado a establecer una efectiva red entre las organizaciones electorales y ha ayudado a transferir lecciones y experiencias entre los países de la región.

Las organizaciones mencionadas más arriba son sólo algunas de las principales, y el listado no hace justicia a otras organizaciones de importancia. Las *elecciones* de importancia internacional suelen atraer un considerable número de organizaciones. Las elecciones de Nicaragua en 1996 constituyen un buen ejemplo de la cantidad de organizaciones que pueden llegar a estar presentes en un caso interesante. Ocho de las organizaciones mencionadas en los párrafos anteriores enviaron misiones: la OEA (117 observadores), la UE (94), el Centro Carter (56), el Instituto Nacional Republicano (27), el IFES (25), el Instituto Nacional Democrático (9) y CAPEL (23). Había también observadores acreditados por 22 embajadas, por 19 parlamentos o gobiernos locales, por 10 *partidos políticos* extranjeros, por cinco instituciones religiosas, por seis organizaciones electorales, y por 48 organizaciones de otro tipo. A ellos se agregaron alrededor de 5,000 observadores de grupos domésticos de observación no partidarios y entre 30,000 y 50,000 fiscales, representando a los 23 *partidos políticos*, cuatro alianzas y 55 grupos de participación popular que intervenían en la *elección*.

### **III. Observación Electoral Nacional: una breve y rica historia**

Es probable que la *observación nacional de elecciones* comenzara simultáneamente con la introducción de *elecciones* competitivas. La presencia de fiscales o representantes de los *partidos políticos* es común en todos los países con tradición democrática, aún en casos de instituciones electorales consolidadas y que gozan de confianza. Las razones para su participación van más allá de la evaluación del *proceso electoral*. Los representantes de los partidos sirven para evitar manipulaciones, para mostrar a los votantes la capacidad organizacional del partido, y para proveer a los partidos con información sobre la participación de los votantes y los *resultados electorales*. Otra presencia usual es la de los periodistas, que desarrollan actividades semejantes a las de los observadores, como por ejemplo la investigación de casos de *manipulación* o el desarrollo de encuestas de diverso tipo. A pesar de la importancia y número de representantes de partidos y de la prensa, no se las discutirá aquí. El tema de interés en relación al tema del artículo es el surgimiento, en muchos países, de un nuevo tipo de observador: las organizaciones nacionales no partidarias de observación electoral.

Uno de los primeros ejemplos de *observación electoral nacional* es el del Movimiento Nacional de Ciudadanos por Elecciones Libres (conocido por NAMFREL, según la sigla inglesa) en las *elecciones* presidenciales de 1986 en Filipinas. Tanto la escala como el impacto del esfuerzo de esa observación son destacables. NAMFREL reclutó, entrenó y desplegó a aproximadamente 500,000 voluntarios para observar lugares de votación en todo el archipiélago filipino durante la *jornada electoral*. Su informe contradujo los resultados oficiales que daban la victoria al Presidente Ferdinando Marcos y puso en marcha una serie de protestas que concluyeron con el exilio de Marcos tres semanas

después de la *elección*. Otro ejemplo temprano, en América Latina, fue la observación del *plebiscito* chileno de octubre de 1988. La difusión por parte de los observadores de dos proyecciones independientes de resultados, basadas en adecuadas muestras (conteos rápidos) ayudaron a convencer al gobierno a reconocer su derrota. Otro ejemplo en la región fueron las elecciones panameñas de 1989, en las cuales la información recogida y los resultados proyectados por un grupo independiente de observación permitió al Presidente Carter denunciar el *fraude* llevado a cabo por el gobierno del Presidente Manuel Noriega.

También se desarrollaron grupos de observación nacional en Europa Oriental y en África, luego de la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría. Los grupos nacionales de observación tuvieron un papel destacado en Albania (Sociedad para Elecciones Libres y Cultura Democrática); Bulgaria (Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas) y Rumania (Asociación Pro Democracia). En África pueden también encontrarse grupos nacionales de observación en Benín (Grupo de Investigaciones y Estudios sobre el Desarrollo Económico y Social); Burundi (Grupo de Observadores Independientes); Kenya (Unidad Nacional de Observación Electoral); Malawi (Comité de Asuntos Públicos); Namibia (Consejo de Iglesias) y Zambia (Comité de Coordinación de la Observación Electoral en Zambia).

En prácticamente ningún caso los observadores tienen autoridad para intervenir en caso de detectar irregularidades. Pueden transmitir información a las autoridades electorales y denunciarlas públicamente si no toman acciones correctivas, pero su capacidad de corregir irregularidades se limita a la autoridad moral que puedan tener. Una excepción es Sudáfrica, donde la Comisión Electoral Independiente creó una Dirección con la función exclusiva de monitorear y evaluar las elecciones de 1994. Los monitores de esa Dirección, reclutados en su mayor parte de organizaciones no gubernamentales, podían investigar violaciones al Código de Conducta o a los procedimientos establecidos y tenían algún grado de autoridad para corregir esas violaciones.

El Instituto Nacional Demócrata (conocido como NDI, según su sigla inglesa) ha sido especialmente instrumental en su apoyo a la organización e implementación de grupos de observación nacional. Muchas de las operaciones mencionadas en los párrafos previos han contado con su cooperación. El NDI también trabaja con frecuencia con *partidos políticos* y ha publicado recientemente un manual titulado: “Como observan las elecciones las organizaciones domésticas: una guía de A a Z.”

En la mayor parte de los casos, los observadores nacionales son de carácter opositor, y esa puede ser su principal limitación. Pero han probado con frecuencia su imparcialidad al ayudar a un gobierno ganador a reclamar la *legitimidad* de su victoria. Un caso conocido es el de la confirmación de la victoria del partido de gobierno en Bulgaria por parte de la Asociación Búlgara para Elecciones Equitativas. Por otra parte, los observadores demasiado cercanos al gobierno suelen despertar sospechas, ya que no hay razones para suponer que la oposición pueda manipular las *elecciones*.



#### **IV. Formación de grupos de observación nacionales**

Hay tres alternativas para la formación de grupos de observación nacional: partir de una organización existente; crear una nueva organización, o establecer una coalición entre varias organizaciones. La ventaja de las organizaciones ya existentes es la posibilidad de utilizar recursos ya disponibles por la organización, que pueden ser considerables. Así, por ejemplo, la Unión Nacional de Maestros en México pudo contar con la participación de sus miembros en todo el país, y con el apoyo de sus oficinas centrales y regionales. La desventaja, con todo, es que las organizaciones existentes tienen historias que pueden ser utilizadas para atacarlas, a pesar de la pureza de sus intenciones o de la imparcialidad de sus esfuerzos de observación.

La formación de una nueva organización puede requerir un tiempo considerable, y su infancia es un período de considerable incertidumbre. Salvo que la organización se desarrolle con mucha anticipación, los problemas de puesta en marcha pueden limitar su capacidad de observar el proceso pre-electoral. En el mencionado caso de NAMFREL en las Filipinas, las actividades de organización comenzaron 30 meses antes de las *elecciones*, lo que hizo posible el reclutamiento de un número tan grande de observadores. Pero en la mayor parte de los casos los nuevos grupos sólo empiezan a trabajar unos pocos meses antes de las *elecciones*. El liderazgo de la organización debe concentrarse en obtener financiación, establecer un Consejo de Dirección adecuado, y organizar la red de observación. Ello lleva en general a una excesiva concentración en la observación de los eventos durante la *jornada electoral*. La ventaja, con todo, es que la creación de una adecuada imagen de imparcialidad es más fácil para una nueva organización.

Establecer coaliciones de varios grupos es un enfoque frecuente. En Zambia, seis organizaciones no gubernamentales formaron el Comité de Observación de Elecciones en Zambia. En Malawi, el Comité de Asuntos Públicos fue formado por organizaciones religiosas de distintos credos. Varias organizaciones se unieron en Bangladesh para crear la *Alianza para la Observación de Elecciones Equitativas*. El reclutamiento de observadores es más sencillo para las coaliciones, ya que pueden utilizar las redes de las organizaciones participantes. También pueden ayudar a crear una imagen de imparcialidad si incluyen a un conjunto “balanceado” de organizaciones. Sin embargo, las diferencias en características y estilos gerenciales puede traer dificultades. En general, aún cuando es esencial que las coaliciones tomen decisiones por métodos democráticos, es importante que exista un claro liderazgo.

Los observadores domésticos tienen varias ventajas sobre los observadores internacionales. En primer lugar, conocen bien el país y el contexto político. Tienen redes de información de difícil o imposible acceso para observadores internacionales. Hablan los lenguajes locales, conocen las costumbres y pertenecen a la comunidad. Es más sencillo entrenar a observadores nacionales en materia del *proceso electoral* que entrenar a observadores internacionales sobre la cultura y el contexto político del país donde se efectúa la observación.

En segundo lugar, el costo de los observadores nacionales es sólo una fracción del de los internacionales. Los observadores nacionales requieren un mínimo de transporte, ya que

suelen vivir en la vecindad de los lugares de observación. El costo en Mozambique de un ambicioso programa para desplegar observadores de los *partidos políticos* fue de solamente USD 30 por observador, incluyendo reclutamiento, entrenamiento y transporte interno.

Los observadores internacionales normalmente requieren viaje internacional, viáticos y otros costosos servicios como traducción. El costo promedio puede ser 200 veces superior al de los observadores nacionales. La diferencia de costos afecta naturalmente al número de observadores que puede ser desplegado. Una operación internacional en la que participen 50 observadores es usualmente considerada como numerosa, y un caso como el de Namibia con casi 2,000 observadores es un evento excepcional. En cambio, es enteramente normal que una operación nacional involucre a miles de observadores. El número de observadores tiene un profundo impacto en la exhaustividad de la observación y en el enfoque metodológico a utilizar, como se discutirá en secciones subsiguientes.

Por último, los observadores internacionales tienen mayor impacto fuera del país que dentro del mismo. Así, por ejemplo, la misión de la Unión Europea en las elecciones nicaragüenses de 1996 no incluía a figuras conocidas, y su informe no recibió mayor atención por parte de la prensa nicaragüense. Aún cuando es probable que el informe de la misión haya tenido influencia en Bruselas, no contribuyó en forma significativa a proveer de *legitimidad* interna al *proceso electoral*. Una misión de observación internacional puede necesitar una figura muy conocida –como el Presidente Carter– para atraer la atención de la prensa y tener un considerable impacto interno.

Por su parte, los observadores nacionales pueden establecer un Consejo de Dirección con personalidades nacionales respetadas y tener así un impacto interno significativo. Pero rara vez atraen un interés externo equivalente al de los observadores internacionales.

Con todo, la observación nacional no está exenta de problemas. Con frecuencia, los grupos de observación nacional son coaliciones relativamente débiles de pequeñas organizaciones regionales, que encuentran dificultades en establecer criterios uniformes. También suelen sufrir algunos de los problemas característicos de la observación internacional, como una concentración excesiva en los eventos de la *jornada electoral*. Predican la imparcialidad, pero no siempre la practican. En la mayor parte de los casos los grupos de observación tienden a ser parciales hacia la oposición, aún cuando algunos gobiernos han aprendido a organizar grupos de observación más cercanos a sus propias posiciones.

Aún cuando la comparación detallada entre observación internacional y nacional se efectuará más adelante, vale la pena señalar que la observación nacional presenta considerables ventajas. La observación internacional de *elecciones* debe ser redefinida en forma de complementar y reforzar los esfuerzos nacionales. Las misiones internacionales en gran escala sólo deben utilizarse en unos pocos casos especialmente justificables.

## **V. La observación aconsejable: enfoques ideales**

El Código de Conducta para la Observación Ética y Profesional de Elecciones de IDEA (IDEA, 1997) define algunos de los principios que deben ser respetados en la práctica de

la observación electoral. Los observadores deben respetar la *soberanía* de los países en los cuales se realiza la observación y su tarea debe ser exhaustiva y minuciosa. Aún cuando hay muchos enfoques diferentes, la mayor parte de ellos puede clasificarse en tres tipos básicos, que buscan respetar en diferentes maneras los principios de exhaustividad, minuciosidad y respeto por la *soberanía*.

El primer tipo de enfoque puede denominarse como el “modelo ideal de observación de largo plazo” y corresponde aproximadamente al utilizado por las Naciones Unidas, la OEA, la Unión Europea y la OSCE en casos importantes. Se trata de un enfoque costoso, que requiere la presencia de un número importante de observadores durante largos períodos. Se busca la observación directa de los eventos relevantes, y se pretende lograr una completa cobertura del *proceso electoral*, tanto cronológica (seguimiento de todas las etapas del *proceso electoral*) como geográfica (presencia de observadores en las principales regiones).

La observación comienza usualmente tres o cuatro meses antes de la fecha de las *elecciones*. Luego de una misión preparatoria, se despliega un pequeño grupo de personal administrativo y sustantivo, para preparar el terreno para la llegada de observadores de largo plazo que se distribuirán regionalmente. Es necesario efectuar el despliegue de los observadores con adecuada anticipación, ya que deben construir una red de contactos a nivel local como precondition para un eficiente desempeño. Es usual que su número aumente durante el período de registro de votantes y/o durante la *campaña electoral* propiamente dicha. Poco antes de las *elecciones*, llega un elevado número de observadores de corto plazo, lo que permite la visita de un porcentaje elevado de centros de votación y la ejecución de un conteo rápido, una técnica usualmente empleada en misiones importantes. Un número reducido de observadores permanece por algunos días luego de las *elecciones*, para observar el cómputo final de resultados, la asignación de escaños y otras actividades post-electorales.

En este tipo de enfoque, es necesario que los observadores de largo plazo tengan algunos conocimientos electorales y, particularmente, la capacidad de desarrollar efectivas redes de contactos. En cambio, los requerimientos en el caso de los observadores de corto plazo son mucho menores, ya que desempeñan tareas rutinarias.

El segundo enfoque podría denominarse como el “modelo ideal de observación de corto plazo” y corresponde aproximadamente a la práctica de la Mancomunidad Británica, del Centro Carter y de algunas otras organizaciones no gubernamentales. Requiere una cantidad menor de recursos, en cuanto sólo se pretende la observación directa de las últimas etapas de la *campaña electoral*, de los eventos durante la *jornada electoral*, del recuento de *votos* y, en algunos casos, del registro de votantes. La información relativa a los restantes aspectos del *proceso electoral* se recoge a través de visitas periódicas y contactos con las autoridades electorales, el gobierno, los *partidos políticos* y personalidades relevantes. Algunas organizaciones establecen una pequeña oficina permanente a efectos de mantener a sus sedes informadas de la situación y programar las actividades de las periódicas misiones de corta duración.

El “modelo ideal de corto plazo” requiere considerable experiencia política y electoral en los integrantes de las misiones periódicas, y es frecuente que también se utilicen personas experimentadas en la última etapa, para compensar el menor número. La Mancomunidad Británica, por ejemplo, suele utilizar a ex-gobernadores, parlamentarios o miembros de comisiones electorales.

El tercer enfoque usual podría denominarse como “observación de la *jornada electoral*”, en el cual los observadores realizan una breve visita, llegando unos pocos días antes de las *elecciones* y partiendo al día siguiente. Aún cuando este enfoque es responsable de los peores abusos en materia de observación, puede ser efectivo si los observadores son individuos u organizaciones con un profundo conocimiento del país, y que han seguido de cerca la evolución de la situación a través de canales indirectos. Lamentablemente, no es frecuente que ese sea el caso.

#### **VI. La observación practicada: demasiado poco, demasiado tarde**

Aún cuando la mayor parte de las organizaciones que desarrollan observación proclaman su respeto por los principios de exhaustividad y minuciosidad, su práctica suele diferir considerablemente de sus principios. Siempre existen excusas para cada caso específico: las invitaciones llegan demasiado tarde; los recursos financieros no se obtienen en tiempo y en la cantidad requerida; requerimientos administrativos demoran la puesta en marcha de misiones; el reclutamiento lleva más tiempo de lo previsto, y así sucesivamente. Aún cuando las excusas suelen ser razonables y verdaderas, ello no impide que los resultados finales de la observación sean una parodia de los modelos “ideales” predicados.

En el caso de las misiones de largo plazo, es frecuente que los observadores de largo plazo lleguen solamente unas pocas semanas antes de la *elección*. Esa tardía llegada les impide observar aspectos cruciales, como el registro de votantes o de candidatos. La instalación y el despliegue en las regiones lleva buena parte del tiempo disponible y los observadores no llegan a desarrollar una efectiva red de contactos. El resultado típico es que los observadores electorales pasan la mayor parte de su tiempo en arreglos logísticos y planeando las rutas de observación de los observadores de corto plazo.

En el caso de las misiones de corto plazo, una consecuencia usual de plazos reducidos y de recursos escasos es la eliminación de las visitas periódicas durante el *proceso electoral*, que son un elemento necesario para asegurar la exhaustividad de la observación en el contexto de ese enfoque. Las visitas suelen ser reemplazadas por misiones preparatorias que se concentran en preparar el terreno y hacer los arreglos logísticos necesarios para la llegada de los observadores de corto plazo.

#### **VII. Los desafíos de la coordinación**

La discusión anterior, y la mayor parte de los artículos sobre el tema, parten de la perspectiva de una observación conducida por una única organización, que lleva a cabo un ejercicio de observación integral, que va desde la recolección de información hasta su análisis y evaluación, y la posterior comunicación al público de los resultados. Sin

embargo, en la práctica el número de organizaciones que desarrolla observación en un determinado país puede ser muy elevado, como en el ya mencionado caso de Nicaragua. En esos casos, la cuestión central es el cómo lograr la exhaustividad y minuciosidad perseguidas a través de la coordinación del trabajo de varias organizaciones.

La coordinación de actividades es especialmente importante en la medida en que la observación sea concebida como “la búsqueda sistemática de información sobre un *proceso electoral* con el propósito de llegar a una adecuada evaluación de ese proceso sobre la base de la información recogida”.

En ese enfoque de la observación la búsqueda sistemática de información es el aspecto que requiere mayores recursos. Pero el subsecuente análisis de la información bruta recogida es esencial para llegar a una adecuada evaluación. Ello requiere analistas con capacidad de extraer las conclusiones adecuadas de la información en bruto, de identificar tendencias y patrones en un conjunto de hechos, de diferenciar entre irregularidades y tentativas sistemáticas de manipular algún aspecto del *proceso electoral*, y de identificar problemas subyacentes, y relacionando la *información electoral* con su contexto político y social. La siguiente actividad es la evaluación. Aunque requiere aún menos recursos que el análisis, es necesario utilizar patrones de comparación que, en la mayor parte de los casos son inexistentes, confusos, o difíciles de aplicar. La última y más importante de las actividades es la difusión de los resultados de la evaluación. Quién es el encargado de la difusión, y el momento y lugar en el cual la evaluación de la misión es difundida es tan importante como la exhaustividad y minuciosidad de la información en la que se basa esa evaluación.

Las dificultades en lograr una efectiva coordinación aumentan cuando se pasa de la recolección de información a la difusión de los resultados de la observación. Hay razones tanto teóricas como prácticas en las que fundamentar las ventajas de la coordinación entre observadores –sea nacionales, sea internacionales– en la recolección de información. Existen incluso fuertes incentivos. Trabajar en forma coordinada permite utilizar muestras más grandes y lograr una cobertura más amplia en la observación del registro de votantes o de la *jornada electoral*. También permite mejor cobertura en las restantes etapas del proceso: se puede mejorar la recolección de información de los medios de difusión, presenciar más actos de campaña, y dedicar más personas a seguir el procesamiento de quejas e impugnaciones.

Lograr una adecuada coordinación/cooperación en el análisis de los datos es mucho más difícil. El problema básico es que no se hace demasiado análisis, dada la limitación del tiempo disponible. Pero aún cuando se lleven a cabo en forma adecuada, diferentes analistas pueden llegar a diferentes conclusiones a partir de los mismos datos, en la medida en que no existen estándares aceptados. ¿Es aceptable un *registro electoral* con un 5% de errores? Mientras que algunos analistas pueden pensar que el nivel es muy alto, otros lo considerarán normal. El hecho de que el *proceso electoral* tiene múltiples dimensiones dificulta aún más la evaluación. Aún el simple concepto de *elecciones* “libres y equitativas” implica un juicio bidimensional. Y cada una de esas dimensiones tiene varios componentes. Por ejemplo, la dimensión “libertad” incluye al menos la libertad de

expresión, de reunión, de asociación, y de movimiento; *suffragio* libre y universal; la inexistencia de obstáculos irrazonables a la postulación de candidatos; la ausencia de miedo e intimidación; la efectiva oportunidad de emitir el *voto*; y posibilidades efectivas de un tratamiento imparcial de quejas e impugnaciones. Es enteramente posible –y legítimo– que diferentes organizaciones utilicen criterios diferentes en la evaluación. Una organización que asigna mucha importancia a aspectos del proceso que no han funcionado muy bien tendrá una opinión más negativa del *proceso electoral* que otra que prioriza aspectos que han funcionado con normalidad.

La última de las actividades del ciclo de observación –informar al público– es de lejos la más difícil de coordinar. No serán posibles informes conjuntos si las organizaciones no coinciden en su análisis y evaluación del proceso. Pero aún en los casos en los que existe pleno acuerdo, la mayor parte de las organizaciones prefiere emitir informes separados, en la medida en que ello les ayuda a consolidar la identidad organizacional. La presión para informar por separado es particularmente fuerte en el período inmediatamente posterior a las *elecciones*. Hay mucho menos interés en las más detalladas publicaciones que se emiten dos o tres meses después de las *elecciones* –raramente figuran en la lista de publicaciones de mayor venta–.

Aún en el área más propicia a la coordinación –la recolección de información– no se han logrado avances significativos. Dos organizaciones han efectuado esfuerzos para mejorar la coordinación entre observadores. Las Naciones Unidas ha desarrollado un enfoque que denomina de “coordinación y apoyo”, como una respuesta limitada a la dispersión de esfuerzos y a la tendencia a concentrarlos en la jornada de observación. El enfoque parte de establecer un “Secretariado de Asistencia Electoral” en el país en cuestión, que comienza por identificar los países y organizaciones que planean enviar observadores; convencer a los donantes de costear más observadores de largo plazo y menos de corto; y proveer apoyo logístico y técnico a los observadores que van llegando. Cuando se lo implementa con éxito, el mencionado Secretariado desarrolla un núcleo de observadores de largo plazo y organiza un “Grupo Internacional Conjunto de Observadores” buscando coordinar enfoques y compartir la información recogida. El Secretariado intenta usualmente reclutar observadores adicionales entre la comunidad internacional residente en el país, incluyendo proyectos de asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la comunidad diplomática. El diseño inicial preveía el compartir la información y el desarrollo de análisis conjuntos, pero dejaba a cada una de las organizaciones o países participantes la libertad de evaluar el proceso e informar sobre ello independientemente. El enfoque preveía discusiones conjuntas inmediatamente después de las *elecciones* que con frecuencia servían para lograr que la información fuera consistente, aún cuando proporcionada en forma independiente.

El enfoque de las Naciones Unidas fue diseñado especialmente para casos que no reciben excesiva atención internacional, en los que el número potencial de observadores es relativamente reducido. En cambio, IDEA se concentró en casos como Rusia, en los que el número de observadores es muy grande. El enfoque de IDEA se basa en proporcionar un campo neutral en el cual las organizaciones participantes pueden encontrarse en las etapas iniciales de la operación, discutir sus planes operacionales, y establecer acuerdos

para aumentar la eficiencia de sus operaciones –coordinar las rutas que seguirán los observadores, utilizar formularios iguales o compatibles; reuniones de discusión en el terreno–. IDEA ha complementado esos encuentros de coordinación con tres encuentros internacionales en los que se desarrolló una discusión general de los problemas de coordinación.

Sin embargo, el impacto de estas iniciativas ha sido limitado. Las Naciones Unidas han debido enfrentar situaciones en las cuales miembros del cuerpo diplomático o del propio PNUD han presionado para lograr informes conjuntos con evaluaciones favorables. Los arreglos de cooperación de IDEA han tenido efecto limitado, y casi exclusivamente referido al día de las *elecciones*. La experiencia sugiere que las organizaciones que hacen observación buscan evitar perder su identidad, y que consideran que los esfuerzos de coordinación tenderán a desdibujarla.

### **VIII. La práctica de la observación: sugerencias**

Como se comentara más arriba, uno de los requisitos usuales de una adecuada observación es su exhaustividad. En el modelo de observación de largo plazo, ésta puede ser definida en términos cronológicos, refiriéndose a la presencia de observadores durante la totalidad del *proceso electoral*, y en términos geográficos, en relación al despliegue de observadores en todas las regiones del país. En el caso de la observación de corto plazo, la exhaustividad se lograba a través de visitas periódicas y un amplio conjunto de entrevistas.

Sin embargo, la exhaustividad también puede ser definida en términos de las actividades que integran un *proceso electoral*, que pueden ser consideradas como los objetivos específicos de los esfuerzos de observación. Esta deconstrucción funcional del proceso de observación posibilita un análisis más detallado de los posibles enfoques metodológicos y de la necesidad de recursos. La Tabla 1 describe los posibles enfoques y los recursos necesarios para 15 objetivos usuales de la observación.

#### **Tabla 1. Posibles enfoques y recursos necesarios para observar distintas etapas del *proceso electoral***

Existencia de un contexto adecuado (“enabling environment”)

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño equipo de personas profundamente familiarizadas con la situación política y de seguridad. Una adecuada comprensión del contexto es necesaria tanto para llegar a una decisión sobre la viabilidad de la observación como para proveer de un marco de referencia que permita definir objetivos razonables para las restantes actividades electorales.

Marco legal del proceso electoral

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño grupo de expertos, que puede incluir sugerencias para posibles mejoras. El análisis debe incluir la credibilidad de las instituciones electorales, su aceptación por parte de la oposición, los arreglos organizacionales, y la selección de autoridades electorales a niveles inferiores. En ocasiones, un marco legal inadecuado, de manifiesta parcialidad, puede sugerir la conveniencia de interrumpir los esfuerzos de observación.

## Definición de los límites de las circunscripciones electorales

Evaluación cualitativa por parte de un pequeño equipo de especialistas sobre la compatibilidad entre los límites existentes y/o propuestos y el principio de igualdad del sufragio, en los casos en los cuales la cuestión es relevante.

## Registro de votantes

El enfoque tradicional ha sido el de desplegar equipos de observadores que visitan los lugares en los que se efectúa el registro, en forma similar a lo que se hace la jornada electoral. Sin embargo, es mejor encarar la tarea a través del análisis por parte de expertos de los procedimientos de registro y de la distribución regional de recursos para asegurarse que no existen sesgos; evaluar la participación de los partidos políticos en la identificación de los lugares en los que se efectuará el registro; llevar a cabo análisis estadísticos del registro, incluyendo análisis de su confiabilidad; observar el proceso que siguen quejas referidas al registro; y visitas al azar a un conjunto de lugares de registro, para observar cómo se implementan los procedimientos elegidos. (Las sugerencias sobre el enfoque se basan en el supuesto de la construcción de un registro ad-hoc; los enfoques serían diferentes en caso de registros permanentes u otros procedimientos de registro).

## Registro de partidos políticos, alianzas y candidatos

Evaluación cualitativa de los requisitos legales para la inscripción. Observación del proceso seguido en el caso de quejas específicas o de casos de intimidación de candidatos o dirigentes políticos.

## Procedimientos imparciales para el procesamiento de quejas en el período pre-electoral

Evaluación cualitativa de los procedimientos por parte de un pequeño equipo de expertos, seguimiento de casos específicos, análisis de decisiones controversiales.

## Educación electoral

Análisis cualitativo por parte de un pequeño grupo de expertos. Análisis de contenido de los materiales a utilizarse. Análisis de la asignación de recursos a diferentes regiones y sectores. Análisis de la participación de la sociedad civil.

## Libertad de reunión y de movimiento

Observación directa del desarrollo de la campaña en caso de que exista un amplio despliegue regional de los observadores; y seguimiento de la reacción de las autoridades frente a denuncias e incidentes específicos.

## Ausencia de miedo e intimidación

Seguimiento de denuncias específicas efectuadas por los individuos o partidos afectados por parte de pequeños grupos especializados, frecuentes viajes a las regiones.

## Libertad de expresión y acceso equitativo a los medios de difusión

Evaluación cuantitativa/cualitativa por parte de un equipo de especialistas, incluyendo la evaluación de los procedimientos utilizados para la distribución del tiempo en los medios públicos y de las condiciones de acceso a los medios privados. Análisis de contenido de los medios. Seguimiento de quejas específicas.

## Financiamiento de la campaña y uso de recursos públicos

Los procedimientos a seguir dependerán de la situación y de las regulaciones vigentes en los distintos países. En todos los casos, la evaluación debería incluir un seguimiento estrecho de las denuncias referidas al mal uso de recursos públicos.



## Preparativos electorales

Análisis por parte de un equipo de expertos de los preparativos para las elecciones. La incompetencia y la mala organización de un proceso electoral pueden existir aún en una elección libre y equitativa. La información sobre la adecuación de los preparativos electorales puede ayudar a distinguir entre irregularidades y fraude o manipulación.

## Votación

Los dos enfoques usuales son:

1) Observación móvil, en la cual equipos de observadores con adecuados medios de transporte observan la apertura de una mesa de votación, visitan un número variable de centros de votación a lo largo del día, y observan el cierre de actividades y el recuento de votos en otra mesa. En este enfoque, que es típico de las misiones internacionales de observación, los observadores efectúan dos tipos de observación. Hay observación “directa” cuando los observadores visitan una mesa de votación. Hay también observación “indirecta” en cuanto los observadores preguntarán a las autoridades de la mesa y a los fiscales de los partidos sobre los problemas e irregularidades que pudieran haber ocurrido antes de la llegada de los observadores. La cobertura de la observación indirecta varía de acuerdo al momento de llegada de los observadores. En las mesas visitadas al comienzo de la jornada, la cobertura es mínima. Si la visita tiene lugar hacia el final del día, cubrirá la casi totalidad de los eventos de la jornada en esa mesa. Obviamente, la confiabilidad de la observación “indirecta” depende de la presencia de fiscales de los partidos de oposición.

2) Observación estática, en la que uno o dos observadores permanecen el día entero en una mesa de votación. Este enfoque es típico de los observadores nacionales y rara vez es practicado por misiones internacionales (casi la única excepción es Namibia). La totalidad de la observación es directa, y permite la recolección de información cuantitativa sobre un conjunto de cuestiones relevantes. Si, por ejemplo, un tema de debate ha sido la confiabilidad del registro o padrón electoral, este enfoque de observación permite la preparación de estadísticas confiables sobre el tema.

## Recuento de votos y adición de resultados

Recuentos paralelos o conteos rápidos a partir de resultados en una muestra de mesas. Observación directa en los lugares de adición de resultados. Análisis y controles al azar de los procedimientos utilizados para la transmisión y adición de resultados de mesas.

## Procedimientos imparciales para el procesamiento de quejas en el período post-electoral

Evaluación cualitativa de los procedimientos por parte de un pequeño equipo de expertos, seguimiento de casos específicos, análisis de decisiones controversiales.

## **IX. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades**

La subdivisión del *proceso electoral* en sus elementos componentes, y el análisis de los enfoques más efectivos para la observación de cada uno de ellos, sugiere que la mayor parte de esos elementos puede ser adecuadamente cubierta a través de evaluaciones cualitativas llevadas a cabo por pequeños equipos de expertos. Las principales excepciones, que requieren un número elevado de observadores, son la observación del respeto por las libertades de reunión y movimiento, de la ausencia de miedo e intimidación, y de los eventos durante la *jornada electoral*, incluyendo el recuento de *votos* en las *mesas de votación*. Aún cuando las actuales técnicas de observación del registro de votantes también requieren un elevado número de observadores, las alternativas descritas en la sección anterior, basadas en análisis de expertos, resultan más adecuadas. Dadas

estas diferencias en la necesidad de recursos para la observación de las distintas fases del *proceso electoral*, ¿cuáles son las ventajas relativas de la observación nacional y la internacional para la observación de sus distintos aspectos?

Una conclusión casi obvia es que los observadores internacionales son particularmente costosos para la mera recolección de información, con la excepción de algunas áreas en las cuales los conocimientos y la experiencia son particularmente importantes. En cambio, la observación del respeto por las libertades básicas es el típico foco de atención de los observadores de largo plazo desplegados en las distintas regiones. Sin embargo, el éxito en esta tarea dependerá de la capacidad de desarrollo de efectivas redes y contactos con sus contrapartes nacionales. Pero su principal impacto no es la recolección de información, sino más bien el hecho de que su presencia constituirá un factor disuasivo y puede contribuir en forma importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser reemplazado fácilmente por los observadores nacionales.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en lo que hace a la recolección de información son particularmente evidentes durante la *jornada electoral*. La típica operación internacional tiene el elemento de sorpresa que le da su movilidad, y muestras bien diseñadas pueden proporcionar una representación adecuada del conjunto. Sin embargo, la información recogida por los observadores internacionales en sus visitas a los lugares de votación es básicamente incompleta e impresionística, y sólo provee de información cuantitativa muestral de un limitado número de variables. En cambio, la típica observación nacional estática permite la recolección de información completa sobre los eventos en la *mesa de votación* observada. En la medida en que los observadores nacionales supervisen todas o casi todas las *mesas de votación*, su presencia asegura adecuada información y crea un importante factor disuasivo. Aún cuando algunas de las misiones internacionales llevan a cabo conteos rápidos, es común que los observadores nacionales los lleven a cabo con similar efectividad.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en el caso de la observación de aspectos del *proceso electoral* que requieren conocimientos especializados varían de país a país. En países desarrollados como México o Sudáfrica, esos conocimientos especializados existen a nivel nacional y pueden ser fácilmente incorporados a las metodologías nacionales de observación. Pero en algunos países esos conocimientos y experiencia no existen, lo que hace necesaria la participación de la observación internacional.

Otra diferencia importante entre observadores nacionales e internacionales se da en el impacto de la información que transmiten al público. Los observadores nacionales tienen su principal audiencia dentro del país, mientras que lo opuesto se da en el caso de los observadores internacionales. Es importante recordar que el impacto de la observación sobre la *legitimidad* de un proceso no siempre resulta de informes cuidadosos, escrupulosamente basados en la información recogida y analizados con cuidado y respeto por los medios masivos. Tampoco debe asumirse que cuanto mayor sea la calidad y minuciosidad de la información en la que se basa el informe, mayor será su impacto en la *opinión pública*. En demasiados casos, la *opinión pública* es efectivamente influenciada —o

manipulada— por declaraciones efectuadas inmediatamente después del cierre de las mesas, y basadas más en una evaluación política global de la situación que en un detallado análisis de la información recogida por la misión. La cobertura de los medios se basa con más frecuencia en la oportunidad de la declaración y en la imagen pública de quien la emite, que en la calidad de la información en la cual la declaración se basa. Los aspectos de difusión deben integrar el planeamiento de la misión con la misma importancia que los elementos técnicos.

La observación electoral, tanto la nacional como la internacional, continuará constituyendo una parte importante de los procesos de *democratización* en el próximo futuro. Sin embargo, las organizaciones de observación deben prever cuidadosamente sus enfoques de observación, seleccionando aquéllos que mejor se adecúan a la situación en el terreno. Ello es particularmente válido en relación a aquellos elementos del *proceso electoral* que son cubiertos mejor por equipos de expertos que por un elevado número de observadores. La revisión de los enfoques de observación es también necesaria para lograr una mejor integración entre la observación nacional y la internacional, estableciendo vínculos entre ambas que tendrán un efecto sinérgico.

La observación internacional es costosa, y su uso debe ser cuidadosamente evaluado caso por caso. Comenzó como un fenómeno basado en una situación de demanda real, como una respuesta a necesidades urgentes en situaciones difíciles. Con el pasar del tiempo ha comenzado a desarrollar algunas características de una situación de oferta: la existencia de una solicitud del país es el tema central en la decisión, y no se presta demasiada atención a la situación real en el terreno o a la necesidad efectiva de una herramienta tan costosa como la observación internacional.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Fraude  
Legitimidad  
Observación nacional de elecciones  
Proceso electoral

### **Bibliografía:**

Beigbeder, Yves: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

Carothers, Thomas: "The Observers Observed" en *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Commonwealth Secretariat: *Election Observation: The Commonwealth Experience*. Commonwealth Secretariat, London, 1996.

Council of Europe: *Handbook for Observers of Elections*. Council of Europe, Strasbourg, 1992.

Ebersole, Jon M.: "The United Nations Response to Requests for Assistance in Electoral Matters", en: *Virginia Journal of International Law* 33, no. 91, 1992.

Elklit, Jorgen, and Palle Svensson: "What Makes Elections Free and Fair?", en: *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Garber, Larry: *Guidelines for International Election Observation*. International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 1990.

Geisler, Gisela: "Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards", en: *The Journal of Modern African Studies* 31, no. 4, 1993.

Goodwin-Gill, Guy: *Free and Fair Elections: International Law and Practice*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994.

Gould, Ron: *Reference Guide for Election Observers*. Commonwealth Parliamentary Association, London, 1994.

Gould, Ron, and Jackson, Christine: *A Guide for Election Observers*. Dartmouth, Aldershot, England, 1995.

Hanf, Theodore, et al.: *Observing Democratic Elections: A European Approach*. Arnold Bergstraesser Institute, Freiburg, 1995.

International Foundation for Electoral Systems: *How to Organize and Conduct an Election Observation Mission*. IFES, Washington, D.C., 1992.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Lessons Learnt-International Election Observation*. UN and IDEA, Stockholm, 1995.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: *Code of Conduct for International Observers*. IDEA, Stockholm, 1997.

Kumar, Krishna, and Ottaway Marina: *From Bullets to Ballots: Electoral Assistance to Post-Conflict Societies*. U.S. Agency for International Development, Washington, D.C., 1997.

Mair, Stefan: *International Election Observation: One Form of Democratization Assistance*. Research Institute for International Politics and Security, Ebenhausen, 1994.

McCoy, Jennifer, et al.: "Poll-Watching and Peace-Making." *Journal of Democracy* 2, no. 4, 1991.

National Democratic Institute. *NDI Handbook: How Domestic Organizations Monitor Elections*. NDI, Washington, D.C., 1995.

Nevitte, Neil, and Canton, Santiago: "The Role of Domestic Observers." *Journal of Democracy* 8, no. 3, 1997.

Organization for Security and Cooperation in Europe: *The OSCE/ODIHR Election Observation Handbook*. ODIHR, Warsaw, 1997.

Rigby, Vincent: *Les organismes qui parrainent les équipes chargées de l'observation internationale des élections*. Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1992.

Tomasevski, Katarina: *Between Sanctions and Elections: Aid Donors and Their Human Rights Performance*. Pinter, London, 1997.

Horacio BONEO

## NOTAS

- 1 Este artículo es una versión traducida y revisada del que preparara su autor para la *Encyclopedia of Elections*, editada por Richard Rose, y a ser publicada por Congressional Quarterly.

# OBSERVACIÓN NACIONAL DE ELECCIONES

## I. Delimitación conceptual

### A. Concepto

La *observación nacional de elecciones* u observación doméstica –como en adelante la llamaremos– no tiene una definición en sí misma, sino que se nutre de la definición mucho más genérica de observación electoral. En este sentido, se puede definir como aquella “actividad orientada a mirar con atención y recato, examinar atentamente, o advertir y reparar sobre una parte, o todo, el proceso de cualquier forma de *elección*”<sup>1</sup>. Dicho de otro modo, la observación electoral es el conjunto de esfuerzos realizados por organizaciones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales, del país en el que se realiza una *elección* o de cualquier otro u otros que muestren interés, destinados a monitorear y evaluar el carácter y desarrollo de una *elección*.

Con esto, se puede ver que el carácter de la observación electoral es común, independientemente de cuál actor la realice; así, la observación electoral desarrollada por organismos gubernamentales, instancias intergubernamentales u organizaciones no gubernamentales de países distintos al que realiza *elecciones*, puede ser definida como *observación electoral internacional*; de igual modo, si la observación es desarrollada por grupos partidarios o apartidarios del país en cuestión, la observación electoral será denominada como nacional o doméstica.

Dejando clara esta unidad conceptual de la observación electoral, sea esta doméstica o internacional, conviene profundizar en los propósitos de la misma. En lo esencial, la observación doméstica busca contribuir a la pureza de las elecciones, mediante el monitoreo político y técnico de los procesos que desembocan a las mismas, o dicho en palabras del Instituto Nacional Demócrata el objetivo central es “...garantizar la integridad del proceso electoral”<sup>2</sup>.

En términos más amplios aún, “...la observación electoral persigue que las elecciones cumplan adecuadamente sus funciones, pretende propiciar la credibilidad de las mismas, mediante el ejercicio de instrumentos que garanticen su transparencia, pulcritud e integridad.”<sup>3</sup>

Este propósito no es fortuito, sino que responde a una historia política y electoral determinada. Efectivamente, la observación electoral surge en América Latina como un recurso contra la tentación del *fraude* electoral, explícito –cuando se alteran los resultados de un evento electoral– o implícito –cuando se desequilibran las condiciones objetivas de participación en un *proceso electoral*, para favorecer a un actor determinado–. Así, en su concepción original, la observación nace con un carácter disuasivo hacia aquellos actores acostumbrados a alterar las *elecciones* a su favor.

Conforme han evolucionado las experiencias en la región, el carácter disuasivo se ha visto ampliado a un ámbito mucho más pro-activo en la gestión y control de *procesos electorales*. Dado esto, la observación electoral se ha transformado en un auténtico e inclusivo instrumento de *participación política* de los ciudadanos y ciudadanas, que entienden que pueden contribuir a la credibilidad y *legitimidad* de las *elecciones*, trascendiendo los esquemas tradicionales de participación –el voto y la acción partidaria–.

Precisamente por ello, la observación electoral doméstica –tal y como se explica en este artículo– es realizada por grupos apartidarios. Si se analiza detenidamente la definición que se ha presentado, se constata que es aplicable a la acción que realizan los representantes de los *partidos políticos* y que se conoce de manera más precisa como fiscalización. Esta similitud en las funciones que cumple la observación doméstica y la fiscalización no obvia una diferencia de fondo: la fiscalización que realizan los *partidos políticos* tiene un carácter parcial; al ser realizada por los *partidos políticos* que participan de la contienda electoral, esa “observación” es interesada, porque vela por los intereses de cada actor político en cuestión. A diferencia de esta, la observación doméstica, de carácter apartidario, tiene una preocupación por el proceso de la *elección*, incluidos los actores que compiten por el triunfo, lo cual los distancia de parcializarse –al menos en el papel– a favor de uno u otro competidor electoral.

#### *B. Funciones que cumple la observación doméstica*

El propósito de asegurar la integridad de las *elecciones* se puede expresar de múltiples maneras; en este sentido, las organizaciones ciudadanas que realizan observación doméstica buscan cumplir un conjunto de funciones que resultan de primera importancia para las *elecciones* y para la *democracia* de cada país de la región. Entre estas funciones destacan básicamente cuatro:<sup>4</sup>

##### *B.1. Disuadir actos ilícitos de fraude o de desequilibrio de las condiciones de participación y de los resultados electorales*

Como ya se señaló anteriormente, la observación electoral doméstica surge para contener las intenciones de *fraude* explícito o implícito, que han estado largamente presentes en la historia de la región. Para ello, las organizaciones que realizan observación doméstica se han preocupado de diseñar sistemas de monitoreo técnico –sobre la organización electoral– y político –sobre los actores políticos interesados y sobre las condiciones de *participación política* y electoral– que les permiten contar con información independiente para valorar las condiciones de desarrollo de los *procesos electorales*.

##### *B.2. Informar y educar al ciudadano en la práctica electoral*

Del carácter inicialmente disuasivo –que no se ha perdido a pesar de la evolución de los sistemas y organizaciones electorales– la observación doméstica ha incluido un conjunto de acciones orientadas a promover la *participación política* de los *electores*. Por ello, es frecuente que una de las funciones estratégicas que cumplen las organizaciones que hacen observación doméstica es que informan y educan a los ciudadanos en cuanto a los procedimientos y significado del *voto*. Se entiende en el fondo que no sólo hay que

controlar la gestión de los *organismos electorales* y de los actores políticos interesados, sino también dotar al ciudadano de capacidades efectivas para que ejerza su derecho al *voto*.

### B.3. *Brindar legitimidad o no a las elecciones*

Como consecuencia de las dos anteriores, al promover la participación —es decir, hacer de las *elecciones* un acto inclusivo y consciente— y controlar el accionar de las partes interesadas en el proceso para asegurar la pureza y transparencia de los comicios, la observación doméstica se convierte en un instrumento determinante para brindarle *legitimidad* a los resultados y al desarrollo mismo de la *elección*. Múltiples son las experiencias que demuestran este punto; Paraguay en 1993, Nicaragua en 1996, República Dominicana 1996, etc. Lo que es importante detallar es que en todos estos casos, las organizaciones que realizan observación doméstica no sólo cumplieron funciones de disuasión política, sino que en momentos críticos actuaron como soportes de la organización electoral. Se han dado casos en donde declaraciones públicas de organizaciones cívicas de este corte, han incidido en la aceptación de los resultados de la *elección* por parte de los ciudadanos y de los actores políticos.

### B.4. *Corregir y mejorar el sistema y la organización electoral*

Del monitoreo del proceso o de la *jornada electoral*, se extrae una cuarta función clave: la de recomendar acciones políticas y técnicas que permitan mejorar el sistema y la organización electoral. Esta suerte de retroalimentación política y técnica que realizan las organizaciones ciudadanas, permite —cuando el punto lo amerite y cuando el tiempo lo permita— corregir errores que puedan incidir en el resultado de la *elección*, así como proponer rutas de modernización de la institucionalidad y mecanismos electorales a nivel legal y técnico.

En general, en torno a las funciones que le son propias a la organización de *observación nacional de elecciones*, se ha dado un amplio debate político, dado que existen sectores políticos e incluso algunas instituciones que han señalado un paulatino traslape de las funciones que les son propias hacia estas organizaciones. Se argumenta que esas organizaciones de la sociedad civil irrumpen dentro de los perfiles que la ley y la dinámica política le asignan a instituciones tales como los *organismos electorales* u organizaciones tales como los *partidos políticos*. Así, para citar un ejemplo, se aduce que la función de control electoral que cumplen es propia de los partidos, que la tarea de realizar conteos paralelos o rápidos de *resultados electorales* y la de declarar esos resultados y por ende el ganador de unas *elecciones*, es una función propia de los *organismos electorales*, etc.

No cabe duda que ésta es una discusión de fondo, que tiene que ver esencialmente con la poca claridad que existe sobre las nuevas fronteras de relación entre la *política* y la *ciudadanía*, entre las funciones institucionales y la participación de los ciudadanos y ciudadanas que no aceptan roles pasivos en las *elecciones*. Si bien no se puede afirmar concluyentemente que las organizaciones ciudadanas usurpen funciones de instituciones y partidos, lo que sí está claro es que esas organizaciones son más importantes en *sistemas políticos* y electorales menos institucionalizados. Así, se puede comprobar que el peso de las mismas y su vigencia política está en directa relación con la capacidad de las

instituciones y actores políticos para ser creíbles y eficaces en su gestión y acción política.

## II. La observación electoral doméstica y su historia: breve repaso

La observación electoral –en términos genéricos– surge desde mediados del siglo XIX<sup>5</sup>, básicamente referida al envío de grupos de observadores internacionales; la observación doméstica es un fenómeno mucho más reciente, cuyo antecedente principal y de génesis se encuentra en la creación del Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (NAMFREL) en Filipinas en 1986, experiencia que sirvió de base para denunciar, evidenciar y contener el *fraude* electoral organizado por el régimen de Marcos<sup>6</sup>.

Un rápido repaso del inventario de experiencias permite constatar que el grueso de estas experiencias se ha desarrollado en América Latina, Asia, Europa del Este y África. En lo que más interesa a los fines de este artículo, la observación doméstica en América Latina y el Caribe ha tenido un amplio recorrido de 1988 –fecha en que se podría decir que tiene su génesis– para acá. Un listado general de los eventos de observación y sus variantes importantes en la región arroja los siguientes resultados:

- Chile 1988: CIVITAS patrocinó todo un movimiento ciudadano a favor del No en el *Referéndum* sobre la continuidad de Pinochet.
- Paraguay 1989, 1994 y 1998: organizaciones ciudadanas se movilizan contra el Dictador Alfredo Stroessner en 1989. No obstante la experiencia más relevante es la de SAKA –transparencia en lengua guaraní– una red de organizaciones cívicas que diseñaron sistemas de conteo paralelo y rápido de *resultados electorales* altamente eficientes.
- Panamá en 1989, 1992, 1994 y 1999: grupos de iglesia y empresariales emprenden una auténtica cruzada contra la dictadura y el *fraude* de Noriega en 1989. A partir de ahí se gesta la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, que realiza procesos de observación electoral en 1992 –*Referéndum*–, 1994 y 1999 –*elecciones generales*–.
- Venezuela 1991: la organización Queremos Elegir ha realizado esfuerzos de observación electoral desde 1991; no obstante no ha tenido el alcance y cobertura de otras organizaciones como SAKA, Alianza Cívica o Transparencia de Perú.
- México 1994 y *elecciones* subsiguientes: diversas organizaciones y redes de organizaciones como la Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia o el Movimiento de Ciudadanos por la Democracia han desarrollado experiencias activas, en especial para las *elecciones* generales de 1994. Sin embargo, la organización más relevante en el caso mexicano es sin lugar a dudas Alianza Cívica, que no solo se ha concentrado en observar la *jornada electoral*, sino los procesos en general, convirtiéndose en una de las experiencias tipo en cuanto a observación cualitativa<sup>7</sup>.



- El Salvador 1994, 1997, 1999 y 2000: diversas organizaciones ciudadanas han venido trabajando en los *procesos electorales* salvadoreños: Camino de la Paz (CAPAZ) trabajó el tema de carnetización y *documentación electoral*; Mujeres 94 construyó una agenda política participativa; la Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política desarrolló un esfuerzo de observación de la *jornada electoral* en las *elecciones* presidenciales de 1994 y el Consorcio de ONGs ha venido desarrollando labores de observación del proceso y la *jornada electoral* en las últimas *elecciones* presidenciales y en las recientes *elecciones* parlamentarias<sup>8</sup>.
- Perú 1995 y 2000: la organización cívica Transparencia es una de las más representativas a nivel latinoamericano. Ha realizado observación de los *procesos electorales* nacional –mayo de 1995–, municipal –noviembre de 1995– y nacional de abril de 2000. Tiene amplia experiencia en observación cualitativa y en conteos rápidos de *resultados electorales*.
- República Dominicana 1996 y 1998: la organización Participación Ciudadana y la Red de Observadores Electorales desarrollaron una extraordinaria experiencia de observación del proceso y la *jornada electoral* para las *elecciones* generales de 1996 y parlamentarias y municipales de 1998<sup>9</sup>.
- Nicaragua 1996: durante las *elecciones* generales la organización Ética y Transparencia realizó un esfuerzo de observación del *proceso electoral* y un conteo rápido de resultados, ambos con alto nivel técnico y de éxito político<sup>10</sup>.

### III. La observación electoral doméstica: sus tipos y modalidades

#### A. Algunas tipologías de las formas de observación doméstica

Con base en las experiencias históricas detalladas anteriormente, se pueden realizar múltiples intentos de clasificación, según el criterio de acción que se tome; así, se pueden clasificar según el ámbito de acción de las organizaciones, según el período que analiza y según el carácter cualitativo o cuantitativo de sus observaciones<sup>11</sup>.

##### A.1. Según el ámbito de la observación

Cuando se analiza el ámbito de la observación se puede concluir que ésta puede ser integral o temática. Se habla de observación integral cuando ésta atiende todas las dimensiones de un proceso o acto electoral, por ejemplo la observación que ha hecho Transparencia de Perú o Alianza Cívica de México; se habla de observación temática cuando la misma se concentra en una dimensión específica de las *elecciones*, por ejemplo cuando una organización se concreta a realizar un conteo rápido o paralelo de *resultados electorales*.

### A.2. Según el período que analiza

Desde esta perspectiva, la observación doméstica puede analizar el proceso o el día de las *elecciones*. Cuando se analiza el *proceso electoral*, ello implica observar todas las acciones técnicas y políticas de preparación de las *elecciones*, así como el día de las *elecciones* o *jornada electoral* en sí misma. La observación del día se concentra en evaluar las incidencias de la *jornada electoral* y los resultados de la misma.

### A.3. Según las variables que analiza

Con base en este criterio, la observación puede ser cualitativa, cuantitativa o mixta. Por observación cualitativa se entiende aquélla que evalúa las condiciones objetivas del proceso o del día de las *elecciones*; implica por tanto una valoración política y técnica sobre la equidad y transparencia de las *elecciones*. La observación cuantitativa se concentra en el levantamiento de información o datos sobre el proceso o sobre la jornada, tales como número de empadronados vs. número de *electores* habilitados, estudios numéricos sobre los *resultados electorales*, conteos paralelos o rápidos, etc. La mixta es la que realiza de manera integrada análisis sobre las condiciones cualitativas de las *elecciones* y sobre los *resultados electorales*.

Cuando se habla de conteos de *resultados electorales*, se pueden diferenciar básicamente dos tipos: los conteos paralelos y los conteos rápidos. Los conteos paralelos son aquéllos que levantan información sobre los *resultados electorales* de todas las casillas o centros de votación o al menos de una cantidad superior al 80% de todas las mesas abiertas, los conteos rápidos son aquéllos diseñados con base en una muestra representativa de las mesas o *casillas electorales*, con el propósito de realizar proyecciones estadísticas sobre los resultados.

Merece especial atención una clasificación realizada por Rudecindo Vega en el estudio ya citado, en donde señala que puede haber observación pasiva y activa, definiendo la primera como la recopilación de datos sobre las *elecciones* y la segunda como la recopilación de datos e incidencia sobre el *proceso electoral*. En América Latina, en términos generales, existen pocos casos de observación pasiva, si se entiende esa pasividad como una decisión autónoma de la organización. Más bien, cuando la observación electoral ha tenido una reducida incidencia –es decir, puede ser categorizada como pasiva– es básicamente por dos razones: o porque la organización no tenía la capacidad efectiva de incidir y se tuvo que contentar con la compilación de datos, o porque las instituciones responsables del *proceso electoral* propiciaron un marco restrictivo para la actuación de esas organizaciones. Dado ello, se puede considerar que la observación electoral es por definición una actividad de incidencia y, por tanto, sería también por naturaleza, una observación activa.

La otra clasificación realizada por Vega que resulta de gran importancia es la que se refiere a la observación de *elecciones* y de decisiones políticas. La observación electoral propiamente dicha y tal y como se ha desarrollado en el mundo, es una observación de *procesos electorales*, sean estos para *elección* de cargos o para toma de decisiones -como en

los casos de figuras tales como el *plebiscito*, el *referéndum* o las consultas populares-. Sin embargo, existe todo un ámbito mucho más amplio de acción de las organizaciones ciudadanas que se orienta al control político, o lo que Rudecindo Vega llama observación de decisiones políticas.

Desde nuestra perspectiva, este tipo de observación no es propiamente observación electoral, sino que implica una transición hacia una noción más amplia como es la de control político ciudadano, en donde se podría decir que la observación electoral es una forma de control político, pero que no toda forma de control político es necesariamente observación electoral.

### *B. Opciones organizacionales*

Una de las características distintivas de la observación doméstica, tal y como ya se ha señalado, tiene que ver con que la misma es realizada por organizaciones no partidistas y que se ubican dentro de esa esfera o ámbito llamado sociedad civil.

Tampoco en este campo hay unidad en cuanto a los modelos de trabajo de las experiencias latinoamericanas: aquí destacan al menos tres variantes:

#### *B.1. Creación de una organización cívica con identidad y personería propias*

Se da cuando un grupo de ciudadanos decide crear una organización única que se encarga de desarrollar el proyecto de observación ciudadana de las *elecciones*. Aquí, se presentan dos evoluciones con base en la experiencia histórica: organizaciones que son creadas con vocación de permanencia, por lo cual desarrollan actividades de observación durante los *procesos electorales* y posteriormente se dedican a otras actividades, usualmente de control político o de educación ciudadana, tales como Participación Ciudadana de República Dominicana, Transparencia de Perú y otras; y organizaciones creadas para la observación de un *proceso electoral*, pero que luego desaparecen una vez pasada la *elección* (el caso de la Iniciativa de Mujeres para la Igualdad en la Participación Política).

#### *B.2. Creación de una red de organizaciones cívicas ad hoc o con personería diferenciada de sus miembros*

En este caso, esta variante organizacional hace referencia a la articulación de organizaciones cívicas previamente existentes, que confluyen para desarrollar un esfuerzo de observación electoral. Aquí puede darse el caso de que esa red de organizaciones se articule permanentemente –es decir, que constituya una organización o consorcio permanente, tal como el caso de Ética y Transparencia de Nicaragua, sin que ello implique la desaparición o anulación de las organizaciones que la conforman– o coyunturalmente –sólo para una *elección*–. Este último caso parece ser el de SAKA de Paraguay, que es un consorcio de organizaciones ciudadanas que se activa cada vez que viene una *elección*, volviendo a desintegrarse cuando ese proceso ha pasado.

### B.3. Creación de una red de observadores voluntarios

Usualmente, la observación electoral requiere la creación de una amplia red de voluntarios que hacen el trabajo de observación en el campo. Esa red forma parte de la organización convocante y varía en su tamaño dependiendo del alcance estimado para el trabajo de monitoreo previsto. Este aspecto es central en la definición del carácter de la observación, dado que es lo que hace que esta experiencia trascienda las típicas organizaciones ciudadanas de élite –organizaciones con pocos miembros tipo ONG– para convertirse en una auténtica experiencia de movilización de ciudadanos en torno a un objetivo común, aunque ciertamente coyuntural.

## IV. La observación doméstica como forma de *participación política*

Los desarrollos recientes de las democracias latinoamericanas demuestran que el tema de la *participación política* de los ciudadanos y ciudadanas no se refiere sólo a un asunto de derechos y deberes, sino que en el fondo es un tema de calidad y profundidad de la *democracia*. Es por ello que hay quien afirma que la participación es el nuevo reto de la *democracia*, entendiendo que la apertura de espacios efectivos para que los ciudadanos asuman funciones políticas concretas no atenta contra la *democracia* representativa, sino que la fundamenta y fortalece.

Como reto, la participación no es un dilema sólo de las democracias incipientes que caracterizan a América Latina. Javier Roiz dice que “... el principal riesgo de las democracias evolucionadas consiste en una rotura o quiebra entre el aparato tecnoburocrático del Estado, por un lado, y la vida real de los ciudadanos por el otro”<sup>12</sup>. Por tanto, el tema de abrir los *sistemas políticos* democráticos a la participación no tiene que ver solo con el nivel de institucionalidad de los mismos sino con “...la cuestión más general de la forma democrática de gobierno, es decir, trata de la relación entre individuo y poder, entre interés particular y necesidades colectivas, entre nosotros y los otros”<sup>13</sup>.

No obstante ello, en el caso de América Latina el reto de la participación se profundiza dado el carácter vertical y altamente burocrático de nuestros *regímenes políticos*. Ese carácter vertical, que implica la negación de mecanismos de participación básicos o de rendición de cuentas, conlleva a una suerte de cierre del *sistema político*. En este sentido, resulta importante tanto la reforma legal e institucional, abrir las instituciones a la acción de los ciudadanos, como desarrollar experiencias autónomas de *ciudadanía* que incidan en la *política* y en lo político. En palabras de Carlos Sojo, “... el desafío de la construcción de ciudadanía aparece (...) asociado por un lado a la responsabilidad estatal de consolidación de instituciones democráticas y, por el lado de la sociedad, la gestación de prácticas nuevas y la adecuación de las anteriores, (...) para hacerlas conformes con los ideales democráticos y sus planos institucionales”<sup>14</sup>.

Esta participación, convertida en una creciente demanda ciudadana, que se puede dar en múltiples ámbitos de la vida social y política, busca convertir a los ciudadanos y ciudadanas en sujetos políticos efectivos, con capacidad de incidencia. Es decir, si se entiende “... la participación ciudadana como el ejercicio de acciones conscientes y responsables de los ciudadanos, tendientes a incidir en las decisiones o actividades

desplegadas por todos los sujetos sociales en relación con el desarrollo y el mejoramiento de sus propias condiciones de vida o de asuntos de interés...”, entonces la *participación política* será el desarrollo de esa capacidad de incidencia aplicada a los ámbitos de toma de decisiones y acción de las instituciones del Estado y *organizaciones políticas*.<sup>15</sup>

Implica por tanto una nueva noción de *ciudadanía*, en donde no sólo se entienda la misma por los derechos legalmente establecidos, sino por las acciones concretas y autónomas que lleva adelante. En este sentido, se habla de la *ciudadanía* como status y como práctica. En la primera, se entiende que la “...ciudadanía está dada por la adquisición de un status, establecido básicamente por la relación entre el individuo y el Estado, relación que implica la asignación al ciudadano de una serie de derechos cívico – políticos vinculados con el marco legal que ordena una nación específica.”<sup>16</sup> En la segunda, la ciudadanía “...no consiste en la simple adquisición de un status legal, sino que implica la práctica comprometida de la participación en el ámbito de lo público o político. En este sentido no es algo dado, sino algo que se asume, se conquista, se obtiene; es decir, la ciudadanía implica una decisión consciente del individuo para ejercer la participación en un sistema político y en una sociedad específica.”<sup>17</sup>

La *observación electoral nacional* o doméstica de la que se ha venido hablando en este trabajo es una expresión de ese esfuerzo autónomo de construir una *ciudadanía* como práctica. En la mayor parte de los casos, las organizaciones ciudadanas han surgido y llevado adelante los procesos de observación sin que haya habido un marco jurídico que los respalde. Es decir, ha implicado una decisión autónoma de los ciudadanos y ciudadanas para participar de la *política* en una forma diferente, que luego ha recibido el respaldo de alguna regulación legal o reglamentaria, la mayor parte de las veces más preocupada por imponer límites que por potenciar estas experiencias.

No obstante, esa resistencia de las instituciones y actores políticos no puede ocultar la creciente emergencia de experiencias organizadas de ciudadanos y ciudadanas que buscan participar en la *política*, cuenten con el beneplácito o no de las aquéllas<sup>18</sup>. Pareciera, por tanto, que se requiere una reforma institucional que permita que los beneficios de estas experiencias fortalezcan la *democracia* en América Latina y no terminen conllevando efectos no deseados sobre la *legitimidad* de las instituciones políticas.

Así, tender los puentes para que instituciones públicas, actores políticos tradicionales y organizaciones ciudadanas de nuevo cuño que participan de la *política* se fortalezcan, resulta una tarea de primordial importancia para la sustentabilidad del esfuerzo democratizador latinoamericano. De esto no cabe duda, por cuanto la irrupción de estas iniciativas ciudadanas parece no ser reversible.

### **Vocablos de referencia:**

Ciudadanía  
Derechos y deberes civiles y políticos  
Educación electoral  
Elecciones

Observación internacional de elecciones  
Responsabilidad y rendición de cuentas

**Bibliografía:**

- Alvarez Icaza, Emilio y Raquel Pastor: "Apuntes sobre la observación electoral en México", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Báez, Clara: "Elecciones presidenciales de República Dominicana en 1996: el conteo rápido de resultados electorales", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Bobbio, Norberto y Nicolás Mateucci: *Diccionario de Política*, tomos I, II y Suplemento, Editorial Siglo XXI, México, 1998.
- Cansino, Sonia: "El Salvador: transición, elecciones y participación ciudadana", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José 1997.
- Coba, Andrés: "Experiencias de información, educación ciudadana y promoción de la participación política electoral", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Corporación Participa: *De la sociedad civil*, copiado en octubre 26 de 1999 del sitio web: <http://www.redinter.org/artic.18.htm>
- Correa Ríos, Enrique y Richard Feinberg: *El papel de la sociedad civil en un Estado Democrático*, Ponencia presentada ante el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, sin datos. 1996
- Council of Europe: *Handbook for observers of elections*, Council of Europe, Strasbourg, 1992.
- Cullen, Carlos: *Autonomía moral, participación democrática y cuidado del otro*. Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1992.
- Cunill Grau, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- Díaz, Juan Bolívar: "República Dominicana: la sociedad civil en las elecciones de 1996", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XIII, IIDH/CAPEL, San José, 1995.
- Duarte, Isis: "La observación electoral en la República Dominicana", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XV, IIDH/CAPEL, San José, 1996.
- Fernández, Oscar: "Los avatares de la noción de sociedad civil", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Garber, Larry: "Observación Internacional de Elecciones", en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 1988.
- \_\_\_\_\_ : *Guidelines for international election observation*, International Human Rights Law Group, Washington, 1990.
- IDEA: *Ethical and professional observation of elections*, Code of Conduct, IDEA, Estocolmo, 1997.
- IFES: *How to organize and conduct an election observation mission*, International Foundation for Elections Systems, Washington, 1992.
- Lechner, Norbert: "La problemática invocación de la sociedad civil", en *Espacios*, No. 4, abril-mayo, 1995.
- Mouffe, Chantal: *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, Ensayos No. 2, México, 1997.
- Mu-Kien, Adriana Sang: *El camino de la participación*, Documento interno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 1997.
- NDI: *Manual para la observación nacional de elecciones: Guía de la A a la Z*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 1995.
- Núñez, Eduardo: "Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil", *Capacitación Cívica Electoral, Cuadernos de CAPEL* No. 44, IIDH/CAPEL, San José, 1999.
- Roiz, Javier: *El gen democrático*, Editorial Trotta, Madrid, 1996.
- Saba, Roberto: "Participación ciudadana y control político: la experiencia de la Fundación Poder Ciudadano", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Saballos, Marvin: "Nicaragua 1996: conteo rápido electoral: educación democrática para una sociedad en transición", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Sojo, Carlos: *La noción de ciudadanía, Proyecto Regional de Gobernabilidad*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento de circulación pública, San José, 1999.
- Valdéz, Patricia: *Democracia y ejercicio del poder: desafíos de la sociedad civil*, Ponencia presentada ante el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999.
- Valverde, Ricardo y Eduardo Núñez: "Más participación es igual a más democracia", en: *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- Valverde, Ricardo: "Transparencia eres tú", en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XIV, IIDH/CAPEL, San José, 1996.

Valverde, Ricardo: “Banco de datos de políticos argentinos: dime quién eres y te diré si te voto”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVI, IIDH/CAPEL, San José, 1997.

Vega, Rudecindo: “Participación ciudadana y observación electoral”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.

Withhead, Lawrence: “The alternative to liberal democracy: a Latin America Perspective”, en David Held (ed.): *Prospects for democracy*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 1993.

Eduardo NÚÑEZ VARGAS

## NOTAS

- 1 Vega, Rudecindo: “Participación ciudadana y observación electoral”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997. Pág. 117. Este estudio de Rudecindo Vega es sin lugar a dudas el estudio más completo y abarcativo que se ha realizado sobre un tema que –como éste– no ha sido suficientemente analizado. Dado ese carácter del estudio, he tomado como base de mi trabajo la definición que aporta ese autor y algunas ideas sobre las tipologías que propone, diferenciándome después a la luz de algunas diferencias de enfoque.
- 2 NDI: *Manual para la observación nacional de elecciones, guía de la A a la Z*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington D.C., 1995. Pág. 2.
- 3 Vega, Rudecindo: Op. Cit. Pág. 127.
- 4 El Instituto Nacional Demócrata formula un listado similar, aunque ampliado, de funciones que cumple la observación doméstica, entre las que destacan: la resolución de conflictos; el desaliento al fraude, las irregularidades y los errores administrativos; el desaliento a la intimidación; la promoción de procesos electorales más equitativos; el aporte de bases de información independientes para corroborar los resultados oficiales; el coadyuvar en la aceptación o no de los resultados, con lo cual aporta o resta legitimidad a las elecciones. Ver: NDI: Op. Cit. Pág. 2.
- 5 Datos de Garber, Larry: “Observación Internacional de Elecciones”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 1988.
- 6 Los antecedentes históricos de la observación doméstica se pueden encontrar en NDI: Op. Cit. Págs. 8 a 11.; sobre los antecedentes en América Latina, este estudio puede ser complementado en Vega, Rudecindo: Op. Cit. Págs. 118 y 119.
- 7 Sobre esta experiencia ver: Alvarez Icaza, Emilio y Raquel Pastor: “Apuntes sobre la observación electoral en México”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- 8 Sobre las experiencias de observación desde organizaciones de mujeres ver: Cansino, Sonia: “El Salvador: transición, elecciones y participación ciudadana”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- 9 Sobre la experiencia dominicana ver: Báez, Clara: “Elecciones presidenciales de República Dominicana en 1996: el conteo rápido de resultados electorales”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- 10 Sobre la experiencia nicaragüense ver: Saballos, Marvin: “Nicaragua 1996: conteo rápido electoral: educación democrática para una sociedad en transición”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997.
- 11 Rudecindo Vega establece cuatro tipologías: según el carácter de la observación, clasificándola en pasiva, activa o mixta; según los aspectos de las elecciones que observa, tipificándolas en observación del acto electoral y observación integral; según la nacionalidad de la organización que hace observación, clasificándola en internacional o nacional; y según el tipo de proceso electoral, ubicando observación sobre elecciones y sobre decisiones políticas. Ver: Vega, Rudecindo: Op. Cit. Págs. 121 a 123.
- 12 Roiz, Javier: *El gen democrático*, Editorial Trotta, Madrid, 1996. Pág. 40.
- 13 Sojo, Carlos. *La noción de ciudadanía*, Proyecto Regional de Gobernabilidad, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, 1999. Pág. 3.
- 14 Ibid. Pág. 14.
- 15 Valverde, Ricardo y Eduardo Núñez: “Más participación es igual a más democracia”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997. Pág. 70.
- 16 Núñez, Eduardo: “Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil”, en *Cuadernos de CAPEL* No. 44, IIDH/CAPEL, San José, 1999. Pág. 182.
- 17 Idem.
- 18 Un intento de tipología de las nuevas formas de participación política organizada en América Latina se encuentra en Valverde, Ricardo y Eduardo Núñez: Op. Cit. Págs. 77 y 78.

# OPINIÓN PÚBLICA

## I Concepto

El término *opinión pública* es en realidad más antiguo de lo que inicialmente se piensa. Es un término que ha tenido y tiene una variedad muy grande de definiciones, a tal punto que hace más de treinta años el profesor Harwood Child había encontrado, después de una copiosa recopilación, que se manejaban cincuenta definiciones en la literatura especializada. Por ello, Phillips Davison, profesor de la Universidad de Columbia en su artículo “*Opinión Pública*” para la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, señalaba en forma pesimista que “no hay una definición generalmente aceptada de opinión pública”. Pese a ello el término se ha utilizado con mayor frecuencia. El mismo reconoce que los esfuerzos por definir el término han llevado a expresiones de frustración tales como que la opinión pública “no es el nombre de ninguna cosa, sino la clasificación de un conjunto de cosas”<sup>1</sup>. Algunos fueron más allá, como Jean Padiouleou quien irónicamente señalaba que a la “opinión pública le ocurre como a los elefantes: puede ser difícil definirlos, pero es muy fácil reconocer uno” o cuando sostiene que a “la opinión pública le sucede lo que al diablo, debe existir puesto que pronunciamos su nombre”<sup>2</sup>.

Muchas de estas diferencias están sustentadas en el hecho que algunas definiciones colocan el acento en relación con los marcos de referencias conceptuales en que se sustentan. Por ejemplo:

- Desde una perspectiva racional y voluntarista, Ferdinand Tönnies (1902) entiende: “Opinión pública como conglomerado de puntos de vista, deseos y propósitos diversos y contradictorios, y opinión pública como potencia unitaria, expresión de la voluntad común”.
- Desde una perspectiva mental-estereotipada, Walter Lippmann (1922) sostiene que: “Las imágenes que se hallan dentro de las cabezas (...) de los seres humanos, las imágenes de sí mismos, de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones son sus opiniones públicas”.
- Desde una perspectiva liberal-democrática, Hans Speier (1950) entiende: “por opinión pública (...) las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno”.
- Desde una perspectiva crítica-normativa, Jürgen Habermas (1962) señala que: “Opinión pública significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica con relación a la notoriedad normativa pública, ‘representativa’ o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programa”.



- Desde una perspectiva sistémico-informativa, Otto Baumhauer (1976) sostiene que: “La opinión pública es el producto del proceso transformativo de información introducida en el sistema abierto de clima de opinión pública”<sup>3</sup>.
- Desde una perspectiva psicosocial, Elisabeth Noelle-Neumann (1974) construye una definición operativa en la que sitúa la opinión pública como “las opiniones sobre temas controvertidos que pueden expresarse en público sin aislarse”<sup>4</sup>.
- Desde una perspectiva de la ciencia política, Giovanni Sartori (1987) sostiene que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Para el investigador italiano la *opinión pública* es “un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública”<sup>5</sup>.

Para otros, parte de la confusión conceptual dominante tiene que ver con el hecho que hay una variedad de especialidades que han intentado estudiarlo. Para el derecho y ciencia política la *opinión pública* es una abstracción que permite verificar el *sistema político* democrático; en cambio para algunos enfoques de la sociología se trata de un instrumento del control social; y, para otros especialistas, la *opinión pública* no es más que una categoría formal bajo la que se clasifica los resultados de los sondeos de *opinión pública*.

Estas y otras disciplinas académicas, sin reconocerse y más bien ignorándose entre ellas, han moldeado sus propias concepciones y métodos de acercamiento. Por ejemplo, la *opinión pública* no es –como muchos políticos y juristas pretenden de buena fe– una institución democrática de la sociedad. Ello porque la *opinión pública* no sólo tiene una entidad política, no siempre es plural, no sólo se encuentra en sociedades democráticas, por sólo señalar algunas características que se le quiere atribuir<sup>6</sup>.

Estamos hablando pues de un objeto de estudio que desde ya debe ser abordado de manera interdisciplinaria. Así lo proponía el profesor alemán Jürgen Habermas décadas atrás en su famoso trabajo *Historia y Crítica de la Opinión Pública*<sup>7</sup>.

## II. Teorías de la *opinión pública*

Si las variadas concepciones conviven y debaten académicamente, todas ellas se han nutrido de diversas posturas teóricas construidas históricamente. Y es que la expresión *opinión pública* que se usa actualmente, se remonta a mediados del siglo XVIII. No obstante antes de aquel momento se manejaban términos parecidos como opinión común, opinión popular, voluntad general, vox populi, etc. que hacen referencias indirectas sobre la *opinión pública*.

De esta manera, Protágoras hace referencia a “creencias (opinión) de las mayorías”, Herodoto de la “opinión popular”, Demóstenes de la “voz pública de la patria”, Cicerón habla del “apoyo del pueblo” y Tito Libio de la “opinión unánime”. Pero, como es sabido, son los filósofos griegos quienes hacen los mayores aportes y precisiones. Platón, hace por ejemplo una separación entre doxa (opinión) y epistema (ciencia), es decir el saber del vulgo, frente al auténtico conocimiento de la ciencia reservado a una minoría.

En cambio, para Aristóteles la doxa es solo un conocimiento probable, de esta manera, el hombre para opinar no requiere acudir a la ciencia, pues posee el criterio del sentido común, de sus experiencias directas y de las comprobaciones empíricas<sup>8</sup>.

Pero la Edad Media cambiará los términos de las referencias antes planteados por el de la fe y que no serán abandonados sino con el Renacimiento. Será Nicolás Maquiavelo, en *El Príncipe*, quien desarrollará las ideas básicas de la comunicación política entre gobernantes y gobernados. Más tarde, Hobbes señalará que la conciencia se convierte en opinión, nivelando los actos del crear, del juzgar y del imaginar, en tanto Locke, habla de la Ley de la opinión, de gran importancia como la Ley divina y la Ley estatal. Ella no es otra cosa que la idea que de uno tienen los demás. De los fisiócratas, Mercier de la Riviere, en 1767, expondrá su doctrina de la opinión señalando que quien manda no es el rey, sino el pueblo a través de la *opinión pública*.

Pero quien utilizará por primera vez el término *opinión pública* será J.J. Rousseau, quien desde 1750 se preocupará sistemáticamente del poder que reviste<sup>9</sup>. En medio de esta preocupación, la revolución francesa será el movimiento histórico que permitirá que se traslade el monopolio de la *opinión pública* por parte del pequeño círculo de los ilustrados, a manos del pueblo. Pero será el liberalismo el que articule de manera más precisa una teoría de la *opinión pública*. Desde el comienzo de la escuela clásica con Adam Smith, David Ricardo y otros defenderán el régimen de opinión frente al despotismo. Cada uno de sus representantes aportarán elementos favorables para el desarrollo de las libertades individuales, entre ellas las de opinión. Frente a este planteamiento se eleva la concepción marxista. Para Marx y Engels, no existe una *opinión pública* general que nace en la sociedad civil, sino una opinión que pertenece a la clase dominante. Por ello, para el marxismo la ‘falsa conciencia’ se condensaría en la *opinión pública* oficial<sup>10</sup>.

En el siglo XX, quienes se interesarán por la *opinión pública* serán los que comparten las tesis de la sociología del conocimiento (Max Scheler, Karl Mannheim, Robert K. Merton, P. Berger y T. Luckmann, entre otros), para quienes el individuo aislado en pocas oportunidades crea, de manera individual, opiniones. Pero, otras relaciones sociales, distintas a las de clase (religión, grupo étnico, nacionalidad, grupo político, etc.), pueden ser determinantes en la construcción de las opiniones de los individuos<sup>11</sup>.

### **III. Principales conceptualizaciones contemporáneas de la *opinión pública***

Si bien hay un número importante de académicos contemporáneos que han reflexionado sobre el tema de la *opinión pública* es el proveniente del mundo alemán el que en los últimos tiempos ha aportado el liderazgo intelectual en esta materia. Las grandes tendencias podrían clasificarse gruesamente en la perspectiva político valorativa de Jürgen Habermas, la antropológico social de Elisabeth Noelle-Neumann y la sociopolítica funcionalista de Niklas Luhmann. No siendo éstas las únicas, son las que han marcado los estudios y las reflexiones más interesantes sobre el tema.

### A. *La perspectiva política valorativa: el diálogo democrático*

Jürgen Habermas, es heredero de la tradición normativa de la *opinión pública* en la que han transitado desde Platón, Maquiavelo, Hume, Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham, entre otros. Todos ellos, de una u otra manera se han preocupado de la relación entre gobernantes y gobernados, los derechos ciudadanos, el diálogo político, etc. Es decir, de las condiciones precisas para hablar de un *sistema político* democrático. Esta es una línea de reflexión que proviene de la tradición del derecho, la filosofía y la ciencia política. Por ello, trata de vincular la existencia de un Estado democrático con la legitimación popular de la *opinión pública*. Distingue entre una *opinión pública* real o crítica, que permitirá hablar de un Estado democrático auténtico y una pseudo *opinión pública* o manipulada que no es más que la triste realidad cotidiana que muestran, en opinión de Habermas, la mayoría de las democracias formales, en donde hay una carencia de mediaciones críticas en la comunicación política. Frente al reduccionismo positivista que se expresa en la asociación de la *opinión pública* con los sondeos, Habermas reivindica la *opinión pública* como el resultado de un diálogo racional y plural.

### B. *La perspectiva antropológica: el mecanismo sicosocial*

En la orilla opuesta a la de Habermas se encuentra Elisabeth Noelle-Neumann. Para la profesora alemana la *opinión pública* debe ser explicada como un hecho social, desprovista de categorías normativas que la analizan a partir de lo que debería ser y no de lo que realmente es. El esfuerzo debería centrarse en describir y analizar a la *opinión pública* tal y como se presenta, sin pretender asociarla a ningún tipo de valoración, por más justa que ésta parezca o pretenda ser. Ella considera a la *opinión pública* como un conjunto de comportamientos que constituyen la expresión de las mentalidades y actitudes de las colectividades sobre temas de cualquier índole. Así las opiniones están ligadas a tradiciones, valores, prejuicios o modas antes que posturas racionales ligadas a los aspectos político-institucionales. En su teoría del *Espiral del Silencio* señala que las personas están atentas a las opiniones de su entorno para construir la suya. De alguna manera, ésta se encuentra dependiente de aquella, basada en el profundo temor al aislamiento, es decir, sometidos a la presión social. Dicho mecanismo sicosocial está presente en el ambiente social del que no puede escapar el individuo. Los que se encuentran en minoría, en relación a sus opiniones, las silenciarán antes de recibir el rechazo y la sanción social. La investigadora analizó empíricamente este comportamiento a partir de sondeos de opinión por muchos años en su Institut für Demoskopie, en la ciudad alemana de Allensbach.

### C. *La perspectiva sociopolítica funcionalista: el haz de luz*

Una tercera perspectiva es la que encabeza Niklas Luhmann. Para este también profesor alemán, la *opinión pública* es la estructura temática de la comunicación pública, en la medida que es esta estructura común de sentido la que permite una acción intersubjetiva en un sistema social. Esta posición, que está a mitad de camino entre las dos anteriores, considera que si bien la *opinión pública* es un aspecto particular de la interacción social, tiene presente las funciones políticas del fenómeno y traduce el consenso de un

reconocimiento de unos temas de interés general. Es, en otras palabras, la tematización común que permite el diálogo político-social.

Para Luhmann las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas, como consecuencia de la mayor especialización y diversificación funcional. Este proceso creciente podría hacer estallar el propio sistema, en la medida que los individuos perciben cada vez menos dicha complejidad –menos aún la globalización–, tendiendo por lo tanto a regirse por criterios muy particulares y minifundistas. Ante esta situación el sistema demanda un mecanismo reductor que canalice las fuerzas centrífugas sicosociales, produciéndose de esta manera las observadas simplificaciones globalizantes. Es este papel funcional el que le consigna Luhmann a la *opinión pública*. A ésta el autor alemán la identifica como un espejo, en la medida en que no es más que el reflejo de los pocos observadores. Es decir, “el medio y las formas de la opinión pública no son nada más que la mirada auto-referencial que los protagonistas de la opinión pública se dirigen a sí mismos y a sus actuaciones. Dicho ‘espejo social’ también podríamos compararlo con un ‘cañón de luz’ o un ‘haz de luz’ que focaliza y concentra la atención en un escenario”<sup>12</sup>. La mirada se concentra en un solo punto, así no sea éste relevante, permitiendo que todos compartan un tema en común.

Para Luhmann la *opinión pública* cumple también una función política, pero distinta a la otorgada por Jürgen Hebermas. Se convierte en la base de la *democracia*, pero no por una valoración ética, sino por razones pragmáticas, en la medida que permite una interconexión entre las personas que por lo menos tienen ciertos temas básicos que compartir, que en caso contrario, la estructura social carecería de sentido. En la percepción luhmanniana los medios y el Parlamento cumplen el papel de ser simplificadores de la complejidad.

#### **IV. Público y *opinión pública***

El término público tiene también a varios sentidos. Ya se señaló, líneas arriba, que la ambigüedad del término *opinión pública*, según algunos autores, deviene de estos varios sentidos del público. Existe una acepción legal que se centra en la idea de “apertura”, en el sentido de ámbito abierto a todos (plaza pública, lugar público, juicio público, etc.), en contraste al de la esfera privada. Un segundo sentido, desarrollado por el derecho y el poder público, es el otorgado por la relación con el Estado. Es decir, en el sentido de los asuntos relacionados con el bienestar general. Por último un tercer sentido, sociológico, coloca el énfasis en que el individuo no desarrolla su vida hacia adentro, en su intimidad, sino hacia afuera dirigida no sólo a otras personas sino también a la sociedad como un todo<sup>13</sup>.

Los públicos están compuestos –dicen Gerth y Mills– por gente que no está en relación cara a cara, pero que, sin embargo, manifiestan intereses similares, o está expuesta a estímulos semejantes, aunque más o menos distantes”. Público es, entonces, aquella pluralidad de personas que constituyen el soporte de la *opinión pública*. A diferencia de otras pluralidades, como masa, muchedumbre o multitud, este término incorpora implícitamente, valoraciones positivas<sup>14</sup>. Por lo tanto, sólo el público es portador de *opinión pública*. Es por ello que, “cuando el público deja de ser crítico –sentencia R.E.Park–, se

disuelve o se transforma en multitud<sup>15</sup>. Una característica, por lo tanto, del público es el desacuerdo, la diferencia en los intereses similares. La investigación de la *opinión pública* permite desprender que existe un continuo que va de masa a público, en las siguientes formulaciones colectivas:

- a) El público en general. Es el que corresponde a aquellos que consideran al público como a la totalidad de la población. Allport, en el primer número de la prestigiosa revista *Public Opinion Quarterly* (1937), se define decididamente en esta concepción y que ayudó a las prácticas de las encuestas. Existía detrás de esta concepción, la idea democrática de la inclusión de todos los miembros de la sociedad. El problema es que de este universo sólo un porcentaje –que varía en el tiempo y de una sociedad a otra– está interesado e informado de las cuestiones públicas.
- b) El público que vota. Es una de las más comunes operacionalizaciones del público, siendo el resultado de las *elecciones* –para quienes la defienden– la mayor visibilidad de la *opinión pública* en un sistema de *democracia* representativa. Pero, este colectivo indiferenciado representa, en EEUU por ejemplo, sólo a la mitad de la población apta para votar. Pero, muchas evidencias señalan que muchos *electores*, particularmente en sistemas de *voto* obligatorio, realizan el acto de votar sin información e interés en la campaña que los convoca.
- c) El público atento. Es aquel sector de la *ciudadanía* que está informado e interesado en los asuntos públicos y que conforma la audiencia de las élites públicas. D.J.Devine, señala cinco medidas para reconocer al público atento: el interesado en *política* en general, el interesado en *campañas electorales*, el que habla de *política*, el que se expone a las noticias políticas de los medios y el que lee sobre *política* en revistas<sup>16</sup>. En muchos casos, sin embargo, es un público pasivo, aunque más activo que los anteriores.
- d) El público activo. Es un grupo más pequeño, que sale del público atento. Su compromiso con los asuntos públicos es intenso, incluyendo aspectos formales de *participación política*, como informales pero de manera muy activa (debates y discusiones públicas). Normalmente a este grupo se le denomina élite, e incluye gente tan variada como líderes políticos, funcionarios gubernamentales, creadores de opinión, entre otros. Todos ellos participan y compiten en una suerte de mercado de opinión en donde buscarán conseguir seguidores y conversos.

Si bien este último grupo tiene una influencia mayor que el resto (algunos dirán desproporcionada), merecen la atención de los medios y son los actores de la comunicación política, no se debe dejar de lado a los espectadores de la misma, en la medida en que en la interacción de ambos grupos se encuentra la formación y el impacto de la *opinión pública*.

## V. Distinción entre *opinión pública* y *opinión publicada*

Un *sistema político* democrático exige un constante conocimiento de lo que piensa la *ciudadanía*, la *opinión pública*. Pero, la opinión es “pública”, en dos sentidos. En primer lugar por ser la “opinión compartida”, la opinión de la mayoría y en segundo lugar, por ser una “opinión publicada”, gracias a que se publica<sup>17</sup>.

A estas alturas vale la pena hacer una distinción de estas dos asociaciones que se prestan comúnmente a confusión. La *opinión pública* es un juicio más o menos generalizado entre la población respecto a los asuntos que son de conocimiento colectivo. Se estima que la *opinión pública* expresa un grado de *legitimidad* acerca del gobierno, sus actos, así como de las demás instituciones. Su fuerza radica en las acciones de permanencia y cambios en las actitudes del gobierno y –algunos argumentan incluso– en el grado de control sobre ellos. “La *opinión pública* del público” u opiniones del público, es un proceso cuantitativo de adición de opiniones. Es una *opinión pública* que se suma; la “*opinión pública* del público” es la de una gran mayoría, susceptible de ser medida por encuestas.

La *opinión pública*, por el contrario, es una noción cualitativa, es una *opinión pública* autorizada, es una *opinión pública* que se publica. Incluso para algunos autores la *opinión pública* es la de una minoría que tiene medios específicos y directos para hacerse oír por el público, a través de los voceros de *opinión pública*. La *opinión pública* es una dimensión del poder político. En esta medida los medios (de comunicación) pueden desempeñar un papel reforzador de la *legitimidad* o cuestionador de la misma.

Para aclarar este punto es quizá necesario distinguir, entre *opinión pública* y opinión privada. Mientras que la primera incide en los temas de interés público, la segunda hace referencia a las opiniones de los particulares. De esta manera, así un particular tenga una relevancia política o social (ej. un columnista de prensa) y publique sus opiniones, éstas no pasan a ser la *opinión pública*. Lo que sí puede representar es una corriente de opinión, aunque no toda opinión publicada es representativa de una corriente de opinión. A la inversa, no todas las corrientes de opinión de una sociedad se tienen que ver necesariamente reflejadas en opiniones publicadas en los medios de comunicación. Por lo tanto, el agregado de las coincidencias de las opiniones privadas no son equivalentes a la preocupación colectiva. Pero, en general los temas sobre los que se crean corrientes de opinión relativamente firmes, presentan una doble condición de repercusión personal y colectiva (medidas de protección y seguridad, control de la natalidad, p.ej.), en la que un individuo opina como ciudadano, como padre de familia, miembro de una organización política o religiosa. De tal manera que en algunas oportunidades una persona tiene opiniones duales, cuando lo hace en consonancia con un grupo y cuando lo hace a partir de defender sus intereses particulares.

## VI. Los factores componentes de la *opinión pública*

De las varias clasificaciones es interesante la propuesta por el profesor Bernard C. Hennessy en su libro “*Opinión pública*”, para quien los factores o componentes de la *opinión pública* se pueden agrupar de la siguiente manera<sup>18</sup>:

- La presencia de un tema. La *opinión pública* se forma alrededor de un tema o conjuntos de temas públicos que se encuentran en el tapete y que ocasionan posturas contrapuestas.
- La naturaleza del público. Hay muchos públicos volcados hacia diferentes focos de interés. Cada tema genera su propio público, aunque en muchos casos algunos individuos se sitúen en diversos públicos.
- Un complejo de creencias del público. Se trata de la distribución de las opiniones sobre un tema. Hay que tener en cuenta que algunas creencias y sólo algunas son mutuamente excluyentes entre sí. Ellas están en función de las actitudes y experiencias anteriores, como de la complejidad del tema. Algunos temas homogenizan públicos y otros no. Este conjunto se denomina “complejo de creencias”. En *política* suele presentarse una situación dicotómica: posición de mayoría y de minoría.
- La expresión de la *opinión pública*. Resulta desde los medios de comunicación de toda su variedad hasta los gestos, mímica y todos los códigos simbólicos.
- El número de personas involucradas: en cada caso el número es diferente y quizá incierto; lo importante es que el número sea capaz de producir algún efecto.

Estos componentes son básicos para entender los complejos pasos que conforman la estructuración y cambios en la *opinión pública*.

## **VII. La *opinión pública* en el orden político**

Más allá del debate sobre el concepto de *opinión pública*, se encuentra el hecho que su desarrollo está ligado íntimamente a un *sistema político* preciso, y este no puede ser otro que uno basado en un régimen de derecho. No existe *opinión pública* en Estados autocráticos, ello debido a que el debate público es inexistente. Sólo existe la voz oficial, que es rutinariamente favorable al gobierno. Se manifiesta la *opinión pública* de la opresión, no de la expresión. En estos casos se pueden desarrollar opiniones privadas que suelen extenderse en condiciones de represión, hasta un momento en que puedan expresarse e irrumpir libremente, en forma de cambio de régimen por medio de un proceso transicional o revolucionario, como ocurrió en Chile de Pinochet, en 1989, y en Europa del este, el mismo año.

El sistema democrático requiere de la *opinión pública* en la medida que es un elemento importante en la supervivencia del sistema. Por esto algunos autores consideraban como una de sus funciones la vigilancia y control de la vida política. Por lo tanto, la *democracia* y la *opinión pública* se necesitan y complementan mutuamente. Por un lado la *democracia*, garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente la libertad de opinión y expresión. Y, por otro, la *opinión pública* desarrolla una conciencia colectiva que participa, vigila y expresa sus puntos de vista sobre los temas de interés general. Como

bien recuerda Monzón<sup>19</sup> “los controles, manipulaciones y obstáculos que se pongan a la opinión pública repercutirán necesariamente en el desarrollo democrático de la sociedad”.

Si el sistema democrático gira alrededor de una fluida relación entre gobernantes y gobernados, con reglas de juego previamente estipuladas, son las *elecciones* el momento en que encontramos al “pueblo gobernante”. Pero, las *elecciones* no son sino la cristalización de un proceso que la envuelve, que es la formación de la *opinión pública*. Es decir, las *elecciones* se convierten en el medio para llegar a un fin particular, el “gobierno de opinión”, que no es otra cosa que un gobierno “sensible y responsable para con la opinión pública”<sup>20</sup>.

### Vocablos de referencia:

Campaña electoral  
Encuestas electorales  
Participación política  
Sistemas políticos

### Bibliografía:

- Dader, José Luis: *El Periodista en el Espacio Público*. Bosh Casa Editorial, Barcelona, 1992.
- Gómez, Luis Aníbal: *Opinión Pública y Medios de Difusión*. Ciespal/Fundación Friedrich Ebert. Quito, 1982.
- Habermas, Jürgen: *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Gustavo Gili, Serie MassMedia, 2da. Edición. Barcelona, 1981.
- Monzón, Carlos: *La opinión pública: Teorías, conceptos y métodos*. Tecnos, Madrid, 1987.
- Noelle-Neumann, Elisabeth: *El Espiral del Silencio (Opinión Pública. Nuestra piel social)*. Paidós Comunicación 62. Barcelona, 1995.
- Price, Vicent: *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Paidós Comunicación, No.62. Barcelona, 1994.
- Reynié, Dominique: “Las cifras en la política moderna”. En Ferry, Wolton y otros: *El nuevo espacio público*. Gedisa Editorial. Barcelona, 1995.
- Rivadeneira, Raúl: *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. Trillas, cuarta edición. México, 1995.
- Rovigatti, Vitaliano: *Lecciones sobre la ciencia de la opinión pública*. Ciespal/FFE. Quito, 1981.
- Sartori, Giovanni: *Teoría de la Democracia, I. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad No. 566. Madrid, 1988.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: *No sabe/No opina (Medios y encuestas políticas)*. Fundación Konrad Adenauer/Universidad de Lima. Lima, 1997.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

### NOTAS

- 1 Noelle-Neumann, Elisabeth: *El Espiral del Silencio (Opinión Pública. Nuestra piel social)*. Paidós, Barcelona, Comunicación 62, 1995. Pág. 84.
- 2 Otros fueron más allá como Georges Gallup quien declaró que “la opinión pública es algo muy simple: lo que miden los sondeos” o Rovigatti cuando señala que “el significado de la expresión opinión pública no ha sido uno solo en el tiempo; se ha usado y se usan promiscuamente expresiones consideradas erróneamente como sus equivalentes: opinión común, espíritu público, opinión general, voluntad general, opinión popular, voluntad popular. Rovigatti, Vitaliano: *Lecciones sobre la ciencia de la opinión pública*. Quito: Ciespal/FFE, 1981. Pág. 64.
- 3 Citas tomadas de Carlos Monzón (*La opinión pública: Teorías, conceptos y métodos*. Tecnos, Madrid, 1987. Pág. 136), quien tomando en cuenta a estos y otros autores ensaya una definición de opinión pública: “la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder”. Raúl Rivadeneira (*La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. México: Trillas, cuarta edición, 1995. Pág. 63) hizo lo propio años antes cuando sintetizando varias definiciones sostuvo que la opinión pública era “el fenómeno



sicosocial y político que consiste en la discusión y expresión libres, de un grupo humano, en torno a un objeto de interés común”.

- 4 Noelle-Neumann, Elisabeth: op. cit. pp. 88.
- 5 Sartori, Giovanni: *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, No.566, Madrid, 1988. Pág. 118.
- 6 Dader, José Luis: *El Periodista en el Espacio Público*. Bosh Casa Editorial, Barcelona,1992. Pág. 21.
- 7 Habermas, Jürgen: *Historia y Crítica de la Opinión Pública*. Gustavo Gili, Serie MassMedia, 2da.edición, Barcelona, 1981. Págs. 37-39.
- 8 Monzón, Carlos: op.cit. pp.16.
- 9 Noelle-Neumann, Elisabeth: op.cit. pp. 112.
- 10 Dader, José Luis: op.cit. pp. 116.
- 11 Ibid. pp. 118.
- 12 Ibid. pp. 107.
- 13 Noelle-Neumann, Elisabeth: op.cit. pp. 86-87.
- 14 Rovigatti, Vitoriano: op.cit. pp. 130.
- 15 Price, Vicent: *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Paidós, Barcelona, Comunicación, No.62, 1994. Pág. 44.
- 16 Ibid. pp. 59.
- 17 Reynié, Dominique: “Las cifras en la política moderna”. En Ferry, Wolton y otros: *El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa, Barcelona, Editorial, 1995. Pág. 181.
- 18 Citado en Gómez, Luis Aníbal: *Opinión Pública y Medios de Difusión*. Ciespal/Fundación Friedrich Ebert, Quito, 1982. Pág. 116-122.
- 19 Monzón, Carlos: op.cit. pp. 150.
- 20 Sartori, Giovanni: op.cit. pp. 116.

# OPOSICIÓN POLÍTICA

## I. Concepto

Básicamente “oposición” es un tipo de “conducta” o de “comportamiento” político, cuya formalización en las instituciones y en los *sistemas políticos* ha tenido lugar junto al desarrollo del parlamentarismo y de los *partidos políticos*.

Oposición es expresión de la controversia que tiene lugar en el proceso de formación de la voluntad política y de la adopción de decisiones y se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de “reglas consensuales” del juego político. Oposición está vinculada a otros conceptos o fenómenos de la *política*, como libertades o derechos políticos, *pluralismo*, alternancia en el *poder*, conflictos.

Por una parte, oposición es el resultado del ejercicio de libertades y derechos como la libre expresión, asociación y reunión y, por cierto, de *sufragio*.

Por otra parte, la oposición sólo aparece en sociedades pluralistas, en las cuales se garantiza la libre expresión de ideas e intereses y el funcionamiento de grupos que los encarnan. En tercer término, oposición se relaciona con la *alternancia en el gobierno*, pues uno de sus rasgos principales es justamente que la oposición es tal en cuanto no concuerda con el gobierno y presenta un curso de acción (programa) distinto. La oposición sólo se entiende en cuanto “aspirante al gobierno”, y esa aspiración sólo es viable en sistemas en los cuales la alternancia está garantizada en la medida en que se obtiene el apoyo electoral requerido. Es preciso, sin embargo, precisar que tanto en sistemas democráticos estables como en democracias del Tercer Mundo, se presentan los casos de oposiciones “sin alternativa”, que están conformadas por partidos que por diversas razones tienen cerrado el camino hacia el gobierno. Es el típico caso del Partido Comunista italiano y fue durante mucho tiempo el caso del Peronismo y del APRA.

Por último, oposición se relaciona con el conflicto político entendido como la mutua, simultánea y contradictoria aspiración de dos fuerzas oponentes a un mismo objetivo.

El conflicto, sin embargo, puede involucrar un tipo de conducta controversial que supera los límites de la oposición y que puede definirse más bien como “resistencia”, “disidencia” o como fue el caso de los movimientos sociales de fin de los años 60 (“oposición extra parlamentaria”). Estos tipos de actores de controversia ponen en cuestión el *sistema político* y, por lo tanto, no se integran a él. En los últimos años se ha producido un fenómeno poco convencional sobre este punto con los movimientos ecologistas, los que habiendo emergido como grupos críticos a los fundamentos de los *sistemas políticos*, se han integrado como parte de ellos por la vía electoral.

## II. Tipos de oposición. Características en América Latina

Las formas o modalidades que exhibe la oposición son muy variadas, dependiendo de diversos factores, entre los cuales destacan los siguientes, con especial atención a los casos latinoamericanos:

### A. *El tipo de régimen político*

En los sistemas presidenciales la oposición tiene un rol más disminuido pues influye limitadamente en la gestión del Ejecutivo, cuyo período no depende de las fluctuaciones de mayoría en el parlamento. En los sistemas presidenciales más estables y, en gran parte, con bipartidismos, la oposición se orienta a los “issues”, su conducta varía entre la cooperación y el conflicto. También es específico de las oposiciones presidencialistas la variedad de conductas en el transcurso del período presidencial. La oposición actúa electoralistamente, lo que es distinto de los sistemas parlamentarios en los que el cambio de gobierno se juega, en gran parte, en el campo de las coaliciones en el parlamento, no frente al electorado.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos la oposición adopta a menudo una función obstruccionista, que va más allá de la oposición competitiva en la tipología de DAHL (1966). Ella se puede graficar en la frase “no dejar gobernar” en la creencia de asegurar así el triunfo en la próxima *elección* presidencial. Este curso de acción ha sido muchas veces un factor clave en la ruptura democrática, pues la carencia de cooperación con el gobierno elimina la credibilidad y la *legitimidad* del sistema democrático. La oposición, por lo tanto, está tan marcada por su contenido como por la modalidad en ejercerla, pues la forma de ser oposición adelanta la forma de ser gobierno y muchas veces esa proyección muestra un cuadro de fundado temor que produce una tendencia a evitar el curso de la alternancia política al precio de interrumpir el juego democrático.

En los sistemas parlamentarios la oposición juega un papel clave. Por una parte está siempre presente la posibilidad de que se convierta en gobierno, especialmente en aquellos sistemas pluripartidistas en los que se gobierna con coaliciones. Por otra parte su programa se somete permanentemente a prueba en el debate parlamentario e influye siempre en alguna medida en las decisiones. Esta inevitable influencia de la oposición en la formación de la voluntad política se torna más clara cuando el sistema parlamentario se combina con el federalismo, pues el(los) partido(s) que es(son) oposición en el parlamento puede(n) ser gobierno en algún Estado federado. En el caso de la combinación presidencialismo-federalismo la interacción señalada no es tan marcada debido al importante *poder* de que el Presidente dispone en la ejecución de su programa, por una parte, y al carácter local (regional) que asumen los programas de los partidos al nivel federado y, por lo tanto, a la escasa proyección que se puede establecer entre ellos y el nivel federal.

### B. *El tipo de estructura y conflicto social*

La oposición encarna las disconformidades sociales. Por lo tanto, mientras mayores y más variadas sean ellas, más compleja e inestable es la oposición. Obviamente juega aquí

el tipo de *partidos políticos*, en la medida en que ellos tengan mayor o menor capacidad para integrar y articular intereses y demandas (véase *partidos políticos*); pero cuando la estructura social es muy heterogénea (especialmente en su estratificación) y el conflicto tan agudo y multicausal, los *partidos políticos*, independientemente de su organización y madurez, se encuentran sobrepasados. Así ocurre a menudo en América Latina. Y las consecuencias de ello se manifiestan en diversos síntomas.

- *Separación entre el plano político-parlamentario y el plano social*

Es lo que también se denomina desde otro punto de vista como “*democracia formal*”. Por una parte los partidos pierden contacto real con las demandas y realidad sociales o teniéndolo, no son capaces de asumirlas; y, por la otra, la sociedad estructura formas organizacionales propias que presionan por vías extra o antiparlamentarias por la satisfacción de las demandas.

- *Politización de la organización social*

El o los partidos de oposición pueden ser tan fuertes socialmente que tiendan a copar la organización social que encarna la disconformidad. Ocurre, entonces, que el plano social deja de ser autónomo y que se mezcla subordinadamente con el nivel partidario conllevando una mutua desnaturalización de funciones.

Esta situación ha sido muy gráfica en los partidos que durante largo tiempo fueron bloqueados en su acceso al *poder* político y que llegaron a monopolizar la disconformidad social, la oposición y el control de las organizaciones sociales: el peronismo en Argentina, el aprismo en Perú y, en cierto modo, hasta 1970, la izquierda chilena.

- *Permanente fragmentación partidista*

La oposición puede ser –como el gobierno– inestable. No tanto en el sentido de que cambien los partidos que la conforman, sino que los mismos partidos experimenten bruscas transformaciones internas que ocasionen alteraciones del sistema global de partidos. El fraccionamiento es una característica de la realidad latinoamericana, que se produce tanto por la falta de concordancia en el programa de gobierno como en la línea de oposición. Los partidos tienden a carecer de perspectiva de largo plazo y de mecanismos que regulen los debates internos según la naturaleza de los problemas y no de sus trasfondos ideológicos.

Desde el punto de vista de la oposición este factor debilita la estabilidad del *sistema político* en cuanto no se presenta una visión estable, compacta, que dé garantías de que en la eventualidad de un cambio de gobierno puede esperarse una gestión coherente.

- *Ideologismo y maximalismo*

La heterogeneidad social y la profundidad del conflicto social producen una falta de proporción en los actores políticos para asumir las demandas y convertirlas en proposiciones viables de políticas. En sus temas presidenciales la oposición no tiene

ninguna responsabilidad de gobierno y, por lo tanto, no se inhibe en tomar los inconformismos tal como se manifiestan, sin regular su tono y su contenido. Las exigencias de la oposición son, entonces, por una parte, maximalistas (se exige más allá de lo que conscientemente se sabe que se puede satisfacer); y, por la otra, ideologistas (se prioriza los fines de una política por sobre sus instrumentos o medios). Esta mezcla de ingredientes contribuye, por una parte, a la desconfianza frente a la oposición, y por la otra, a la frustración, una vez que la oposición se invierte en gobierno, en la medida en que no puede hacerse responsable de sus propias exigencias.

### **Vocablos de referencia:**

Alianzas electorales  
Coalición de partidos  
Movimientos políticos  
Partidos políticos

### **Bibliografía:**

Barker, R. (Ed.): *Studies in Opposition*, Yale Univ. Press, Londres, 1971.  
Dahl, Robert A. (Ed.): *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale Univ. Pr., New Haven/Londres, 1966.  
\_\_\_\_\_ (Ed.): *Regimes and Oppositions*, Yale Univ. Pr., New Haven/Londres, 1973.  
“Government and Opposition”. *A Quarterly Journal of Comparative Politics*, Editorial Government and Opposition, Londres.  
Kolinsky, E. (Ed.): *Democracy and Opposition in Western Europe*, Croom Helm, Londres, 1984.  
Lijphart, Arend: *The Politics of Accommodation*, Univ. of California Press, Berkeley, 1968.  
McLennan, B.: *Political Opposition and Dissent*, Dunellen Pub. Co., New York, 1973.  
Warren, K.: *The Violence Within. Cultural and Political Opposition in Divided Nations*, Westview Press, Boulder, etc., 1993.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

# ORGANISMOS ELECTORALES

## I. Concepto

Los *organismos electorales* son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral. Suelen contar con dependencias desconcentradas en las *circunscripciones electorales*. La función electoral es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público. Se trata de la organización electoral, que ha venido adquiriendo creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal.

En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del *proceso electoral*, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los *escrutinios*, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la *elección*.

Como parte del proceso de *consolidación de la democracia* en América Latina que se inició desde la década de los ochenta, ha sido común denominador y un aspecto de enorme trascendencia para la reforma política, la creación de *organismos electorales* especializados y autónomos. La generalización de los *organismos electorales* en el continente ha contribuido de manera notable a la modernización de los *procesos electorales* y, por consiguiente, a disminuir el *fraude* electoral y generar confianza pública con relación a los comicios.

La aparición de *organismos electorales* en América Latina obedece a la tendencia europea consistente en sustraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral de naturaleza jurisdiccional. La historia del contencioso electoral latinoamericano comienza con la creación de jueces de *escrutinio* encargados de decidir, con el carácter de jueces de Derecho, sobre la validez o legalidad de las actas de las *elecciones*, o de determinados *votos*, en la Constitución colombiana de 1886. En los años veintes y treintas del presente siglo se crearon Cortes, Tribunales y Consejos Electorales, con funciones jurisdiccionales, en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. La Constitución costarricense de 1949 creó, como cuarto poder del Estado, el Tribunal Supremo de Elecciones, que desde entonces se convirtió en un paradigma para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

Casi la totalidad de los países latinoamericanos cuenta con órganos electorales especializados. Salvo el caso de Argentina, los demás países prevén en sus respectivas constituciones la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, o bien de la resolución jurisdiccional de los conflictos electorales. En algún caso, como Costa Rica, el *organismo electoral* ha sido consagrado constitucionalmente como cuarta rama del Poder Público. En otros, es organismo autónomo e independiente con relación a las ramas del

poder Público (Colombia). La denominación de los *organismos electorales* varía con los países: Tribunal (o Consejo) Supremo Electoral (o Nacional de Elecciones), Consejo (Cámara o Corte) Nacional Electoral, Consejo (Junta o Comisión) Central de Elecciones, Tribunal Superior Electoral (o Superior de Justicia Electoral), Tribunal Supremo de Elecciones o Calificador de Elecciones, Tribunal Federal Electoral, Jurado Nacional de Elecciones.

Se trata de organismos autónomos que cumplen funciones no solo de naturaleza administrativa sino también jurisdiccional electoral, en este último caso de manera exclusiva o con participación de la rama judicial. En dos casos (Argentina y Brasil) dichos organismos son temporales, pues se integran unos dos meses antes de las *elecciones* y se disuelven una vez que éstas se han realizado. Doce de los *organismos electorales* son, además, tribunales electorales autónomos (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). En los demás casos el contencioso electoral está a cargo de un órgano de la rama jurisdiccional, bien sea la jurisdicción ordinaria (Argentina y Brasil) o la contencioso administrativa (Colombia y Venezuela).

Son organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Colombia, Costa Rica); en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Argentina, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Venezuela); casos hay en que el Ejecutivo comparte la designación con el Poder Legislativo o con el Judicial (Bolivia, Brasil, México, Paraguay); también se da el caso, excepcional, de que la designación de sus miembros tenga origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o que en su integración tengan injerencia, en diverso grado, los *partidos políticos* (Colombia, El Salvador, Honduras, México, Uruguay, Venezuela).

Varían también las funciones de los *organismos electorales* conforme a las legislaciones nacionales. Básicamente les corresponde nombrar a todos los demás *funcionarios electorales*, conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse en el transcurso de los *escrutinios*, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los *resultados electorales*, dirigir el proceso de *escrutinio* de los sufragios, efectuar la inscripción de los *partidos políticos* y de los candidatos a las distintas *elecciones*, realizar la función registral en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales, declarar oficialmente el resultado de las *elecciones*.

A instancias del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, los *organismos electorales* de toda América Latina se han integrado en asociaciones regionales y han celebrado numerosos encuentros y eventos académicos para promover los estudios del *Derecho Electoral* y la modernización de las organizaciones y los procedimientos electorales. Es así como la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y el Caribe se constituyó mediante convenio efectuado en Guatemala el 28 de septiembre de 1985 que se consignó en un documento conocido como Protocolo de Tikal. También se creó, durante reunión celebrada en Quito en el mes de septiembre de 1989, la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur (Protocolo de Quito). Seguidamente, en octubre de 1989, se suscribió

una Declaración para constituir la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe. Finalmente se ha constituido también la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*.

Estas asociaciones tienen entre otros los siguientes objetivos: la cooperación internacional para promover la *democracia* representativa, el *voto* libre, universal y secreto, y *sistemas electorales* eficientes y puros; intercambiar informaciones y consultas sobre problemas específicos relacionados con el *proceso electoral*, y formular sobre los mismos recomendaciones de carácter general.

**Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Asociaciones de organismos electorales  
Elecciones  
Proceso electoral  
Sistemas políticos

**Bibliografía:**

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): *El Protocolo de Tikal*. San José, 1986.  
Orozco Henríquez, José De Jesús: “Los Sistemas Contenciosos Electorales en América Latina”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. 5, N° 7, México, 1996.  
Varios Autores: *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. San José, Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1986.  
Varios Autores: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid, Editorial Fundación Friedrich Ebert, dos volúmenes, 1987.  
Villanueva, Ernesto: *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una Visión de Derecho Comparado*. México, Triana Editores, 1994.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA



# ORGANIZACIONES POLÍTICAS

## I. Introducción

La organización política es la expresión institucional de una ideología o de un estado de conciencia del pueblo en torno a determinados asuntos públicos de interés general. Esta se caracteriza por su capacidad de influir en el seno de la sociedad política.

Toda organización política es producto de una realidad histórico-social, y se expresa a través de elementos subjetivos o inmateriales y objetivos o materiales, donde los primeros constituyen factores estructurales ya sea humanos o programáticos, mientras que los segundos implican elementos instrumentales, como los asuntos de carácter orgánico y normativo.

A partir de ello son cuatro los aspectos que traducen la esencia de las *organizaciones políticas* y constituyen su fenómeno.

## II. Elementos subjetivos o inmateriales

Constituyen el soporte y fundamento de la existencia de toda agrupación política. Comprenden:

### A. Aspecto humano

Toda organización está integrada por personas que comparten convicciones políticas, filosóficas, sociales, culturales, o de cualquier otra índole, respetando el principio de tolerancia que rechaza cualquier forma de discriminación. Es decir, que las diferencias individuales comportan una doble condición, de ser humano y ser social, que es la que en definitiva otorga la categoría de sujeto de una organización.

Pero, si bien toda organización constituye un conjunto de individuos, ésta sólo puede existir gracias a la participación integrada de sus miembros con miras a un propósito común; por lo que este último elemento también configura el fundamento humano.

El conjunto de personas de una organización *política* constituye una unidad basada en una relación especial, cual es la relación *política*. En virtud a ella el conjunto se transforma de un conglomerado social, en una organización política con una base estructural propia, en mérito de lo cual, sus integrantes dejan de lado su individualidad y asumen la calidad de miembros de la organización, con la denominación de afiliados.

### B. Aspecto ideológico

A partir de esta relación política surge dentro de la agrupación lo que se denomina el “espíritu de grupo” con vocación de permanencia, en función del cual se identifican los afiliados con capacidad para decidir y actuar –usualmente– sobre la base de una ideología

determinada. Esta debe ser entendida como la concepción que adopta la organización con relación al orden socio-político en el que está inmersa, suministrándole una guía de acción para su desenvolvimiento en la vida política.

Sin embargo, si bien la ideología es la manifestación del pensamiento político en un momento histórico, es el llamado estado de conciencia el que surge en los contextos de crisis político-ideológica como expresión de la forma de autopercepción de los hombres en sociedad, con relación a los desafíos que presenta la vida en comunidad. Este se torna entonces en el fundamento para la agrupación de los ciudadanos en *organizaciones políticas*, constituyendo la cristalización del proceso de maduración de las ideas políticas y filosóficas de una época. De esta manera surgen propuestas para la acción que pueden constar en programas o estrategias que enfrenten la situación existente a través de elementos organizativos y normativos.

### **III. Elementos objetivos o materiales**

Son los que rigen la organización y la actuación de toda agrupación política. Comprenden:

#### *A. Aspecto orgánico*

El hecho que toda organización política descansa sobre una trama de relaciones especiales, gracias a la unidad, permanencia e intencionalidad para obrar, supone la existencia de los medios que promuevan la acción unificadora, el estado de permanencia en el tiempo y la coordinación de las voluntades de los miembros en determinado sentido. Esto sólo es posible gracias al elemento orgánico, es decir al establecimiento de una organización política.

La organización puede ser entendida en una doble acepción: como actividad que ordena y como un conjunto orgánico. Ambos conceptos se complementan pues, toda actividad ordenadora remata en la distribución de funciones y la creación de ciertos órganos de ejecución; y todo organismo social se establece o permanece en virtud de la aplicación de ciertos principios de la actividad ordenadora.

#### *A.I. Como actividad que ordena*

Toda colectividad reunida en torno a la realización de una idea, supone el ejercicio y el despliegue de actividades, servicios y funciones; en tanto que su cumplimiento exige la presencia de agentes servidores o funcionarios que desarrollan actividades, ya sea como elementos de base o de dirección, o cumpliendo tareas específicas de representación, técnicas o de administración.

Esta relación orgánica que se va generando entre cada uno de los afiliados y la organización política va creando un vínculo de naturaleza espiritual, a través del cual se adscriben a las diferentes instancias de la organización y se comprometen a contribuir a la producción de la vida institucional.

Es en virtud de esta relación orgánica que los integrantes de la organización política pasan de la condición de afiliados a la de activistas, con específicos derechos y obligaciones. De ahí que los integrantes de la organización política se renueven y reajusten, empleando técnicas y procedimientos como son: la promoción, la cooptación, la asimilación, la *elección* o la designación. Así pues, en mérito del principio cinético de toda organización “sistémica”, un activista puede ocupar cualquier cargo dentro de la organización política, y ésta puede renovarse permanentemente con el ingreso de nuevos afiliados, manteniéndose así en el tiempo.

De más está señalar que precisamente la estructura “democrática” u “oligárquica” de las *organizaciones políticas*, depende en buena medida de los métodos y procedimientos establecidos para la conformación, renovación y reajuste de las funciones y competencias al interior de la organización política.

#### *A.2. Como un conjunto orgánico*

La organización debe entenderse como una agrupación conformada por órganos encargados de las funciones de dirección, ejecución y supervisión que le son inherentes.

La organización deriva entonces en una cuestión técnica por medio de la cual se dota a una agrupación social de la dirección y órganos idóneos necesarios para su eficaz funcionamiento y la consecución de sus fines, al punto que su eficacia depende de la aplicación certera de los principios en que se basa.

Sin embargo, cuando algún elemento orgánico falla puede ser suplido, a veces con mayores ventajas, por otro factor no esencialmente orgánico, como la voluntad o el espíritu de cuerpo que suponen el carácter esencialmente personal de toda organización y que nos remiten, en última instancia, al estado de conciencia de los miembros de estas *organizaciones políticas*.

Es indudable que por la naturaleza lógica de los principios en que se basa y por los resultados prácticos de su acción, la organización tiene una conexión directa con el concepto de estructura. Esta se concibe como un conjunto de elementos vinculados entre sí, a través de relaciones con características específicas, de modo que, una estructura se distingue de otra porque se dan vínculos particulares entre sus elementos. Así, cada vez que varían sustancialmente estas relaciones se transforma su estructura y en consecuencia su composición orgánica.

De esta manera, si al conjunto político que es un sistema ordenado y organizado, se le aplica el concepto de estructura, nos encontramos frente a la configuración de las *organizaciones políticas*. Es decir, que las *organizaciones políticas* son estructuras que cuentan con una determinada constitución orgánica que obedece a diversos factores, tales como volumen de afiliados, composición social, grado de politización, así como lugar y momento histórico en que se produce su actuación.

## B. Aspecto normativo

La constitución de las *organizaciones políticas* se produce en la aplicación de los principios y normas de carácter general y específico que tienen por fin asegurar la unidad, la dinamicidad, el desarrollo y la responsabilidad en el cumplimiento de los propósitos trazados por ella.

En efecto, toda organización política no podría asegurar por sí sola su permanencia y funcionamiento, sin una base normativa que, al tiempo que determinase los ámbitos de competencia de cada uno de sus órganos, otorgase a la vez sustento jurídico a su autoridad y actuación. Sin esta base normativa imperaría la inestabilidad, la anarquía y el desorden; ningún órgano, funcionario o agente podría ejercer potestades de mando si su autoridad no se reputara válida en virtud a las normas que la rigen.

Al respecto, cabe tener en claro lo siguiente: primero, las *organizaciones políticas* son colectividades humanas; segundo, generan modos de conducta colectivos con un carácter especial y, tercero, estos modos de conducta colectivos de las agrupaciones de carácter permanente con capacidad para obrar y decidir, se encuentran regidos por un tipo especial de normas de conducta que poseen carácter jurídico y constituyen el prototipo de actuar colectivo, genérico y despersonalizado.

Podría parecer erróneo dar carácter jurídico a normas, en tanto que no procedan del Parlamento o del Ejecutivo, ni sean objeto de control por parte del órgano jurisdiccional. Sin embargo, las normas reglamentarias y estatutarias que determinan la estructura, relaciones, composición, disciplina y demás aspectos de las *organizaciones políticas*, son generadas, producidas y aplicadas sólo por los que constituyen tales organizaciones, sin perder por ello su condición de jurídicas, pese a no contar con las características formales de una ley, porque es del caso recordar que la norma jurídica se crea no sólo por la acción legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, sino también cuando en el seno de la sociedad se acuerda una norma entre los integrantes de una organización, determinando un ámbito de derechos y obligaciones.

Finalmente, la organización política debe estar encuadrada por ciertos cánones preestablecidos, es decir, que su actuación, en tanto expresión unitaria de la totalidad colectiva, quede orientada a través de reglas y procedimientos prefijados, lo cual evidencia que las *organizaciones políticas* se hallan integradas dentro de un sistema jurídico que otorga fundamento y estabilidad a la organización.

### **Vocablos de referencia:**

Ideología política  
Movimientos políticos  
Participación política  
Partidos políticos  
Programas políticos

## **Bibliografía:**

- Alvarez Conde, Enrique: Los Principios del Derecho Electoral, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. N° 9. Madrid, (mayo-agosto 1991).
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci: *Diccionario de Política*. Tomo I. Siglo Veintiuno Editores, México D.F. 1985.
- Cervera Tomás, Vicente y Otros: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Tomos I y V. Aguilar S.A., Madrid, 1975.
- Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri: *Los Sistemas Electorales*. Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1973.
- De Esteban, Jorge Luis y Otros: *El proceso electoral, la razón de las elecciones, estructura del proceso electoral, los sistemas electorales comparados, el caso español, entre la ley de reforma política y la ley electoral: Análisis del referéndum de 1976*. Editorial Politeia, Madrid, 1977.
- Landa, César: “Derecho Electoral, aspectos jurídicos y técnicos”, en *Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú*. N° 48. Lima, 1994.
- Solazabal Echevarría, Juan: “Una Visión Institucional del Proceso Electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. No.39, Madrid, (setiembre-diciembre 1993).

César Rodrigo LANDA ARROYO

# P

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA

### I. Concepto

La *participación política* puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la *política* estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales<sup>1</sup>.

Esta definición amplia abarca los diversos tipos de actividades que la Ciencia Política contemporánea considera como indicadores de la *participación política* de los individuos. Inicialmente se planteó que la diferencia fundamental entre estas actividades venía dada por el grado de dificultad que ella implicaba para los ciudadanos. Tomando como base esta supuesta unidimensionalidad de la participación, se clasificaba a los ciudadanos en “gladiadores”, quienes tomaban parte activa en la *campaña electoral* así como en las otras actividades; “espectadores”, quienes se limitaban a votar; y “apáticos”, quienes ni siquiera votaban<sup>2</sup>. Se suponía que quienes desarrollaban las actividades más difíciles también tomarían parte en las más fáciles. Posteriormente, gracias a autores como Nie, Verba y Kim<sup>3</sup> ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son: 1) grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos; 2) amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; 3) grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; 4) nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y 5) grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad.

Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Determinar estos modos permite clasificar a los ciudadanos según la forma en que participen y no solamente según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden, y un porcentaje pequeño lo hace, tomar parte en actividades correspondientes a varios modos. Los modos de participación serían<sup>4</sup>: a) Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto

grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en *elecciones* nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda. b) Campaña política, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir propaganda *política*. c) Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población, y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios. d) Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano. e) Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los *electores*. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del *sufragio* universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la *democracia* moderna.

## II. Clasificación

La *participación política* puede clasificarse siguiendo varios criterios<sup>5</sup>. De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional; la primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, *elecciones*, organismos consultivos, etc. La segunda comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, *campañas electorales*, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los *partidos políticos*, etc. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión. También deben incluirse dentro de las actividades de participación no institucionales, aquellas con un carácter antisistema y las que involucran actos de violencia. La forma en que estas

actividades son reprimidas o encauzadas por vías institucionales puede tener efectos importantes sobre la *legitimidad* misma del gobierno.

Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva. En la primera las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Este es el caso de las *elecciones* y del *referéndum* en algunos países. La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referendos consultivos, de la iniciativa popular legislativa, y en general de la participación no institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter no vinculante, la participación consultiva puede tener efectos similares a la decisiva, dado el elevado costo político que para los gobernantes pudiera tener el obviar las propuestas de amplios sectores de la población.

La actividad de participación puede también ser clasificada en directa o indirecta. En el primer caso, la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referendos y las *elecciones* corresponden a este tipo. En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente; por ejemplo, en el caso de organismos oficiales en los que se incluye representación de organizaciones ligadas a importantes sectores sociales tales como cámaras empresariales y centrales sindicales. La efectividad de este tipo de participación depende en gran parte de los mecanismos de *elección* de los mandatarios y su libertad de acción como representantes.

La participación puede ser obligatoria o facultativa. En el primer caso el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso de participación o la instrumentación del organismo respectivo como un requisito necesario para la toma de alguna decisión, por ejemplo, cuando se exige realizar un *referéndum* para aprobar una reforma constitucional. En el segundo, la puesta en práctica del proceso participativo depende discrecionalmente de quien esté facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental; por ejemplo, cuando se faculta a un número determinado de *electores* o a uno o varios de los poderes públicos (presidente, parlamento, etc.) para solicitar la convocatoria de un *referéndum* con la finalidad de decidir sobre la revocatoria de una ley o parte de ella.

Por último, los mecanismos de participación también pueden clasificarse en temporales o permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se crean en la administración pública, y distingue entre aquéllos que propician una presencia no oficial duradera, de los que la admiten sólo circunstancialmente para asuntos específicos.

### **III. Factores de *participación política***

Uno de los aspectos más atrayentes, y por ello de los más estudiados, es el relativo a los factores que influyen en estimular o desalentar la *participación política* de los ciudadanos.



Estos análisis, ya sean de un solo país o en forma comparada, tratan de identificar las diferencias en los niveles de participación entre grupos sociales, o entre países, proponiendo modelos explicativos sobre los factores o variables que generan tales diferencias.

La determinación de los factores vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general con respecto a actividades fundamentales como votar, ha servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación (por ejemplo, los exigentes requisitos para el *registro electoral* en algunos estados de los EE.UU.)<sup>6</sup>, o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el *voto obligatorio*. Precisamente la posibilidad práctica de modificar algunas de las condiciones que afectan los niveles de *participación política*, una vez conocidas, es lo que hace importantes estos análisis sobre los factores que inciden en ella. No todos los factores son alterables por vía legislativa, algunos como los relativos al sistema de partidos son muy resistentes o inmunes a la *manipulación* voluntaria, sin embargo, aún en este caso, su conocimiento es muy importante porque contribuye a la mejor comprensión del funcionamiento del *sistema político*.

Los estudios empíricos han distinguido dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales<sup>7</sup>.

#### A. Factores institucionales

Comprenden las características propias del *sistema político* y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del *voto*, el tipo de *registro electoral*, las facilidades legales para el *sufragio* y el *sistema electoral* son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Estudios empíricos han comprobado la existencia de una mayor participación en los países con *voto obligatorio*<sup>8</sup>. Asimismo, las facilidades que se otorgan al *elector* para el *registro electoral* tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de *sistema electoral* también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en *sistemas electorales* de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios<sup>9</sup>. La razón para ello es que en los sistemas mayoritarios, debido a que en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en aquellas áreas con mayorías históricas a favor de un determinado partido, muchos *electores* tienden a pensar que sus *votos* no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario, en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los *votos* cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las *organizaciones políticas*.

El establecimiento de cuotas de género o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del *sistema político* pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana. Los esfuerzos que realizan los *partidos políticos* y las organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política constituyen un factor de gran importancia para determinar los niveles

de participación, especialmente en actividades de resultado colectivo tales como votar o realizar campañas políticas. Asimismo, los estudios del comportamiento político han encontrado que dicha movilización es más intensa cuando existen vínculos estrechos entre los partidos y las divisiones sociales políticamente significantes (*cleavages*).

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de *participación política*, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al *sistema político*. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquéllas que no se relacionan directamente con la *política*, como las religiosas<sup>10</sup>, sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la *participación política*.

### *B. Factores individuales*

Los estudios empíricos han tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de *participación política*. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, los hombres que las mujeres, y los de mayores recursos socio-económicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado<sup>11</sup>.

En cuanto a factores de índole motivacional (psicológica) tienden a ser más activos quienes tienen más interés en *política*, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente (eficacia política subjetiva) y mayor *identificación partidaria*. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socio-económicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la *participación política* desde el punto de vista individual<sup>12</sup>.

### *C. Interrelación entre los factores institucionales e individuales*

Estudios comparados que abarcan países de diferente nivel de desarrollo político y económico sugieren que los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de *participación política*, son los institucionales; al estar ellos presentes los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizarse las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos socio-económicos o predisposiciones psicológicas individuales. Los factores institucionales por lo tanto, cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los derechos políticos por parte de la población.

Esto es importante porque implica que la eliminación o reducción del peso de los mismos (por ejemplo, la abolición del *voto obligatorio* o del registro automático) podría derivar en

la aparición de desigualdades en cuanto al uso efectivo de los mecanismos de influencia política en perjuicio de los sectores de menos recursos<sup>13</sup>.

#### **IV. Participación y *democracia***

Para la teoría tradicional de la *democracia* mientras mayor participación, más *democracia* y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor *cultura política* y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. Al decir de esta Escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible<sup>14</sup>.

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa<sup>15</sup>, con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la *democracia*, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de *democratización* es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el poder de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes. La relativamente baja participación existente en la mayoría de las democracias, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable sobre todo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas, ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un gobierno en función de los intereses de la mayoría, que las decisiones libremente expresadas de la propia mayoría. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo al desarrollo cultural y político de la *ciudadanía*, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente. Finalmente, han aparecido estudios empíricos que sugieren una asociación significativa entre niveles relativamente altos de *participación política* y menores niveles de violencia *política*, además de una mayor adecuación de la política gubernamental a la opinión mayoritaria<sup>16</sup>.

## Vocablos de referencia:

Abstencionismo electoral  
Calidad de la democracia  
Campañas electorales  
Democracia  
Elecciones  
Plebiscito  
Referéndum  
Revocatoria de mandato

## Bibliografía:

- Almong, G. y S. Verba: *The Civic Culture*. Princeton University Press. Princeton, 1963.
- Bachrach, P: *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Amorrortu. Buenos Aires, 1983.
- Brady, H.E., S. Verba y K. Lehman: "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation", en *American Political Science Review*, 89-2. New York, 1995.
- Burns, N., K. Lehman S. y S. Verba: "The Public Consequences of Private Inequality: Family Life and Citizen Participation", en *American Political Science Review*, 91-2. New York, 1997.
- Conway, M.: *La Participación Política en los Estados Unidos*. Ediciones Gernika. México, 1986.
- Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.): *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute. Washington, 1981.
- Dahl, R.: *Análisis Político Moderno*. Fontanella. Barcelona, 1976.
- Dooth, J. y M. Seligson: *Citizens and State in Latin America: Participation in Politics*, Homes and Meier. New York, 1978.
- Dowse, R. y N. Hughes: *Sociología Política*. Alianza Editorial. Madrid, 1975.
- Font, J. y R. Virós (eds.): *Electoral Abstention in Europe*. Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcelona, 1995.
- Franklin, M.: "Electoral Participation", en LeDuc, L., R.G. Niemi y P. Norris (eds.): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks. California, 1996.
- Justel, M.: *La abstención electoral en España 1977-1993*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1995.
- Kavanagh, D.: *Political Science and Political Behaviour*, London: George Allen and Unwin, 1983.
- Ladner, A. y H. Milner: "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18. Suiza, junio, 1999.
- Lijphart A.: "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, en *American Political Science Review*, 91-1. New York, 1997.
- Lipset, S.M.: *Political Man*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1981.
- Milbrath, L y M. Goel: *Political Participation*, University Press of America. Boston, 1977.
- Molina, J.: *Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela*, IIDH/ CAPEL. San José de Costa Rica, 1986.
- Molina, J. y H. Vaivads: "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", *Cuestiones Políticas*, 3. Venezuela, 1987.
- Peterson, S.: "Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect", en *American Politics Quarterly*, 20-1. 1992.
- Powell, G.B.: "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio- Economic Influences", en R. Rose (comp.) *Electoral Participation, A Comparative Analysis*. Beverly Hills. California, 1980.
- Powell, G.B.: *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Cambridge, Harvard University Press. Massachusetts, 1982.
- \_\_\_\_\_ : "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*. New York, 1986.
- Sabucedo, J.M. y C. Arce: "Types of Political Participation: A Multidimensional Analysis", en *European Journal of Political Research*, 20. Bruxelles, 1991.
- Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: *Participation and Political Equality*. Cambridge University Press. Cambridge, 1978.

José E. MOLINA VEGA  
Carmen PÉREZ BARALT

## NOTAS

- 1 Conway, M.: *La Participación Política en los Estados Unidos*, Ediciones Gernika, México, 1986. Págs. 11-25.
- 2 Milbrath, L. y M. Goel: *Political Participation*, 2da. Edición, University Press of America, Boston, 1977.
- 3 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: *Participation and Political Equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978. Págs. 53, 310-312.
- 4 Ibid. Págs. 53-56.
- 5 Molina, J. y H. Vaivads: "Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano", *Cuestiones Políticas*, 3, 1987. Pp. 33-40.
- 6 Powell, G.B.: "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, 1986, 80:1.
- 7 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 80-93.
- 8 Lijphart, A.: "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", en *American Political Science Review*, 1997, 91-1, págs. 1-2.
- 9 Lijphart, A., op. cit. p.7. Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.): *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute. Pág. 256. Ladner, A. y H. Milner: "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18, June, 1981, pág. 236.
- 10 Peterson, S.: "Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect", en *American Politics Quarterly*, 20-1, 1992, pág. 123-125.
- 11 Kavanagh, D.: *Political Science and Political Behaviour*", Londres: George Allen & Unwin, 1983, pp.181-186.
- 12 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 1-22. Franklin, M.: "Electoral Participation". En LeDuc, L., R.G. Niemi y P.Norris (eds): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California: Sage, 1996. P. 220. Lipset, S.M.: *Political Man*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, pp. 183-190.
- 13 Verba, S., N. Norman y J.O. Kim: op. cit. pp. 286-309. Lijphart, A.: op. cit.
- 14 Almond, G. y S. Verba: *The Civic Culture*. Princeton: University Press, Princeton, 1963. P. 478. Kavanagh, D.: op. cit. pp.176-178. Bachrach, P.: *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*, Amorrortu, Buenos Aires, 1983. Pp. 146-165.
- 15 Kavanagh, D.: op. cit., pp. 170-181.
- 16 Ibid. Pág. 189. Powell, G.B.: *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1982. Pág. 132.

# PARTIDOCRACIA

## I. Concepto

En la *política*, al igual que en otros campos de la actividad humana, frecuentemente nos encontramos que las concepciones globalizantes, ante la necesidad de crear instrumentos que les permitan concretizarse en la historia corren el peligro de quedar atrapadas y subsumidas por ellos, originando una reversión de prioridades, valores y prácticas: el instrumento se apodera de la idea y se convierte en fin; y el gran objetivo pasa a ser simple medio o retórica vacía.

La relación entre *democracia* y *partidos políticos* es un buen ejemplo de esta afirmación. Baste recordar el papel que los partidos de corte leninista han jugado en el llamado “socialismo real” y cómo la dominación del partido se extendió al conjunto del Estado y de la sociedad misma, dándonos un ejemplo paradigmático de este proceso de inversión. De igual manera en las democracias consolidadas, el tema ocupa hoy un importante espacio en las discusiones teóricas y prácticas. Nuestro punto de partida es, pues, afirmar que la relación entre *democracia* y *partidos políticos* es históricamente problemática, ha estado y continúa estando plagada de malos entendidos, contradicciones, opciones polares, negaciones, etc.

La idea de *democracia* y sus iniciales puestas en práctica, se ubican con anterioridad al apareamiento de los *partidos políticos*. Las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia Antigua y aún en la República Romana poco tenían que ver con lo que hoy llamamos *partidos políticos*. Sin embargo, en la *democracia* moderna, el concepto y práctica del *partido político* no solo aparece como pieza indispensable del aparataje político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los *partidos políticos* se ha ido volviendo de tal manera central que en algunas concepciones del Estado moderno (Von Beyme, 1995) llega a sustituir la caracterización del Estado como democrático, para convertirlo en “Estado de partidos”.

Efectivamente, la concepción del Estado democrático, tanto en su versión de *democracia* representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y Estado. La naturaleza de la *democracia*, tal y como la conocemos hoy, estriba en la apropiación por parte del pueblo del *poder* político y de allí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo de y a nombre del pueblo le administren su original *poder*. Sin embargo, en la práctica histórica, esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral: ciudadano-*partido político*-Estado, de tal manera que el ejercicio de la *soberanía* popular ya solo es posible mediante la mediación de los partidos.

En el diseño de la *democracia* representativa, los *partidos políticos* ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano-*elector* escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la *democracia* y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este rol tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar porque los partidos ya sea

de hecho o con sanción legal van adquiriendo el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el vehículo exclusivo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar, porque los partidos prolongan en el tiempo su papel y de instrumentos del mecanismo electoral, pasan a asumir un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. En la práctica, la concepción del “mandato libre” tan cara no solo a los pioneros de la *democracia*, sino a muchos exponentes contemporáneos de la sociedad civil, ha quedado nulificada.

Y finalmente, los temas sustantivos del quehacer político pasan a ser definidos, asumidos y resueltos por los *partidos políticos*. Los órganos del Estado como lugares del ejercicio de la representación, tienden a vaciarse de contenido y el Parlamento queda redefinido para utilizar el dictum de Leibholz, como el lugar en el que “se reúnen comisionados de partidos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos (en comités y congresos de partido)”. (Von Beymer 1995, p.43). Evidentemente aquí ya no se trata de un Estado democrático, sino de un Estado de partidos.

La relevancia de esta discusión no puede escapárseos, pues con independencia de las reflexiones de los teóricos alemanes, este es un tema que se debate en diversas partes del mundo, especialmente en las recientes y múltiples experiencias de *democratización*. Para citar nada más uno: la Corte Suprema de Justicia de Sri Lanka en recientes fallos, ha introducido la distinción entre *democracia* representativa y *democracia* de partidos, sosteniendo que según la Constitución Política del país, el régimen es de *democracia* de partidos y no de *democracia* representativa pues la Ley Fundamental reconoce a los partidos la facultad de sustituir a aquellos miembros del Parlamento que habiendo sido electos en la lista del partido, no acatan la disciplina de *voto*; en otras palabras, al ubicar al partido por encima de la voluntad de los *electores*, se privilegia, en el ejercicio de la *democracia*, el papel del partido por encima del mecanismo de representación y en consecuencia, lo que define al *régimen político* no es esta última sino el *poder* del partido.

El concepto de *partidocracia* es muy poco usado por la literatura académica de ciencias políticas. En la literatura en inglés no encontramos uno equivalente al que ocupamos en castellano. Algunos teóricos alemanes han acuñado el término de “Parteienstaat” o “Estado de Partidos” que no puede asimilarse al de *partidocracia*, aún cuando tengan evidentes connotaciones comunes. Algún autor, concretamente Michael Coppedge (Coppedge, 1994) ha intentado acuñar la expresión “Partyarchy” derivándola de la concepción de poliarquías de Robert Dall, para caracterizar el fenómeno que estamos analizando.

Por el contrario, en el lenguaje periodístico y en las discusiones de políticos y comentaristas, especialmente en el mundo de habla hispana e italiana, el concepto tiene amplia circulación: *partidocrazia* en italiano y *partidocracia* en castellano son vocablos de uso creciente en el lenguaje político, por lo general con una connotación depreciativa y aludiendo a un estado de “enfermedad” del régimen democrático; en esto estriba una de las diferencias fundamentales con la concepción del Estado de partidos, pues para éstos

se trata de la evolución del Estado moderno mientras que en el caso de *partidocracia* se usa para señalar una deformación de la *democracia*. El concepto surge en el contexto de la discusión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política y alude a una abusiva apropiación de espacios políticos por parte de los *partidos políticos* en una determinada sociedad.

En los regímenes de partido único, sean estos de corte socialista o simplemente autoritario, la preeminencia que el partido adquiere en la vida política es indiscutible y, como ya lo previó Rosa Luxemburgo en la famosa discusión que sostuvo con Lenin sobre el papel del partido, la predominancia absoluta que los bolcheviques acordaron al papel del partido en la conducción del Estado y la sociedad, llevaría inevitablemente a la muerte de la *democracia* socialista y a la “brutalización de la vida pública” (Luxemburgo, 1961, p.71). No hay duda que la crítica de Luxemburgo era certera, especialmente si se toma en cuenta lo que sucedió en la URSS y en el resto del “campo socialista” con el ascenso de Stalin al control del partido, sin embargo, la literatura política al analizar este fenómeno no lo caracteriza como *partidocracia*, sino simplemente de dictadura, *autoritarismo* o, en algunos autores, de partidolatría y el énfasis se ha puesto en la concepción verticalista del ejercicio del *poder* y en su carácter represivo, más que en la abusiva extensión del papel del partido. La discusión sobre *partidocracia* no está asociada a los regímenes de partido único, por más que ellos expresan el problema en forma paradigmática.

La discusión contemporánea se circunscribe al análisis de los regímenes democráticos, que cuentan con pluralidad de partidos, en los que las libertades públicas fundamentales tienen vigencia así como la separación de órganos del Estado. Es decir, donde la sociedad civil tiene posibilidades de constituirse en su multiplicidad y actuar, planteando así la disputa de espacios con los *partidos políticos*; no es pues, arbitrario, que el uso de *partidocracia* en su forma depreciativa provenga principalmente de las organizaciones de la sociedad civil.

Podemos calificar la *partidocracia* como una desviación del papel que corresponde a los *partidos políticos* en la *democracia* representativa e identificar cuatro características principales como los rasgos definitivos del fenómeno:

1. Monopolio de nominaciones: Si los partidos tienen la exclusividad –de hecho o legalizada– de las nominaciones para *cargos de elección popular*. La postulación de candidatos a *cargos de elección popular* es considerada como negocio exclusivo de los *partidos políticos*, una especie de “estanco político” que el Estado le confiere a los partidos y de esa manera no solo los dota de un enorme *poder* (la posibilidad de excluir a ciudadanos del derecho a ser electos), sino que le permite a los partidos garantizar sus intereses postulando a los cargos públicos a personas que no se convertirán en una amenaza a los mismos una vez adquieran el *poder* a través del *voto* popular. A lo anterior en varios países se añade que el sistema de emisión del *voto* es de *voto* por partido y no por candidato; el *elector* únicamente tiene la opción de marcar la bandera del partido y no puede expresar preferencias por determinados candidatos dentro de los propuestos por el partido; de esta



manera se proyecta la imagen de que el *elector* está optando por partidos y no por personas y se refuerza el monopolio de nominaciones por parte de los partidos.

Un caso extremo es el de El Salvador, donde la Constitución Política de 1983, consagra explícitamente el monopolio partidario de la representación popular, así, el Art. 85 inciso 2º.: “El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno”. La disposición en cuestión tiene una trascendencia aún mayor, pues se encuentra ubicada en el único título de la Constitución que, según el Art. 248 inciso último de la misma, no puede reformarse.

Por el contrario, muchos otros países permiten, especialmente a nivel municipal, la presentación de *candidaturas* no provenientes de los *partidos políticos* mediante la constitución de comités cívicos. Se trata de un correctivo saludable a la tendencia de los partidos a monopolizar el acceso al puesto público; sin embargo, los resultados de este tipo de *candidaturas* no son concluyentes: en muchos casos, como Guatemala por ejemplo, los partidos se “adaptan” al sistema y una buena parte de los “comités cívicos municipales” son extensiones del partido con otro nombre. En Mozambique después de las *elecciones* municipales de junio de 1988, en las que participaron diversos Comités no partidarios, los movimientos cívicos iniciaron un proceso de confederación para participar en las elecciones legislativas del siguiente año. Precisamente porque en 1988 los candidatos independientes obtuvieron más del 80% de los puestos, la reacción de los dos partidos mayoritarios (FRELIMO y FRENAMO) fue modificar la Ley Electoral para conferir el monopolio legal de postulación a los *partidos políticos*.

2. Control sobre representantes electos: El nivel de disciplina partidaria al que son sometidos los representantes electos se convierte en otro indicador del nivel de *partidocracia* en un *régimen político*. La mayoría de las Constituciones de América Latina tienden a garantizar la independencia de los legisladores, haciendo honor a la teoría clásica del mandato libre; sin embargo, la práctica de la actividad legislativa, especialmente por la diversidad y complejidad de temas que llegan al conocimiento de cada diputado y sobre los cuales tiene que emitir *voto*, hacen que el agrupamiento de parlamentarios en grupos o fracciones legislativas sea un imperativo de la eficiencia; la constitución de las fracciones sigue, casi invariablemente, el agrupamiento partidario y es reforzada por el hecho que los parlamentarios hablan a “nombre del partido”. Estos dos factores empujan a un creciente control del partido sobre las temáticas legislativas o municipales. Los diputados de una fracción deben “seguir la línea” del partido ya no solo en las cuestiones planteadas en el programa legislativo que presentaron durante la *campaña electoral*, sino en prácticamente todas las decisiones que se deban tomar en el órgano Legislativo; de tal manera que la norma es acatar la disciplina partidaria y sólo por excepción y por decisión expresa los diputados de una fracción quedan en “libertad” de votar según su conciencia.

Una extensión extrema de este control es el caso de las legislaturas donde aquellos diputados que no se conforman a la línea de partido no sólo pueden ser expulsados del partido, sino, y por consecuencia de esta expulsión, privados de su curul en la legislatura.

Esta situación en América Latina se da en la República de Panamá, y también en varios países del Sudeste Asiático y del África, determinando un grado de control del partido que le permite anular la voluntad de los *electores* y que correctamente puede calificarse como *partidocracia*. El Congreso de la India presenta una solución intermedia: si un parlamentario se revela contra el partido, es despojado de su curul, pero si se trata de un grupo de diputados éstos pueden conservar sus asientos como una fracción legislativa independiente del partido que los postuló.

3. Patrimonialismo partidarista: Una de las características más salientes y criticadas de los *partidos políticos* son sus prácticas patrimonialistas, entendidas estas como los diversos mecanismos mediante los cuales los *partidos políticos* hacen uso de su posición institucional para apropiarse y/o repartirse recursos o partes del gobierno. El patrimonialismo implica una percepción de la *política* en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidaria y actividad gubernamental queda desdibujada y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene mediante la contienda electoral.

En los regímenes autoritarios es a través del dictador o del partido único que se produce este fenómeno; en los regímenes de *democracia* representativa es, principal pero no exclusivamente, a través de los *partidos políticos* que se desarrollan estas actividades. El grado de patrimonialismo partidista varía de país a país; desde aquellos en que el partido que gana las *elecciones* procede a despedir al mayor número posible de servidores públicos para sustituirlos por los militantes propios “que han sudado la camiseta”, hasta los “acuerdos” de fracciones legislativas de integrar una mayoría a cambio de trozos de instituciones estatales que pasan a ser cotos de empleo y manejo del partido que ha dado los *votos* en el Congreso ya sea para pasar una legislación o para elegir a un funcionario.

A esta actitud y práctica de los partidos corresponde una “cultura cívica” en la que la práctica política partidaria es percibida por los activistas como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado: se ingresa al partido “para conseguir algo”, el puesto público se merece como recompensa “porque sudé la camiseta”.

Los *partidos políticos* se convierten así en agencias de empleo y la posibilidad de construir una burocracia racional y eficiente queda relegada. Desde la perspectiva de la sociedad civil este tipo de prácticas partidarias son especialmente rechazadas, generan la percepción de la *partidocracia* como la enfermedad de la *democracia* e incitan a actitudes anti-*partidos políticos*.

4. Partidización de la sociedad civil: En la *partidocracia* el horizonte de la *participación política* esta circunscrito a los *partidos políticos*; esto quiere decir que la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil se desarrolla como una relación asimétrica en que el partido es el polo dominante y tiende a partidizar las organizaciones sociales, de tal manera que éstas o quedan “alineadas” a un *partido político* o son el campo de batalla en el que los partidos luchan por controlarlas, produciendo graves divisiones en su interior. Por otro lado, para las organizaciones sociales la vinculación o adscripción a un *partido político*

se convierte en requisito de eficacia y en algunos casos de sobrevivencia. En forma similar se produce esta tendencia de los partidos a “capturar a la sociedad civil” a nivel de los medios de comunicación social que se encuentran o controlados o profundamente orientados por las posiciones partidaristas. No se trata de la “uniformidad” de la información tan característica de los regímenes autoritarios, sino que, aceptando la existencia de un *pluralismo* de la información, los medios quedan vinculados o subordinados a los *partidos políticos*.

El resultado es que en regímenes democráticos con *partidocracia* el tejido social (sociedad civil) tiende a perder su autonomía y se ve enfrentado a un dilema negativo: o se adscribe a un determinado *partido político* o se abstiene de participar en la *política*; encerrándose en sus tareas “técnicas”. De esta manera el abuso de la función *política* por parte de los *partidos políticos* tiene como correctivo la tendencia a una despolitización extrema de organizaciones sociales. El resultado es que ambos trazos devalúan la *calidad de la democracia*.

Los cuatro indicadores de *partidocracia* aquí propuestos, constituyen un “tipo ideal” y no los vamos encontrar todos y al mismo tiempo en un *sistema político* específico; sin embargo, su utilidad estriba en permitirnos, a través de la comprobación empírica, determinar el grado de deformación partidocrática de que adolece un determinado *sistema político* y, sobre todo, su utilidad se puede calibrar por las posibilidades de inducir reformas en áreas determinadas para restaurar la sanidad democrática del *sistema político*.

En síntesis, la noción de *partidocracia*, tal y como la hemos tratado aquí, alude a la implicación de varias tendencias en el desarrollo de los *regímenes políticos*. Por un lado expresa claramente la evolución de las formas de *clientelismo* político tradicional que se mueven de la relación personal cara a cara (patrono-cliente) a formas más institucionalizadas e impersonales de dicha relación (partidos-ciudadanos); por otra parte expresan, en forma deformada, la tendencia de los partidos contemporáneos a apoyarse cada vez más en el Estado, a invadirlo, o para usar la expresión de Katz y Mair de constituir el “Partido-cartel” (Katz y Mair: 1995), tendencia que refuerza la ya existente en nuestras sociedades de utilizar canales no económicos para la obtención de recursos de subsistencia, dado que las posibilidades de hacerlo por las vías propiamente económicas son reducidas. Finalmente, la *partidocracia* expresa la debilidad de las instituciones políticas de nuestros procesos de *democratización*, ya sea en su versión restauradora o de incipiente construcción.

### **Vocablos de referencia:**

Candidaturas independientes

Democracia

Partidos políticos

Sistemas políticos

## **Bibliografía:**

Coppedge, Michael: *Strong parties and Lamé ducks. Presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford University Press, USA, 1994.

Katz, Richard y Mair, Peter: "Changing model of party organization and party democracy: The emergence of the cartel Party", en *Party Politics*. Vol. I, No. 1, 1995.

Luxemburgo, Rosa: *The Rusian Revolution*. Ann Arbor, Mich., 1961.

Von Beyme, Klaus: *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.

Rubén I. ZAMORA

# PARTIDOS POLÍTICOS

El tratamiento de los *partidos políticos* en relación con los problemas electorales puede afrontarse a través de los siguientes temas.

## I. Síntesis conceptual

El concepto “*partido político*”, como hoy se conoce en la *política* y en el Derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido. Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de “dividir” a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, la noción de partido fue objeto de estudio ligada a “fracción” a partir del siglo XVIII. En los grandes acontecimientos políticos de los albores de la Edad Moderna (la revolución francesa, la independencia norte y latinoamericana y antes, la revolución inglesa), los *partidos políticos* fueron mirados con desconfianza y culpados de la falta de convivencia pacífica en que tales sucesos se desarrollaron.

La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del *sufragio* y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La *democratización* de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el *sistema político* de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

Los estudios sobre los partidos en un plano sistemático acompañaron a ese proceso social. Los sociólogos Max Weber y Robert Michels escribieron sus clásicos trabajos en las primeras décadas del siglo, inaugurando una visión de los partidos, tanto desde sus funciones en la sociedad, como desde sus estructuras internas.

En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los *sistemas políticos*. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, *legitimidad*, ideologías, etc). Por otra parte, la variedad de los *sistemas políticos* dificultan los paradigmas y las comparaciones, obligando a la utilización de enfoques alternativos para su análisis.

Sin perjuicio de las dificultades conceptuales anotadas, los actuales analistas del tema coinciden en que los partidos cumplen determinadas funciones en todo *sistema político*:

**CUADRO N° 1**  
**Funciones de los partidos políticos**

Representación (Formación de voluntad política)		Ejercicio del Poder	
SOCIEDAD	PARTIDOS POLITICOS	GOBIERNO	
Articulación demanda		Programas y políticas	
Reclutamiento político		Formación de gobierno	
Integración individuos		Selección de personal dirigente	
Movilización socialización		Ejercer oposición	

## II. Las funciones de los partidos y las *elecciones*

### A. *Funciones respecto a la sociedad*

Como se muestra en el cuadro, los partidos “articulan” demandas de la sociedad, o de los grupos sociales. Esta función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Por una parte los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus *electores*, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. Por otra parte, el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los *electores* aspiran a que sean resueltos en el *sistema político*. La movilización y socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una orientación de consolidación de valores (como en una *democracia* funcionante), como orientada hacia un cambio de ellos (como en los procesos de reformas o de revolución).

El reclutamiento de adherencias y la integración de la sociedad en funciones inmersas en las ya descritas.

### B. *Las funciones respecto al poder*

Los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple principalmente a través de *elecciones*. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional. Son los *partidos políticos* las organizaciones que monopolizan lo que la Ley Fundamental alemana llama “la voluntad política” de la nación.

Por otra parte la selección del personal dirigente tiende a ser cada vez más una labor muy especializada y burocrática. Incluso en países con sistemas de servicio civil desarrollados, son los partidos los que proveen de personal para los cargos superiores al gobierno y de la administración.

Postular al gobierno implica también quedar en la oposición. Ese destino y papel imprescindible en un sistema competitivo es decidido en las *elecciones*. El papel de las oposiciones es muy diverso. Según el tipo de sistemas europeos parlamentarios la oposición es un verdadero gobierno alternativo centrado en el Parlamento. En Estados Unidos, la oposición no es partidista, sino más bien limitada a “issues”, problemas acotados. En América Latina, donde los sistemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la oposición es a menudo un mecanismo de obstruccionismo y de permanente *campaña electoral*.

### **III. El status formal de los partidos**

El reconocimiento que la legislación ha hecho expresamente de los *partidos políticos* después de la Segunda Guerra está asociado muy estrechamente con la regulación de los *procesos electorales*.

Varias definiciones legales de los partidos incluyen la mención electoral. En efecto, la Constitución francesa de 1958 (Art. 4) establece que “los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio...”, la Constitución española de 1978 (Art. 6) señala que “los partidos políticos... concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Los requisitos legales para la constitución de un *partido político* están vinculados en varios países a las normas electorales. Por regla general la inscripción legal de un partido debe estar patrocinada por un número de ciudadanos. Este número, en varios casos, debe corresponder a inscritos en los *registros electorales*. Por otra parte, en las legislaciones en las cuales no se ha dictado un estatuto de *partidos políticos*, la inscripción de un partido se encuentra regulada por la ley electoral. Así ocurría en el caso chileno antes de 1973 (Ley N-º 14852).

Las causales de disolución legal de un partido se vinculan en parte con aspectos electorales. En varias legislaciones un partido deja de tener existencia legal o deja de obtener los beneficios legales (financiamiento) debido a no recibir un determinado porcentaje de votación. Entre las modernas constituciones de América Latina encontramos en Brasil y Ecuador normas que vinculan el término de existencia legal del partido con no alcanzar un determinado porcentaje de votación.

La mayor vinculación legal entre partidos y *elecciones* se encuentra en aquellos casos en que ambas materias están normadas en el mismo cuerpo legal. Es el caso de Guatemala con la Ley electoral y de *partidos políticos* de 1985.

#### **IV. El funcionamiento de los *partidos políticos* y las *elecciones***

El reconocimiento legal y la legitimación de los *partidos políticos* como organizaciones formadoras de la voluntad popular ha puesto en un plan más transparente el financiamiento de sus tareas. Dentro de los objetivos del financiamiento se cuenta como uno de los principales las *campañas electorales* o los gastos electorales. En esta materia es posible distinguir los siguientes aspectos.

##### *A. Financiamiento público*

El reconocimiento de que son los partidos quienes principalmente intervienen en las *elecciones* y de que éstas constituyen la base de la *democracia*, ha implicado que el Estado ha asumido financiar los gastos que los partidos incurran en las *campañas electorales*. Este criterio ha sido seguido por varios países, especialmente en las últimas décadas. Las características de esta modalidad son generalmente las siguientes:

- 1) El aporte estatal tiene un monto medido en proporción a un porcentaje de la votación de cada partido. Así, se establece un criterio de igualdad en la prestación.
- 2) El monto asignado por partido se entrega en calidad de adelanto, lo que, en algunos casos, se denomina *deuda electoral*.
- 3) Para la estimación de cuál es el monto “por voto”, se establece un criterio de gastos razonables en propaganda, considerando el alto costo de las campañas modernas.
- 4) El aporte total tiene generalmente un límite (en el caso de Costa Rica es el 2% del promedio del presupuesto nacional en los tres años anteriores a la *elección*).
- 5) El financiamiento público a los partidos puede ser también efectivo sin indicar como objetivo expreso el gasto electoral. Varios países (Austria, Israel, Noruega, Suecia, Costa Rica) establecen ese tipo de financiamiento directo, el que también, sin embargo, es calculado sobre la base de la votación.

##### *B. El financiamiento privado*

Las actuales tendencias en este aspecto son a limitar los aportes privados y a su publicidad o control. En algunos casos la ley prohíbe expresamente los aportes privados (Portugal) o de determinadas instituciones nacionales o extranjeras (Argentina, Brasil, Costa Rica). Las legislaciones tributarias actúan tanto para incentivar la donación, como para desestimarla.

El requisito principal para el control de las donaciones privadas reside en la centralización de un organismo único destinado a recibir las donaciones. Es el caso de Estados Unidos, Francia o Inglaterra. Por otra parte el sistema de control por parte del órgano central oficial de un país (RFA) requiere de la debida confiabilidad administrativa y de la real capacidad de sanción en caso de contravención.



## V. Los efectos causales mutuos entre partidos y elecciones

Este aspecto es el tema más polémico y estudiado en la relación entre partidos y elecciones. Sin embargo en este diccionario se trata en el vocablo “Sistemas de partidos” y, en parte, en “Sistemas electorales” y “Leyes de Duverger”.

### Vocablos de referencia:

Financiamiento de partidos políticos  
Leyes sociológicas de Maurice Duverger  
Sistemas de partidos  
Sistemas electorales

### Bibliografía:

- Alexander, R.: *Latin American Political Parties*, Praeger, New York, 1973.  
Bendel, P.: *Parteiensysteme in Zentralamerika*, Leske und Budrich, Opladen, 1996.  
Di Tella, T.: *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1993.  
Duverger, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.  
Fernández Baeza, Mario: *Más allá de la Transición*, Santiago de Chile, 1986 (CAP. ix).  
García Cotarelo, R.: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.  
González Encinar, J. J. (Coord.): *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.  
Michels, R.: *Los partidos políticos*, 2 vols., Amorrortu, Buenos Aires, 1969.  
Nogueira, H. y Cumplido, F.: *Las Fuerzas Políticas*, Santiago de Chile, 1986.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.  
\_\_\_\_\_: *Wahlrecht und Parteiensystemvergleich*, 1986.  
Ostrogorski, M.: *La démocratie et les partis politiques*, Fayard, Paris, 1993.  
Panebianco, A.: *Political Parties. Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.  
Parlamento Latinoamericano / IRELA: *Manual de los partidos políticos de América Latina*, IRELA, Madrid, 1997.  
Perelli, C./Picado, S./Zovatto, D. (Comp.): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH/CAPEL, San José, 1995.  
Ramos Jiménez, A.: *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*, Universidad de los Andes, Mérida, 1995.  
Sartori, G.: *Partidos políticos y sistema de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.  
Shultze, Rainer-Olaf: *Partei*, en Nohlen, D./Schultze, R. (Eds.): *Pipers Wörterbuch zur Politik* (t.1) München/Zurich, 1985.  
Von Beyme, K.: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

# PLEBISCITO

## I. Etimología y concepto

La voz *plebiscito* tiene su origen en el término latino *plebiscitum* (llamada o convocatoria a la “plebe”, esto es, al pueblo llano –diferente de la fracción patricia–). La acepción número 3 del término “*plebiscito*” en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define este vocablo como la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”<sup>1</sup> Un sector doctrinal, con el que coincidimos, se muestra partidario de otorgar idéntico significado a los términos “*plebiscito*” y “*referéndum*”. En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales”, entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica<sup>2</sup>.

Biscaretti di Ruffia consideraba que el término *plebiscito* se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación a un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la *forma de gobierno*), reservando la denominación “*referéndum*” para la “manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo”<sup>3</sup>.

En parecido sentido, K. Loewenstein ha puesto de manifiesto que la denominación “*plebiscito*” debería “quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas” y considera, además, que “en la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial –la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de *soberanía* de todo un territorio– (...) A la luz de las experiencias que se han hecho, no se puede ocultar que, aun en el caso de que no hubiese nada que reprochar a su ejecución técnica, el plebiscito territorial (...) queda desvalorizado por el excesivo grado de emoción tanto de la población directamente afectada, como de los Estados que, según sea el resultado de la votación, saldrán perdiendo o ganando; por ello sería preferible una asamblea representativa, elegida especialmente para decidir sobre el cambio de la soberanía territorial”<sup>4</sup>. Por su parte, E. Fernández Vázquez ha puesto de manifiesto que mientras el *plebiscito* está destinado “a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial”, el *referéndum* “es una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación”, puesto que se trata de “un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante”<sup>5</sup>.

El *referéndum* forma parte, junto a la iniciativa legislativa popular, de lo que se conoce como “instituciones de *democracia* directa”, expresión con la que se hace referencia a aquellas formas de *participación política* que se realizan a través del *voto* directo y universal pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los poderes legislativo ni

ejecutivo sino en decidir directamente, mediante el *voto*, sobre cuestiones públicas (actos o normas).

El *referéndum* como instrumento de participación directa goza de cierto predicamento entre quienes defienden la necesidad de un esfuerzo permanente por incrementar la cercanía entre la adopción de las decisiones y el cuerpo electoral<sup>6</sup>, pero debido a la complejidad de las sociedades actuales resulta muy difícil articular un sistema democrático exclusivamente a partir de una sucesión continua de decisiones directas por parte del electorado. No hay que olvidar, además, que incluso en la *democracia* de la Grecia antigua, considerada como la manifestación más perfecta del *poder* político y paradigma de la *democracia* directa, se contaba con el grave inconveniente de que un importante sector social integrado por los esclavos, las mujeres y los forasteros, quedaba al margen de los procesos de decisión política<sup>7</sup>.

Un antecedente del instrumento de participación directa que aquí analizamos se localiza en la Baja Edad Media en relación al modo de adopción de las decisiones en las dietas medievales que se tomaban a condición de ser sometidas “ad *referéndum*” de los sectores afectados por aquéllas. En la Europa medieval se utilizaron mecanismos de *democracia* directa en numerosos municipios. Estas formas primarias de *democracia* directa fueron desapareciendo de modo progresivo ante el auge, primero, del feudalismo y más tarde del absolutismo monárquico.

La revolución inglesa del s. XVII, denominada “revolución del parlamento”, supuso la caída del *poder* absoluto del Monarca y su sustitución por un sistema de participación popular indirecta a través del Parlamento. Un sistema participativo indirecto que fue criticado ampliamente por quienes compartían el pensamiento político de Rousseau y sus teorías acerca de la *democracia* directa como ideal democrático alternativo al denominado sistema representativo, al entender que limitaba la participación efectiva al acto formal de la votación. En efecto, el modelo político rousseauniano parte de la premisa de la inaplazable necesidad de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las leyes que constituyen así expresión de la voluntad general. En este sentido, los diputados no son representantes del pueblo sino sus mandatarios puesto que, a su juicio, tan pronto como un pueblo se da representantes deja de ser libre y de ser pueblo. En consecuencia, la intervención de cualquier agente intermedio entre el pueblo y el acto de aprobación de la ley distorsionaría de forma inmediata el sentido de la voluntad general. En definitiva, la participación directa del pueblo se configura como condición y garantía de la libertad en la medida en que la libertad se concibe como autodeterminación. Por este motivo, es necesario que la ley no materialice el mandato de ninguna voluntad particular para evitar la prevalencia ilegítima de una parte del cuerpo electoral sobre la otra.

En el siglo XIX y en el marco del Estado liberal representativo, el *referéndum* se incorpora definitivamente al modelo organizativo democrático, con especial significación en la Confederación Helvética (fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su reforma en profundidad llevada a cabo en 1874) y en algunos Estados de los EE.UU.

En la Europa de entreguerras la *democracia* parlamentaria tuvo enfrente a sañudos enemigos, dispuestos a destruirla, desde la extrema derecha y desde la extrema izquierda. En este clima, mediatizado por los totalitarismos de uno y otro signo, se abrió un debate en torno a la necesidad de introducir mecanismos de *democracia* directa. Sin embargo, pronto se comprobó que los regímenes antidemocráticos distorsionaron completamente el *referéndum* a través de la propaganda y la *manipulación* electoral. Afortunadamente, las ideologías antiparlamentarias o fueron duramente derrotadas o perecieron por propia descomposición.

Al final de la II Guerra Mundial, algunos países europeos acudieron al *referéndum* para proponer como opciones el regreso a las Constituciones vigentes antes de la ocupación alemana o la convocatoria de un proceso constituyente, o bien para manifestar la preferencia por la Monarquía o la *República*, como sucedió en Italia y en Bélgica.

El General De Gaulle utilizó el *referéndum* para legitimar la Constitución el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la asamblea, y en otras tres ocasiones posteriores. El resultado adverso en la última de ellas dio lugar a su dimisión como Presidente de la República.

En los referendos de la España franquista, celebrados en un contexto ajeno al principio democrático, la propaganda oficial anulaba por completo el significado del *referéndum* como institución de *democracia* directa. Precisamente, uno de los problemas del *referéndum* es su capacidad potencial de ver manipulado su sentido e incitar a la radicalización de posiciones.

Negativa fue también la experiencia italiana. En Italia, el *referéndum* enturbió el clima político ocasionando un favorecimiento desmesurado de los partidos de carácter extraparlamentario y sustituyendo el debate en la asamblea por una improductiva y escasamente racional discusión en la calle<sup>8</sup>.

En Gran Bretaña, el *referéndum* de 1975 sobre su entrada en la Comunidad Europea y en España el *referéndum* de 1985 sobre la permanencia en la OTAN vienen a confirmar el carácter complementario e integrador del *referéndum* en relación al sistema representativo.

En el ejercicio del *poder* de reforma de la Constitución y, concretamente, en lo que se refiere a la posibilidad de que ese *poder* de reforma pueda disponer de partes muy significativas de la Constitución (principios fundamentales de la Constitución, rasgos definidores de la *forma de Estado*...), se manifiesta especialmente útil el mecanismo del *referéndum*. En este caso, y tomando como referencia el principio democrático como eje central del Estado constitucional de nuestro tiempo, es necesario que el pueblo participe de manera necesaria en el proceso de tal suerte que éste no quede exclusivamente en manos de sus propios representantes, ya que si fuesen éstos los legitimados para reformar sin límite alguno la Constitución serían ellos y no el pueblo el verdadero soberano. Cuando la reforma afecta a aspectos nucleares básicos de la Constitución la participación popular en el procedimiento de reforma resulta insoslayable.<sup>9</sup> De esta manera, la *democracia* directa a través de la institución del *referéndum* viene a constituir un

complemento (necesario en el supuesto al que acabamos de referirnos) de la *democracia* representativa.

Por lo demás, la participación directa del pueblo en el ejercicio del poder político a través del *referéndum* no se limita al plano de la reforma constitucional puesto que puede extenderse también al ámbito de actuación del poder constituido. En efecto, “la idea de que determinadas decisiones estatales, por su gran importancia, y sobre todo por su carácter difícilmente reversible, deben quedar sustraídas a la voluntad exclusiva de la mayoría (siempre coyuntural) de los representantes y residenciadas en el pueblo soberano, se presenta como algo bastante razonable y, por lo demás, perfectamente congruente con el significado del Estado democrático”<sup>10</sup>.

La *democracia* representativa, es decir, la *democracia* parlamentaria, constituye la regla general que se sigue en el ejercicio del poder constituido. En este sentido, y salvo excepciones muy cualificadas como el caso de Suiza, el *referéndum* como instrumento de *democracia* directa cumple un papel complementario.<sup>11</sup> La *representación política* ha visto transformado su sentido de modo notable por la importante función que en la actualidad desempeña la libertad de asociación política manifestada en la existencia de los *partidos políticos* en el Estado constitucional. Así sucede, desde luego, en la generalidad de las Constituciones de la segunda mitad del siglo XX. A modo de ejemplo, en el artículo 6 de la Constitución española se dice que los partidos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”. La *democracia* de nuestro tiempo es una *democracia* de partidos y así parecen exigirlo las complejas sociedades de nuestro tiempo. Unos *partidos políticos* estables, sin una componente burocrático excesivo, dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y socialmente arraigados, es decir, capaces de movilizar a la *ciudadanía* para su participación e integración en el proceso democrático, garantizan el *pluralismo* y promueven una forma de organización política eficaz. En el incumplimiento, muy generalizado por los *partidos políticos*, de tales condiciones de estructura y funcionamiento, se encuentra la causa más determinante de la crisis de confianza en las instituciones democráticas que hoy se ha producido en diversos países. Si bien los partidos constituyen un valioso instrumento de la *democracia* para la adecuada expresión del *pluralismo* político en una sociedad de masas, no son un fin en sí mismos (la *democracia* tiene como sujetos a los ciudadanos y no a los partidos) ni tampoco deben disponer del monopolio en la presentación de las *candidaturas* (el *pluralismo* político debe expresarse también mediante *movimientos políticos* o agrupaciones ciudadanas de *electores* independientes de los partidos). Del mismo modo, los partidos tampoco agotan los cauces de expresión del *pluralismo* social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las restantes formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres. Ni los partidos son órganos del Estado (deben ser considerados, por el contrario, como asociaciones privadas de relevancia pública) ni pueden manifestar por sí mismos la voluntad estatal.

Los principios rousseauianos de la *democracia* como identidad entre gobernantes y gobernados, fundamentados en la idea de que la *soberanía* popular no puede delegarse

porque no puede enajenarse, hicieron ganar cierto predicamento a las teorías que postulaban que la *democracia* representativa debe ser finalmente aceptada por razones exclusivamente pragmáticas, que guardan relación con la extensión del Estado o su número de habitantes. El razonamiento así construido se completaba con una sobrevaloración de la capacidad potencial de los elementos de *democracia* directa que venían a ser entendidos de manera retórica y maximalista como las expresiones más depuradas de la *democracia*<sup>12</sup>.

Frente a estas ideas se ha argumentado de un modo más razonable y riguroso que la opción por la *democracia* representativa tiene a su favor unos sólidos fundamentos teóricos que se imponen de forma muy difícilmente cuestionable sobre las razones sustentadas en el mero pragmatismo<sup>13</sup>. En este sentido, tenemos que partir de la circunstancia objetiva de que la sociedad no es uniforme sino plural. En este marco, corresponde al gobierno de una comunidad la compleja y trascendental tarea de hacer posible la composición de intereses diversos. En segundo lugar, el Estado no puede prescindir, para hacer posible su propia continuidad, de esa labor permanente de integración. Finalmente, no cabe hablar con propiedad de la existencia de una comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del *poder* y responsabilidad de los gobernantes<sup>14</sup>.

Por lo demás, la celebración del *referéndum* exige como primera premisa la existencia de un Estado democrático dotado de unos derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el *pluralismo* político goce de total efectividad. Hay que recordar, en este sentido, que también existe actividad electoral en los referendos puesto que la condición de *elector* es común para votar eligiendo representantes o para optar por el “sí” o el “no” en una consulta popular. Es necesaria también la mayor neutralidad posible por parte del poder público convocante en relación a las alternativas planteadas en el *referéndum*. En esta misma línea, resulta fundamental una formulación clara e inequívoca de la cuestión que se somete a *referéndum* y la existencia de unos medios de comunicación de masas no manipulados para evitar el riesgo de que el gobierno convocante los utilice en beneficio de la alternativa que mejor satisfaga su propio interés. No hay que olvidar que son los enemigos de la *democracia* los que en más ocasiones han utilizado esta modalidad de consulta popular. Baste citar los casos de Hitler, Nasser y Franco que recurrieron a este instrumento para tratar de consolidar sus respectivos regímenes que se caracterizaban, paradójicamente, por la escasa cuando no nula participación popular.

## II. Tipología

### A. Derecho Iberoamericano

Las Constituciones iberoamericanas reformadas más recientemente (Colombia, Perú, Paraguay, Argentina, Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Venezuela) reservan a las formas de participación directa un mayor protagonismo respecto de lo que sucedió en los sistemas democráticos de gobierno anteriores. Por lo demás, únicamente en Uruguay las instituciones de *democracia* directa cuentan con una amplia tradición, inspiradas en el sistema suizo.

Entre otras, en las Constituciones de Brasil, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay se prevén instituciones de participación directa. Así en las Constituciones de Brasil (art. 18), Colombia (arts. 297, 319 y 321), Panamá (art. 235) y Perú (art. 190), las normas que se dicten en materia administrativo-territorial en el ámbito local han de ser sometidas a un *referéndum*.

La Constitución de Colombia establece en su artículo 103: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular (...)”. Además, el artículo 105 prevé en favor de los “Gobernadores y Alcaldes” la posibilidad de someter a *plebiscito* “asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”, conforme al “estatuto general de la organización territorial”. En materia de régimen departamental, el artículo 297 dispone que: “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”. Se prevé, además, la utilización del *referéndum* en el ámbito local, puesto que “para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados” (art. 321, párrafo cuarto, de la Constitución colombiana).

La Constitución chilena proclama el derecho del pueblo a manifestar su opinión a través del *plebiscito* como modalidad de *democracia* directa. En efecto, según dicha Constitución “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas (...)” (art. 5). Además, en los artículos 117 y 118 se contempla este mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional, si bien la función del *plebiscito* no parece ser otra que la de reforzar la propia figura del Presidente en el citado proceso. Así se desprende, por ejemplo, del artículo 117, párrafo cuarto, cuando prescribe: “Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito”. El propio artículo 117, en su párrafo sexto, en un momento posterior del procedimiento de reforma constitucional, ofrece una nueva prueba de lo que hemos afirmado con anterioridad: “En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los asuntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del Proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.

En la Constitución de Chile, el *plebiscito* es un mecanismo al servicio del Presidente de la *República* y, concretamente, de la figura dictatorial de quien en otro tiempo ocupara dicha presidencia: el General Augusto Pinochet. Las continuas irregularidades de los plebiscitos celebrados bajo dicha presidencia (desconocimiento de la cláusula del Estado democrático, *manipulación* de la *opinión pública*, ataques constantes a la libertad de expresión

e información, etc.) constituyen una manifestación del verdadero sentido del *referéndum* en la reciente historia chilena.

La Constitución de la República de Ecuador, de 1998, en su artículo 26, párrafo primero, establece que: “Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho (...) de ser consultados en los casos previstos en la Constitución”. El propio artículo 26 “in fine” reitera que los extranjeros “no gozarán” de este derecho.

Aunque en los últimos veinticinco años se ha incrementado extraordinariamente el número de referendos celebrados en los países de América Latina, la utilidad práctica de este instrumento de participación democrática directa sigue siendo limitada, salvo quizá en Uruguay y Ecuador donde el *referéndum* ha adquirido gran trascendencia. En Uruguay, el *referéndum* sobre la Ley de Amnistía, celebrado en 1989, contribuyó a consolidar el difícil proceso de *democratización*. El *referéndum* actuó, en esta ocasión, como un saludable mecanismo de refuerzo del propio sistema representativo. Sin embargo, con posterioridad, el *referéndum* serviría para mostrar la disconformidad de la *ciudadanía* con la actuación de la clase *política*. Así sucedió con el resultado negativo del *referéndum* sobre la reforma constitucional de 1994 que, sin embargo, había obtenido previamente el pleno respaldo de todas las fuerzas parlamentarias. Sin duda una clara muestra de que incluso en países como Uruguay, en los que la Constitución ha sido especialmente generosa al abordar los mecanismos de *democracia* directa, el *referéndum* presenta importantes distorsiones en su aplicación práctica.

En Costa Rica, la Asamblea Legislativa puede aprobar la creación de nuevas provincias (el territorio se encuentra dividido administrativamente en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos) a través del procedimiento de reforma parcial de la Constitución “siempre que el proyecto sea aprobado de previo en un plebiscito que la propia Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración” (art. 168 de la Constitución).

En Ecuador, a través de un *referéndum* celebrado en 1994 se hizo posible la aprobación de un conjunto de reformas institucionales que redundaron en una mejora de la gobernabilidad del Estado. Sin embargo, en 1995 la técnica del *referéndum* certificó, aparentemente, el rechazo popular a la creación de una Corte Constitucional. Ahora bien, el resultado de este *referéndum* no puede ser analizado de manera certera sin tomar en consideración la coyuntura política general del país, caracterizada por una alarmante pérdida de popularidad del gobierno. De hecho, la propia oposición había intentado por todos los medios transformar el *referéndum* en una consulta popular en torno a la figura del presidente. También de modo sorprendente, el intento de reforma constitucional de 1998 en Guatemala no recibió el necesario respaldo en la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999. En nuestra opinión, se demuestra aquí, una vez más, que el *referéndum* es un instrumento de escasa utilidad y, en ocasiones, incluso un elemento distorsionador, en ausencia de unas instituciones democrático-representativas eficientes, fundamentadas en un sistema de partidos estable y correctamente arraigado en el tejido social.



Más sentido tiene el *referéndum* en situaciones como la convocatoria de una asamblea constituyente. Así, en el caso de Venezuela, el electorado respaldó con la mayoría absoluta en las *elecciones* de 6 de diciembre de 1998 al candidato presidencial del Polo Patriótico Hugo Chávez cuya propuesta política principal consistía en la convocatoria de un *referéndum* con la finalidad de consultar al cuerpo electoral sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Precisamente, la Constitución de la República de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999, regula con cierta amplitud el mecanismo del *referéndum*, en sus artículos 73 y 74, introduciendo la exigencia de un determinado “*quorum*” en relación con la participación electoral con la intención, sin duda, de reforzar la *legitimidad* del resultado de la consulta. En efecto, dichos preceptos contemplan las siguientes modalidades de *referéndum*:

- a) El *referéndum* sobre proyectos de ley. Se convoca a petición de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. En relación a los efectos del *referéndum*, si el resultado es un “sí” aprobatorio se exige un “*quorum*” de participación electoral para que el proyecto sea “sancionado como ley”. En concreto, que haya participado en la consulta el veinticinco por ciento del cuerpo electoral.
- b) El *referéndum* sobre tratados, convenios o acuerdos internacionales que puedan “comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”. El *referéndum* se convocará a iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros; a petición de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional o a solicitud del quince por ciento del electorado.
- c) El *referéndum* abrogatorio de leyes. Puede afectar de modo total o parcial a la correspondiente ley. El *referéndum* será convocado a iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros o a petición del diez por ciento del cuerpo electoral. Este *referéndum* exige un “*quorum*” de participación del cuarenta por ciento del cuerpo electoral. En esta modalidad de *referéndum* se incluye también el que afecta a los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente de la República “en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236” de la Constitución. La única particularidad en este caso se limita al “*quorum*” de participación que se sitúa en el cinco por ciento del cuerpo electoral. Con carácter general, no se podrá convocar más de un *referéndum* abrogatorio “en un período constitucional para la misma materia” y quedan excluidas de modo expreso de esta modalidad de *referéndum* las leyes de presupuesto, las que “establezcan o modifiquen impuestos”, las leyes relativas al crédito público, las de desarrollo de los derechos y las que aprueben tratados internacionales.

En los países iberoamericanos el *referéndum* ha actuado, en demasiadas ocasiones, como un mecanismo compensatorio frente al predominio de la presidencia de la *República*<sup>15</sup> a la que se ha querido asignar una función vertebradora de sociedades con un débil tejido social, escasa implantación de un sistema de partidos democrático y graves problemas económicos. En este entorno, el *referéndum* lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, se ha convertido, desafortunadamente, en un medio de manifestación del “desencanto” social al margen de

los *procesos electorales*.<sup>16</sup> El funcionamiento realmente democrático y eficaz de los órganos representativos, que excluya el amiguismo, la imprudencia y la frivolidad, es decir, un uso torcido de la institución parlamentaria y de la representación popular; un funcionamiento rigurosamente democrático de los *partidos políticos* cuyos dirigentes deben esforzarse por dotar de más seriedad, de mayor rigor y de mejor funcionamiento a los centros vitales de la vida política, empezando por el propio Parlamento como eje de la representación popular; constituyen los verdaderos presupuestos para el correcto funcionamiento, en su función complementaria de la *democracia* representativa, de las instituciones de *democracia* directa en general y del *referéndum* en particular.

### B. Derecho español y europeo

En la vigente Constitución española, el *referéndum* “consultivo” se encuentra regulado en el artículo 92.2. Se trata de una consulta al cuerpo electoral en relación con decisiones de “especial trascendencia”. Para convocar este *referéndum*, el artículo 92.2 exige la concurrencia de tres órganos: el Rey, el Gobierno y el Congreso de los Diputados. En efecto, el mencionado precepto establece: “el referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados”. La iniciativa corresponde, pues, al Presidente del Gobierno, aunque es necesario el acuerdo del Consejo de Ministros (art. 2.2 de la L.O. 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de *referéndum*) para su tramitación. Esta iniciativa habrá de ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 6. de la L.O. 2/1980). Si bien el artículo 92 de la Constitución española se refiere a este *referéndum* como “consultivo”, dicho término no se opone necesariamente a “vinculante”, sino a “ratificador” o “sancionador”. En una Constitución como la española, que parte de la atribución al pueblo de la *soberanía*, el resultado del *referéndum* nacional siempre es vinculante para los órganos del Estado aunque se trate de un *referéndum* consultivo. La consulta al pueblo es facultativa pero ello no conlleva que el resultado tenga carácter vinculante. El resultado negativo del *referéndum* impide que la decisión pueda adoptarse, puesto que no puede un órgano del Estado actuar frente al veto de la voluntad popular expresado formalmente. Por contra, si el resultado es positivo no dota por sí mismo de eficacia a la decisión, puesto que la misma ha de ser “ratificada” con posterioridad por el órgano competente para ello<sup>17</sup>.

Además del *referéndum* previsto en el artículo 92 para “decisiones políticas de especial trascendencia”, la Constitución española recoge otras modalidades de *referéndum*, a saber:

- a) El *referéndum* de reforma constitucional. En función de la trascendencia de la materia que se pretende modificar puede ser facultativo (art. 167) u obligatorio (art. 168).
- b) Los referendos autonómicos, con cuatro subespecies:
  - El *referéndum* para que una proyectada comunidad autónoma pueda acceder a la autonomía plena sin reunir los requisitos que exige la Disposición Transitoria Segunda (art. 151.1).

- El *referéndum* para aprobar los estatutos de autonomía de las comunidades con autonomía plena (art. 151.2).
- El *referéndum* para modificar los estatutos de autonomía de las ya citadas comunidades.
- El *referéndum* para la incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición Transitoria Cuarta).

c) El *referéndum* municipal (art. 149.1.32ª)

En Italia, el art. 75 de la Constitución recoge la figura del *referéndum* legislativo derogatorio. El Presidente de la República habrá de convocar el *referéndum* “para decidir sobre la derogación (“abrogazione”) total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley (es decir, de un decreto-ley o una ley delegada), cuando lo soliciten 500.000 electores o cinco consejos regionales”. Una serie de materias quedan excluidas de modo expreso de esta técnica: las leyes tributarias o presupuestarias, las de amnistía o indulto y las de autorización para ratificar tratados internacionales. Como hemos podido comprobar, en la Constitución española el *referéndum* se configura de un modo diferente: no existe el *referéndum* legislativo de ratificación ni el *referéndum* legislativo abrogatorio y, además, la legitimación para solicitar la celebración del *referéndum* es muy restringida.

Suiza es dentro y fuera de Europa el ejemplo más citado y estudiado de una *democracia* caracterizada por la relevancia y vitalidad de las formas directas de *participación política*, al punto de que se ha empleado en relación a este *sistema político* la expresión “*democracia de referéndum*”, en el sentido de que se considera una “forma casi ideal, típica de una democracia consociacional o de consenso”<sup>18</sup>. En efecto, el reconocimiento de instituciones de *democracia* directa se incorporará a la Constitución Federal suiza como un mecanismo de compensación por la transferencia de poderes de los cantones a favor de la federación. En la actualidad, las instituciones de *democracia* directa adquieren especial protagonismo en los cantones suizos y, muy particularmente, en los de Unterwald, Glaris y Appenzell caracterizados por su ubicación en valles profundos, su escasa proyección exterior y la pervivencia en ellos de las históricas “Landsgemeinde”, o “comunidades de la tierra”. Por lo que afecta a la Federación, se introduce el *referéndum* obligatorio en materia constitucional por la Constitución de 1848, mientras que en materia legislativa su convocatoria sólo es facultativa a solicitud de 50.000 ciudadanos u ocho cantones y se introdujo a través de la reforma constitucional de 1874. Son objeto de *referéndum* legislativo las leyes federales y las resoluciones federales de alcance general votadas por la Asamblea. También son sometidos a *referéndum* algunos tratados internacionales como los de vigencia prolongada, los multilaterales que tienen por objeto la unificación de derechos, los que crean organizaciones internacionales y los que la Asamblea considera oportuno someter a votación popular. Además, resulta obligatorio el *referéndum* del pueblo y de los cantones cuando se trate de la entrada de Suiza en una organización supranacional o en una organización de seguridad, de acuerdo con la reforma constitucional de 1977 (arts. 89.3 y 5 de la Constitución). En definitiva, el uso frecuente de las instituciones de *democracia* directa, tanto en el ámbito cantonal como en el federal, se ha convertido en un verdadero signo de identidad del sistema constitucional suizo.

El *referéndum* resulta compatible con el normal funcionamiento del sistema parlamentario representativo cuando se trata de consultas vinculadas a decisiones de especial trascendencia. Así se ha demostrado, por ejemplo, en el caso de los referendos celebrados en Holanda y en Francia en 1992 en relación al Tratado de Maastrich o en el celebrado en España en 1986 sobre la permanencia en la OTAN. Lo que parece ofrecer pocas dudas es que el uso frecuente e injustificado del *referéndum* sí resulta muy difícilmente compatible con la *democracia* parlamentaria. Así se demostró en el caso de Italia en la experiencia de mediados de los años 70.

En definitiva, sólo algunas modalidades de *referéndum* han mostrado verdadera utilidad en su función complementaria de la *democracia* representativa. En efecto, el *referéndum* vinculado a la reforma de la constitución se ha mostrado claramente compatible, desde un punto de vista funcional, con la *democracia* parlamentaria representativa. En el mismo caso cabe situar al *referéndum* para la consulta al cuerpo electoral de decisiones de especial trascendencia y difícilmente reversibles, al utilizado para la creación de asambleas constituyentes y al destinado a la ratificación de textos constitucionales previamente aprobados por dichas asambleas. En todo caso, la convocatoria de un *referéndum* tiene como presupuesto necesario la plena vigencia de la cláusula del Estado democrático, la libertad de expresión e información, la ausencia de *manipulación* de la *opinión pública* y la formulación clara e inequívoca de la pregunta que se desea someter a la consideración del cuerpo electoral.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Elecciones  
Participación política  
Referéndum

### **Bibliografía:**

- Aguiar de Luque, L.: "Participación política y referéndum. Aspectos teóricos y constitucionales", en *Revista de Derecho Público*. Núm. 102. Madrid, 1986.
- Aragón Reyes, M.: *Constitución y democracia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.
- \_\_\_\_\_ : "Estado y democracia", en *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva Iberoamericana*, Ed. Civitas/Fundación BBV, Madrid, 1997.
- \_\_\_\_\_ : "Derecho de sufragio: principio y función", en *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*", Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Cruz Villalón, P.: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 13. Madrid, 1980.
- Linde Paniagua, E.: "Art. 92. Referéndum", en *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VII, Cortes Generales/Ed. EDERSA, Madrid, 1998.
- Oliver Araujo, J.: "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Revista de Derecho Político*. Núm. 29. Madrid, 1989.
- Pérez Sola, N.: "La regulación constitucional del referéndum". Universidad de Jaén, 1994.
- Piñuel Raigada, J.L.: "La cultura política del ciudadano y la comunicación política en televisión en la transición política del plebiscito chileno (octubre 1988)", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Núm. 50. Madrid, 1990.
- Sáiz Arnáiz, A.: "El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Madrid, 1992.

Santamaría Pastor, J.A.: “Comentario al artículo 92 de la Constitución española”, en Garrido Falla, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas Madrid, 1985.  
Thibaut, B.: “Instituciones de democracia directa”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Manuel ARAGÓN  
José Luis LÓPEZ

## NOTAS

- 1 Real Academia Española de la Lengua: “Diccionario de la Lengua Española”, Tomo II, Madrid, 1992 P. 1623. En el “Diccionario del Español Actual”, de M. Seco, el término “plebiscito” aparece definido como “consulta al pueblo, mediante votación de un asunto de Estado, especialmente de soberanía, para su aprobación”, mientras que por “referéndum” se entiende la “consulta al pueblo, mediante votación, de una ley o un acto administrativo para su ratificación”. Seco Reymundo, M.; Andrés Puente, O.; Ramos González, G.: *Diccionario del Español Actual*. Madrid, 1999. Vol. II. Pp. 3581-3582 y 3856, respectivamente.
- 2 Santamaría Pastor, J.A.: “Artículo 92”, en Garrido Falla, F. (Dir.): *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985. P. 1317.
- 3 Biscaretti di Ruffia, P.: *Derecho Constitucional*. Madrid, 1965. P. 425.
- 4 Loewenstein, K.: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1986. Pp. 331-333.
- 5 Fernández Vázquez, E.: Voz “Plebiscito” en *Diccionario de Derecho Público*, Buenos Aires, 1981. P. 570.
- 6 En este sentido, G. Burdeau se muestra partidario de lo que denomina “democracia gobernante” frente a lo que considera “democracia gobernada”, que identifica con el sistema representativo propio del Estado liberal en el que “la vida política se reduce a la lucha por el poder y el gran designio que galvanizaba a un pueblo gobernándose a sí mismo se disuelve en las veleidades en las que se agota el programa de gobernantes burocráticos y paralizados”. A juicio de Burdeau, “en semejante régimen quien gobierna es el ciudadano, mientras que los hombres reales, con sus vinculaciones personales, sus intereses y sus ambiciones, son gobernados”. Burdeau G.: *La democracia*, Barcelona, 1970. Pp. 49 y 55; J. Fishkin aboga por mecanismos como el referéndum o las elecciones primarias como una forma superior de democracia que la representada por las decisiones legislativas y por la selección de candidatos por los líderes de los partidos o por las convenciones estatales”, entiende en este sentido que es necesario impulsar nuevas formas de participación que superen “los modelos institucionales que permiten a los líderes conservar la discrecionalidad o ser elegidos de un modo menos directo”. Fishkin, J.: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona, 1995. P. 40. Por su parte, R. Papini entiende que la participación exige el desarrollo de una conciencia cívica, la renovación de los partidos políticos “que deben transformarse de máquinas para la conquista del poder en “servicios” para el conjunto de la sociedad” y la adaptación de las diferentes instituciones a estas nuevas exigencias democráticas. Papini sitúa en los partidos políticos el elemento clave en la renovación de los sistemas participativos al entender que “deben constituir, en su ámbito, “laboratorios” para la elaboración de una filosofía política de la democracia participativa que sustituya a la actual democracia representativa”. Papini, R.: “De la democracia representativa a la democracia participativa”, en *La participación en el mundo político*, Madrid, 1970. P. 133.
- 7 En la Grecia antigua se contaba, además, con unas comunidades políticas de extensión limitada tanto por su territorio como por su población y, en este sentido, se asemejaban a los actuales municipios. Por este motivo, no era precisa la existencia de partidos políticos con carácter permanente. La Asamblea contaba con no más de cinco mil personas y el Consejo funcionaba con quinientos representantes elegidos por sorteo. La palabra hablada constituía el elemento esencial de comunicación política. Los únicos aptos para ocupar las magistraturas y tomar parte activa en la vida pública eran los hombres reconocidos como ciudadanos legítimos en edad militar. Para ellos la participación en las tareas del Estado era directa. Los cargos se caracterizaban por su duración breve y la designación se llevaba a cabo por sorteo con la única excepción de los que requerían conocimientos y aptitudes concretas, que se cubrían por elección. Los grandes dirigentes de la política debían solicitar constantemente el apoyo de la Asamblea a la que no podían acceder los esclavos, las mujeres y los forasteros. Por otra parte, el pueblo contaba con dos procedimientos para actuar frente a cargos públicos de dudosa competencia: el “ostracismo”, votación popular que significaba, en caso de prosperar, el destierro por unos años del afectado y la “denuncia de ilegalidad” que permitía la impugnación de una decisión de la Asamblea y, en su caso, la sanción para el autor de la proposición. García Gual, C.: “La Grecia antigua”, en Vallespín Oña, F. (Ed.): *Historia de la Teoría Política*, 1. Madrid, 1990. Pp. 93-96.
- 8 En este sentido, la última propuesta de referéndum abrogativo presentada en Italia a finales de 1998 pretendía acabar con el porcentaje proporcional subsistente en la ley electoral de la Cámara de Diputados italiana (25%) proponiendo la derogación de la ley en aquellos preceptos relativos a la aplicación de dicho porcentaje. Como viene siendo habitual en las propuestas de referéndum derogador en Italia, tampoco ésta ha contado con el apoyo de los principales partidos parlamentarios. En general, las propuestas de referéndum abrogativo de iniciativa popular no suelen ser promovidas más que por formaciones políticas con escasa representación parlamentaria, que no pueden hacer valer en el Parlamento una propuesta legislativa propia con posibilidades de prosperar. Ortega Santiago, C.: “Teoría y realidad constitucionales en Italia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 3. Madrid, 1999. P. 271. En relación a la problemática que ha planteado la utilización del instrumento referendario en el proceso de reforma institucional italiana vid. Rolla, G. 1998: “Crónica sobre la reforma institucional italiana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 1. Primer semestre de 1998. Pp. 223-237. G. Rolla pone de manifiesto la preocupación de un importante sector de la doctrina italiana en relación a la oportunidad de emplear el referéndum como modo de finalización del proceso de reforma institucional en Italia, en la medida en que puede dar lugar a un importante grado “de desconfianza en la democracia representativa y podría generar consecuencias institucionales negativas caso de que, siendo aprobado el texto por una amplísima mayoría, fuese rechazado por el cuerpo electoral”. P. 228.

- 9 La reforma constitucional nos sitúa en el ámbito del ejercicio de la soberanía como fundamento del poder. En este sentido, a modo de ejemplo, la Constitución española “(...) establece un orden de valores basado en el consenso extraordinariamente amplio y que, por ello, se sustrae no solo al legislador sino incluso al procedimiento (más rígido que el legislativo) de reforma parcial de la Constitución por la vía del art. 167, pero no considera a ese orden inmanente, sino contingente y, por lo mismo, relativo. Es decir, no cierra el paso a que, si ese consenso tan amplio desaparece y es sustituido por otro que, con la misma amplitud, defienda distintos valores, se pueda, mediante el Derecho y no la fuerza, establecer un nuevo orden en coherencia con la nueva situación (...)”. Aragón Reyes, M.: *Constitución y democracia*. Madrid, 1995. Pp. 48-49.
- 10 Aragón Reyes, M.: “Estado y democracia”, en *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva Iberoamericana*. Madrid, 1997. Pp. 35-36.
- 11 En realidad, mientras la democracia representativa surge como culminación de un proceso histórico que desemboca en una progresiva racionalización del poder público, el referéndum nos sitúa en las proximidades de concepciones estrictamente voluntaristas del poder político. Por lo demás, como recuerda P. Häberle la diferenciación entre democracia directa y democracia representativa no se debe al proceso revolucionario de 1789 sino que más bien se impuso contra los principios de tal revolución. Häberle, P.: *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Madrid, 1998. P. 78. Sobre las instituciones de democracia directa como instrumentos complementarios y de profundización democrática vid. Vega García, P. de: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985. P. 125.
- 12 Como ha advertido J.M. Denquin: las instituciones de democracia directa y, en particular, el referéndum no resuelven las necesidades de producción normativa constante que plantea el Estado contemporáneo. En consecuencia, este tipo de instituciones no constituyen una solución, ni siquiera parcial, a los problemas actuales de la democracia. A juicio del citado autor, resultaría imposible construir un ordenamiento eficaz producto de una transparencia absoluta de la norma jurídica como expresión de una voluntad popular permanentemente actualizada. Un sistema de gobierno construido exclusivamente a partir de los mecanismos de democracia directa probablemente estaría ocultando los verdaderos centros de decisión. Denquin, J.M.: *Referendum et plébiscite. Essai de théorie générale*. Paris, 1976. Pp. 329, 331 y 334.
- 13 En este sentido pudo manifestar G. Leibholz que: “(...) la democracia concebida por Rousseau es intolerante y absolutista, en cuanto anula radicalmente al individuo en el seno de la comunidad y no reconoce el derecho a la libertad política, con lo que se manifiesta deliberadamente contra el Derecho de gentes que proclama y protege la democracia de la Revolución francesa. El mismo bonapartismo puede considerarse como una forma de democracia, en tanto en cuanto su infraestructura es de naturaleza plebiscitaria y el pueblo no llega a desprenderse de su soberanía; y el Emperador aparece, en tal supuesto, como encarnación del pueblo entero y como magistrado que lo representa”. En cambio, la principal peculiaridad del principio de representación “consiste en que recrea, en que vuelve a crear lo representado, conduce, además, en la esfera política, a que el pueblo, como unidad personal de valor político-ideal -de este modo, con idéntica cualidad, aparece también como sostén de la soberanía- llegue a ser nuevamente formado en la realidad política actual”. Leibholz, G.: *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución*, Madrid, 1964. Pp. 126 y 145. Como ha escrito W.N. Nelson: “(...) si se puede decir que los ciudadanos autorizan a sus funcionarios para que los gobiernen, hay un sentido bastante claro (...) en el cual están autogobernándose: unos funcionarios electos actúan con la autoridad que ellos les han delegado”. Nelson, W.N.: *La justificación de la democracia*, Barcelona, 1986. P. 62.
- 14 Aragón Reyes, M.: “Derecho de sufragio: principio y función”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, 1998. P. 91.
- 15 El presidencialismo de los países iberoamericanos tiene un indudable origen en el mimetismo en relación al sistema constitucional norteamericano dejando al margen, en buena medida, las circunstancias y el contexto propio de cada realidad nacional. En este sentido, M. García Pelayo se ha referido a los Estados Unidos como una “democracia presidencialista con tendencia plebiscitaria”. En efecto, “(...) los poderes del Presidente, no compartidos con un Gabinete responsable, se han extendido cada vez más hasta convertir a este magistrado en el poder decisivo de los Estados Unidos”. García Pelayo, M.: “El Derecho constitucional de los Estados Unidos”, en la obra del mismo autor *Derecho constitucional comparado*, 1984. Madrid. P. 348.
- 16 Como ha señalado D. Valadés, el plebiscito ha sido un instrumento especialmente demandado en sistemas en los que la percepción pública de la política es muy negativa con la finalidad de “superar las distorsiones a que se ve expuesta la voluntad popular por la manipulación de los partidos, la deficiencia de los congresos y la corrupción de los dirigentes”. Valadés, D.: “Las cuestiones constitucionales de nuestro tiempo”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 1. México. P. XVIII.
- 17 Aragón Reyes, M.: *Constitución y democracia*. Madrid, 1990. Pp. 127-130.
- 18 Thibaut, B.: “Instituciones de democracia directa”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura, México, 1998. P. 66.

# PLURALISMO

## I. Concepto

*Pluralismo* es un concepto que abarca una doble acepción. Por una parte la verificación empírica de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego del *poder* político con distintas capacidades. Por otra parte, *pluralismo* recoge una visión normativa tolerante de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.

## II. Evolución y caracterización

El *pluralismo* arranca de la dificultad conceptual en que se encontraron los teóricos del Estado (desde los contractualistas hasta la teoría general del Estado) para armonizar lo “unívoco del orden político y lo “diverso” de sus componentes, de sus ciudadanos. Este dualismo tendrá sus primeras soluciones teóricas en la filosofía pragmática de James, en la concepción de “federalismo” y en el concepto de “cooperativismo”. En el siglo XX se debió asumir el desarrollo de hecho de las asociaciones (sindicatos, sociedades anónimas, iglesias, etc.) y encontró en Laski uno de sus más notables teóricos al considerar la libertad individual con la pertenencia en asociaciones, así como Dewey que transformó la visión negativa del liberalismo en una visión positiva del Estado (como impulsor de la libertad como “posibilidad”). En décadas más recientes el *pluralismo* evolucionó con la práctica de los “*grupos de presión*”, la diversidad de intereses organizados y la tolerancia como mecanismo de regulación del conflicto social. Las visiones más modernas del *pluralismo* (Robert Dahl) se vinculan con un concepto participativo de la *democracia*, junto a la descentralización del *poder* político, como supuestos para garantizar la su pervivencia de la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales. En América Latina, por su parte, el *pluralismo* tiene una connotación contemporánea de “fortalecimiento de la sociedad civil”, que acompaña los procesos de *democratización* post-autoritarios.

## III. *Pluralismo y elecciones*

El *pluralismo* se vincula directamente con el tipo competitivo de *elecciones* (véase *Elecciones*). Este tipo de *elecciones* es el único que garantiza el *pluralismo* y, por lo tanto, la participación democrática de los ciudadanos en el *poder* político. Las *elecciones* competitivas permiten que concurren abiertamente grupos y organizaciones y el *poder* que de ellas emerge tiene *legitimidad* también social. La complejidad del *pluralismo*, además, implica que la única vía de participación posible masivamente en las decisiones políticas son las *elecciones*, especialmente cuando la diversidad social no es asumida por los *partidos políticos* ni por los *grupos de presión* establecidos.

## Vocablos de referencia:

Democracia  
Elecciones  
Grupos de presión

## Bibliografía:

- Bobbio, Norberto: "Pluralismo", en: Bobbio, Norberto/Matteucci, Nicola (Ed.): *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1982, p. 1209-1217.
- Dahl, Robert A.: *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*, McNally, Chicago, 1967.
- \_\_\_\_\_ : *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale Univ. Press, New Haven, 1982.
- \_\_\_\_\_ : *Democracy and Its Critics*, Yale Univ. Press, New Haven, 1989.
- Diamond, Larry /Linz, Juan J./ Lipset, Seymour M. (Ed.): *Democracy in Developing Countries*, 3 tomos, Rienner, Boulder, 1989 y sig.
- Eiseelo, Rainer: *Pluralismus* en: Nohlen, D. (Ed.) 1984, T. 1, p. 696-701.
- Held, David: *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Kohlhammer, Stuttgart, 1973.
- Kelso, W. A.: *American Democratic Theory. Pluralism and its Critics*, Greenwood Press, Westport, 1978.
- Nicholls, D.: *The Pluralist State*, Macmillan, Londres, 1975.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario (Ed.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.
- Nuscheler, Franz/ Steffani, Winfried (Eds.): *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*, Piper, München, 1972.
- Ramírez, Manuel et al.: *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Editorial Labor, Barcelona, 1978.
- Sartori, Giovanni: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA



# PODER

En el pensamiento político moderno, el *poder* ha sido representado de tres maneras que pueden ser diferenciadas, aunque no resulten, sin embargo, completamente distintas: I) el *poder* entendido como una capacidad de la que se dispone o de la que se carece, II) el *poder* concebido como una institución que para ser legítima supone el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce y III) el *poder* analizado como una característica inherente de las relaciones sociales diversas que tienen lugar en la sociedad<sup>1</sup>.

## I. El *poder* entendido como capacidad

Etimológicamente, el infinitivo latino *posse*, cuyo significado remite a la capacidad de realizar algo, al hecho de tener la fuerza para hacerlo, respalda esa primera representación del *poder* que atraviesa el pensamiento moderno. En una célebre definición enunciada tempranamente en el *Leviathan*, Thomas Hobbes considera el *poder* que alguien tiene como “sus medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien”<sup>2</sup>. La cantidad de recursos disponibles a los cuales es posible recurrir para alcanzar un objetivo supuestamente deseable, resume así esta representación cuantitativa del *poder* que va a suscitar posteriormente no sólo adhesión sino también crítica y reservas.

En la perspectiva hobbesiana del *poder* lo que interesa fundamentalmente es su ejercicio potencial o efectivo: “*tener* la capacidad o la potencia para hacer algo, *ejercer* el poder para realizarlo”<sup>3</sup>. Mediante su teoría contractualista, Hobbes ha resuelto *ab initio* el problema de su justificación o de su *legitimidad*. Ante la inseguridad que habría privado en el estado natural, fruto del estado permanente de guerra en que habrían vivido, los hombres renuncian a sus libertades en forma prácticamente irreversible e incondicional ante la figura del soberano, que más que un monstruo bíblico se convierte, según las palabras de Hobbes en un “dios mortal” que brinda así la paz y la protección para todos los que han suscrito ese pacto indisoluble. Para Hobbes, por consiguiente, la institución originaria de ese pacto asegura la *legitimidad* del *poder* soberano: no sin razón Hobbes ha sido visto como un teórico legitimador de la monarquía absoluta<sup>4</sup>. Lo que resulta en todo caso original es que, frente a los filósofos y teólogos medievales que pretendían fundar el *poder* en fuentes divinas, Hobbes le encuentra un arraigo terreno en la necesidad y en la fuerza de ese pacto social. El análisis del fenómeno del *poder* adquiere así una clara connotación contractual y jurídica que permeará el debate filosófico moderno.

El esfuerzo teórico de Max Weber, el más importante sociólogo político del siglo XX, dará en cierta forma continuidad a esa reflexión iniciada tempranamente y romperá, al mismo tiempo, con algunos de esos presupuestos clásicos. La definición que Weber propone del *poder* (*Macht*) reitera algunos de esos elementos e introduce otros nuevos. Cuando Weber define el *poder* como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”<sup>5</sup>, subraya algunos rasgos que aparecían en la definición de Hobbes, como el carácter intencional y voluntario de esas acciones de *poder*, pero además destaca otros elementos a los cuales no se había prestado igual atención: 1) la

probabilidad efectiva de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias reales o potenciales del más variado orden y 2) el ejercicio de ese *poder* que puede tener un fundamento muy diverso y no parte, en modo alguno, de una legitimación de orden contractual como lo había supuesto Hobbes.

Asimismo, la definición de *poder* de Weber, se acompaña de la caracterización correlativa que él mismo hace del fenómeno de la dominación (*Herrschaft*) entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”<sup>6</sup>. De esta manera, la dominación restringe el campo de análisis del fenómeno del *poder* a su ejercicio efectivo, en la medida en que, la capacidad de mando se expresa mediante el acatamiento concreto de quienes obedecen o están dispuestos a obedecer determinadas órdenes. Como lo subraya Aron: “La dominación supone un cierto grado de institucionalización (sin la cual el dominante no se atrevería a mandar) pero el término de dominación evoca la relación directa entre el amo y el servidor más que la relación entre el gobernante y los gobernados”<sup>7</sup>.

## II. El *poder* fundado en el consentimiento

Si hemos situado a Weber como un claro exponente de la tesis según la cual el *poder* es fundamentalmente una capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su eventual resistencia, no podríamos tampoco obviar el hecho que Weber se ocupa asimismo con particular interés de aquellos fenómenos de *poder* fundados en el consentimiento de los dominados. Weber conceptualiza precisamente como autoridad el ejercicio legítimo del *poder*. Los motivos sin embargo para fundar esa obediencia de los dominados pueden ser de diversa índole. Weber distingue tres tipos básicos de dominación legítima: 1) la dominación tradicional fundada en la fuerza de la costumbre que conduce a aceptar el mando de quienes la costumbre señala; 2) la dominación carismática que descansa más bien en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias a algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer y 3) la dominación legal que se fundamenta en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas y en los derechos a ejercer el mando que esas regulaciones establecen<sup>8</sup>.

Sin embargo, para Weber, el *poder* no se reduce al *poder* legítimo. Como él mismo lo afirma, no habría por qué suponer “que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad”<sup>9</sup>.

A diferencia de lo afirmado por Weber, y sintetizando de una manera fiel y nítida esta segunda representación del poder, Hannah Arendt, la célebre filósofa política norteamericana de origen alemán, consideraba que, en sentido estricto, el *poder* sólo puede ser realmente efectivo, si incluye el consentimiento de los gobernados. Para Arendt, la sobrevivencia del *poder* está estrechamente ligada al grado de adhesión que logre suscitar y mantener en la *ciudadanía*. Mientras que Weber sostenía que el *poder* está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, Arendt responde que “el poder no es nunca una propiedad individual. El poder pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece. Cuando decimos de alguien que

se encuentra ‘en el poder’, lo que queremos decir es que su investidura de poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su nombre”<sup>10</sup>.

Si desaparece el sostén y el apoyo de la colectividad o del grupo, el *poder* termina por desvanecerse. Para Arendt, por consiguiente, la tiranía representa así el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de *poder*. De ahí su aforismo paradójico según el cual, “La forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos”<sup>11</sup>. El tema y la preocupación por la forma tiránica del *poder* está sin duda en el centro de los autores que suscriben esta posición. En el pensamiento político moderno, la obra de John Locke es la mejor muestra de ello. Para Locke, la “tiranía es el ejercicio del poder fuera del Derecho, cosa que nadie debe hacer”<sup>12</sup>.

Contrariamente a lo que había sostenido Hobbes en su teoría contractualista sobre la irreversibilidad del consentimiento frente a la figura del soberano, John Locke considera que el *poder* que se ha depositado en forma condicionada en el soberano, sólo tiene justificación si mediante esta forma se asegura la libertad y la propiedad de los individuos. Mientras que para Hobbes el objetivo del pacto es la seguridad y la protección de los individuos, para Locke los derechos individuales anteceden ontológicamente al contrato, el cual sólo queda justificado en la medida en que logra asegurar el ejercicio de esos derechos.

Pero a diferencia de lo que argumentaba Hobbes, para quien el *poder* constituido se tornaba un *poder* absoluto que no dependía ya de las voluntades individuales, Locke reitera que el *poder* civil depende del consentimiento renovado de la *ciudadanía*. Si el gobernante no asegura los fines que dieron lugar a ese contrato original, los ciudadanos pueden revocar ese pacto, en cuyo caso la resistencia es legítima: “únicamente debe oponerse la fuerza a la fuerza injusta e ilegal”<sup>13</sup>.

### **III. El *poder* como una característica ineludible de las relaciones sociales**

Si Weber fue quizás el más importante analista del *poder* en la primera mitad del Siglo XX, Foucault lo fue en la segunda mitad de ese siglo que recién concluye<sup>14</sup>. Pero a diferencia de Hobbes y del mismo Weber, para quienes el *poder* era una especie de característica emanada de quien lo ejerce, y a diferencia asimismo de Locke y de Arendt para quienes el problema central del *poder* era el tema de su *legitimidad*, para Michel Foucault, quien intenta, según lo subraya Hiddens una “alternativa radical”<sup>15</sup> en su visión del *poder*, habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el *poder*, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos se ejerce ese *poder* y qué consecuencias y efectos se derivan de ello.

En un primer momento de sus investigaciones, Foucault intenta caracterizar el funcionamiento de esa micro-física del *poder*: las relaciones que se establecen en el ámbito de instituciones sociales muy diversas (asilos, prisiones, hospitales, escuelas), con el fin de señalar los procedimientos comunes o similares mediante los cuales aparece el *poder*<sup>16</sup>. De acuerdo con Foucault “el poder no es una institución, no es una estructura ni

una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada”<sup>17</sup>.

En la asimetría de las diversas y variadas relaciones que se presentan en una sociedad, en sus conflictos y sus luchas, así como en sus cristalizaciones institucionales, Foucault sostiene “que el poder es coextensivo al cuerpo social; no hay entre las mallas de su red playas de libertades elementales”<sup>18</sup>. Pero a la vez que Foucault postula que no es posible estar fuera de ese espacio estratégico del *poder*, afirma “que no hay relaciones de poder sin resistencias, que estas son más reales y eficaces en cuanto se forman en el lugar exacto en que se ejercen las relaciones de poder”<sup>19</sup>. Quienes padecen el ejercicio del *poder* pueden a su vez actuar y de hecho actúan: las resistencias mencionadas por Foucault no implican necesariamente su inserción en una estrategia global de resistencia, pero tampoco son actos meramente accidentales o simplemente aleatorios: “allí adonde hay poder, hay resistencia”<sup>20</sup>, concluye Foucault.

Al abandonar la imagen del Leviatán, de la centralidad de un *poder* al que habría que someterse o al que habría que resistir, Foucault presenta la imagen alternativa de un *poder* reticular al que se le puede resistir en múltiples lugares y de muy variadas maneras. Walzer resume así la tesis de Foucault: “No puede haber una toma del poder si en el centro no hay nada que tomar. Si el poder se ejerce en innumerables puntos, entonces se le debe desafiar punto por punto”<sup>21</sup>.

En un segundo momento de su reflexión, Foucault busca precisar aún más los rasgos definitorios de las prácticas del *poder*. En ese esfuerzo, Foucault subraya que el *poder* no es en modo alguno acción directa o inmediata sobre los otros. La formulación de Foucault es más compleja: el *poder* “actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras”<sup>22</sup>.

La distinción que Foucault hace entre violencia y *poder* se funda precisamente en esa diferencia: mientras que la violencia se realiza sobre las cosas o sobre los cuerpos para destruir o someter, el *poder* supone el reconocimiento del otro como alguien que actúa o que es capaz de actuar. En ese sentido, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí la célebre reiteración de Foucault según la cual, al final de cuentas ejercer el *poder* no es más que “conducir conductas”<sup>23</sup>, valga decir: la posibilidad de ampliar o de restringir el campo de acción de los otros. De esos otros a quienes se reconoce como actuantes y responsables: como capaces de actuar y, sobre todo, de responder.

### **Vocablos de referencia:**

Ciudadanía  
Cultura política  
Democracia  
Estado de Derecho  
Legitimidad  
Política

Soberanía  
Totalitarismo

## Bibliografía:

- Apperley, Alan: "Hobbes On Democracy", en: *Politics*, V. 19, No. 3, 1999.
- Arendt, Hannah: "Communicative Power", en: Lukes Steven (ed.): *Power*, Blackwell, Oxford, 1986.
- Aron, Raymond: "Macht, Power, Puissance", en: *Etudes Sociologiques*, Presses Universitaires de France, París, 1988.
- Foucault, Michel: "El sujeto y el poder", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, 1988.
- \_\_\_\_\_ : *La volonté de savoir*, Gallimard, París, 1976.
- \_\_\_\_\_ : *Un diálogo sobre el poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- Hindess, Barry: *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*, Blackwell, Oxford, 1996.
- Hobbes, Thomas: *Leviathan*, Penguin, Londres, 1968.
- Locke, John: *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, Madrid, 1979.
- Pasquino, Pasquale: "Locke on King's prerogative", *Political Theory*, V. 26, No. 2, abril 1998.
- Russell, Bertrand: *Power: A New Social Analysis*, George Allen & Unwin, Londres, 1938.
- Walzer, Michael: "La política de Michel Foucault", en: Couzens David Hoy (ed.): *Foucault*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1988.
- Weber, Max: *Economía y Sociedad*, V. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- \_\_\_\_\_ : *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967.
- Wolin, Sheldon S.: "On the Theory and Practice of Power", en: Arac Jonathan (ed.): *After Foucault*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1988.

Oscar FERNÁNDEZ

## NOTAS

- 1 En buena medida, esta distinción analítica encuentra apoyo en el excelente ensayo de Barry Hindess, *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*, Blackwell, Oxford, 1996.
- 2 Hobbes, Thomas: *Leviathan*, Penguin, Londres, 1968, p. 150.
- 3 Aron, Raymond: "Macht, Power, Puissance", en: *Etudes Sociologiques*, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 48.  
Para el polémico filósofo inglés Bertrand Russell el poder es la capacidad de producir los efectos buscados y esa capacidad se presenta como una especie de *quantum* que puede ser, entre otras cosas, transferido, distribuido o eventualmente arrebatado. Cf. Bertrand Russell, Bertrand: *Power: A New Social Analysis*, George Allen & Unwin, Londres, 1938.
- 4 Para una discusión reciente sobre las tesis de Hobbes en torno al absolutismo y la democracia, cf. Apperley, Alan: "Hobbes On Democracy", in: *Politics*, V. 19, No. 3, 1999.
- 5 Weber, Max: *Economía y Sociedad*, V. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 43.
- 6 *Ibidem*.
- 7 Aron, Raymond: *Etudes Sociologiques*, op. cit. p. 50.
- 8 El análisis clásico de Weber sobre la aparición y el significado del Estado Moderno en Europa, ilustra claramente su tesis sobre la progresiva legitimación del poder: "El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido es una relación de dominación de hombre sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal)" Weber, Max: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, p. 84.  
El reclamo, por parte del Estado, de ese monopolio a la violencia legítima, remite al proceso histórico mediante el cual algunas ciudades-estado italianas, durante el Renacimiento, fueron instituyendo un ordenamiento legal obligatorio para los ciudadanos en el marco de sus fronteras territoriales, un sólo ejército capaz de garantizar la seguridad de la ciudadanía mediante el uso o la amenaza de la fuerza física y un cuerpo burocrático estable para asegurar la prestación de los servicios propios de ese naciente estado nacional.
- 9 Weber, Max: *Economía y Sociedad*, op. cit. p. 171.  
Como lo destaca el mismo Weber: "La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento". *Ibidem*.
- 10 Arendt, Hannah: "Communicative Power", en: Steven Lukes (ed.): *Power*, Blackwell, Oxford, 1986, p. 64.
- 11 *Ibid.*, p. 63.
- 12 Locke, John: *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, Madrid, 1979, p. 152.  
El buen soberano "considera las leyes como límites de su poder, y el bien del pueblo como finalidad de su gobierno, mientras que el tirano lo dobla todo a su voluntad y a sus apatencias" *Ibid.* p. 153.
- 13 *Ibid.* p. 155.  
Sobre el tema clásico de las prerrogativas del soberano, puede consultarse el artículo reciente de Pasquino, Pasquale: "Locke on King's prerogative", *Political Theory*, V. 26, No. 2, abril 1998.
- 14 En un análisis crítico severo, un distinguido profesor emérito de Princeton así lo reconoce: "Quizás ningún escritor de la segunda mitad del siglo XX ha contribuido tanto a iluminar la naturaleza del poder como Michel Foucault". Wolin, Sheldon S.:

- “On the Theory and Practice of Power”, en: Jonathan Arac (ed.): *After Foucault*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1988, p. 179.
- 15 Hindess, Barry: *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*, Blackwell, Oxford, 1996, p. 142.
- 16 En un análisis histórico que sin duda lo hizo célebre, Foucault mostró cómo la tecnología del poder se modificó en Europa desde finales del Siglo XVIII: mientras que, hasta ese momento el poder expresaba y exhibía su fuerza mediante el castigo que incluía abiertamente la tortura, que dejaba sus huellas imborrables en los cuerpos de quienes la habían padecido, posteriormente, y gracias a la tecnología arquitectónica del Panóptico, elaborado y promovido por Bentham, la vigilancia comienza a adquirir una importancia mayor frente al suplicio: la figura espacial de un vigilante, ubicado en el centro de un gran círculo, quien podía ver y observar a cada uno de los que se ubicaban en los segmentos aislados del anillo que formaba ese gran círculo, quienes a su vez, no podían verse entre sí, sirvió de modelo para la construcción no sólo de prisiones sino también de escuelas, fábricas y hospitales.
- 17 Foucault, Michel: *La volonté de savoir*, Gallimard, París, 1976, p. 123.
- 18 Foucault, Michel: *Un diálogo sobre el poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 82.
- 19 *Ibidem*.
- 20 Foucault, Michel: *La volonté de savoir*, op. cit. p. 125.
- 21 Walzer, Michael: “La política de Michel Foucault”, en: David Couzens Hoy (ed.): *Foucault*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1988, p. 65.
- 22 Foucault, Michel: “El sujeto y el poder”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, 1988, p. 14.
- 23 *Ibid.*, p. 15.

# POLÍTICA

## I. Evolución del concepto

Desde que Aristóteles, en pleno auge de la *democracia* ateniense en los siglos V y IV a.c., se refiriera al ser humano como un *zoon politikon*, la categoría de *política* conformó un espacio superior de la vida en sociedad. Aquél de una comunidad política, propiamente autosuficiente, constituida por instituciones que posibilitaban una existencia mejor, unidas del sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto. Dicho espacio quedó ligado, desde su comienzo, al marco definido por la “polis”, terminando por estructurarse una suerte de “hogar público”. La pertenencia a una comunidad y el sentimiento de justicia de esa misma comunidad terminaron por conformar el concepto de *ciudadanía*<sup>1</sup> sobre el que quedó basado uno de los pilares de la naturaleza humana occidental al unirse la racionalidad de la justicia con el calor del sentimiento de pertenencia grupal. Al ámbito de lo público se le unió, simultáneamente, la idea de *poder*, la reflexión sobre los títulos de su ejercicio, que condujeron al desarrollo del concepto de *legitimidad*, y sobre su propio estilo, que derivó en la bipolaridad que contraponía el conflicto al consenso, la guerra al pacto.

Lo público, la legitimación del *poder* y la forma de desenlazar los diferendos pasaron por diferentes etapas a lo largo de la historia de la humanidad. El momento decisivo de autonomía del primero vino con el trascendental deslinde del reino de lo privado tras la reforma protestante. Esta abogó substantivamente a favor de la libertad de conciencia y de una relación individualizada con Dios. Pero también la expansión del capitalismo contribuyó a ello, ya que facilitó la impersonalización individual y anónima (privada) del control de los bienes productivos. En cuanto a la legitimación del *poder*, recibió un aldabonazo decisivo gracias al pensamiento de Maquiavelo, quien confirió una autonomía al *poder* del Príncipe desligándole de cualquier otra adherencia y dotándole de una finalidad en sí mismo. La máxima expresión del *poder*, la fuerza, fue concebida por Weber como el rasgo más distintivo de un nuevo momento en la evolución de la humanidad que no sería otro que la capacidad de que alguien pudiera tener el control absoluto de la violencia en una sociedad. Las arenas políticas o de actividad gubernamental que definieron perfectamente al siglo XX por cuanto suponían la constatación de una situación nueva eran “arenas reales de poder”<sup>2</sup>. El hecho de que la voluntad de los gobernados fuera adquiriendo una presencia evidente en los supuestos justificativos del usufructo del *poder* fue un paso decisivo en la historia de la humanidad. Esto se hizo mediante la conjunción del desarrollo de la razón, plasmada en el *Estado de derecho*, y gracias al avance de las ideas igualitarias y solidarias. Todo ello sentó las bases para el desenvolvimiento de la *democracia* como método supremo articulador de la competencia por el *poder*. Además, desde las revoluciones liberales, el concepto de *democracia* pasó a estar fuertemente unido al de representación. Este hecho ha conferido a las instituciones representativas un papel fundamental en la vida política.

La expansión del capitalismo y de la *democracia* supuso la mayoría de edad para la *política*. Incluso la aparición de expresiones antagónicas a ambos, a lo largo del siglo XX, con

lapsos de vigencia muy diferentes, también contribuyó al apogeo del concepto. Aunque el marxismo había llegado a incluir a la *política* en el ámbito de la superestructura, relegándola teóricamente a un apartado menor, o a pesar de que el pujante movimiento anarquista contribuyera durante décadas al repudio del término, lo cierto es que el nivel de presencia de la *política* en la vida de los individuos se incrementó. Durante todo el siglo XX, la dimensión pública de lo social se enseñoreó del estado de cosas contribuyendo a la floración de matices perfectamente diferenciados del término. A todo ello contribuyó también notablemente su incorporación al ámbito universitario de estudio. El hecho de que pasara a ser una disciplina de estudio central ayudó a desarrollar un cuerpo de profesionales que, corporativamente, contribuyeron a su desarrollo. La creación de la London School of Economics and Political Science y de la American Political Science Association, todavía en el siglo XIX, sentaron las bases para la floración de la disciplina décadas más tarde. De esta manera, quedaron articuladas diferentes dimensiones del término. Por una parte, Weber<sup>3</sup> planteó una dicotomía que se hará célebre al contraponer al político con el científico, lo cual servirá para que, más tarde, se confronte la ciencia pura de la *política*, es decir una reflexión por sí misma, frente a la *política* aplicada que suponía la carrera profesional<sup>4</sup>. Pero también facilitará el que March y Olsen<sup>5</sup>, que redescubrieron el papel fundamental que desempeñaban las instituciones en la *política*, pudieran referirse a la existencia de estilos teóricos que enmarcasen al propio concepto de *política*. Por todo ello, estos autores hablaban de un estilo conceptual por el que la *política* es una parte integral de la sociedad; de un segundo estilo reduccionista según el cual los fenómenos políticos son las consecuencias agregadas del comportamiento individual estando poco inclinado a adscribir los resultados de la *política* a estructuras organizativas y a reglas de comportamiento adecuado; está también el estilo utilitario que enfatiza el hecho de que la acción es siempre producto de un calculado interés propio, no respondiendo los actores a obligaciones y deberes; el estilo funcionalista ve la historia como un mecanismo eficaz para alcanzar cierto equilibrio, no está nada interesado en las posibilidades por la inadaptación y no singularidad del desarrollo histórico; y finalmente se encuentra el estilo instrumentalista por el que los procesos de toma de decisión y de asignación de recursos son el sujeto central de la vida *política*.

## II. Diferentes acepciones del concepto de *política*

El término *política* tiene en español un claro carácter polisémico que no se da en el idioma inglés en el que *politics*, *policy* y *polity* tienen significados muy precisos que en nuestro idioma quedan traducidos de la misma manera. Esta situación es un reflejo del mayor desarrollo de la especulación académica sobre este terreno llevada a cabo en los países anglosajones y su liderazgo en la disciplina. En cualquier caso, cabría referirse a cuatro concepciones diferentes: la *política* como acción de gobierno, la *política* como actividad humana, la *política* como *sistema político* y la *política* como conocimiento del desempeño del *poder*.

La *política* como acción de gobierno se extiende desde la acepción como “actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente basada en el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad particular garantizando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses”<sup>6</sup> hasta la respuesta a quién obtiene qué, cómo y cuándo<sup>7</sup>, pasando por la esfera restringida



de la administración pública frente a la que la *política* mantiene un contencioso de límites y de prácticas. Por consiguiente, la *política* supone un ámbito limitado, en el umbral inferior, por la capacidad de definir un espacio donde prevalezcan unas reglas mínimas que sirvan para evitar la incertidumbre en las relaciones humanas, y por la posibilidad de recolocar recursos, en su nivel superior. Todo ello puesto en marcha por una autoridad suficientemente legitimada de acuerdo con la definición de Easton<sup>8</sup> que acentuaba su capacidad de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella. Es entonces la actividad de esta autoridad, que en inglés recibe el nombre de *policy*, la que quedará adjetivada en función del campo de su actuación o de especialización de la agencia gubernamental encargada de llevarla a cabo. De esta manera puede referirse a *política* agrícola, de seguridad, educativa, fiscal, etc. Todas ellas tienen cuatro componentes comunes<sup>9</sup>: lo institucional que supone que son elaboradas por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y colectivamente vinculante; lo decisorio al ser un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; la consideración de tratarse de un curso de acción y no una decisión singular; y, finalmente, lo causal según lo cual son los productos de acciones que tienen efectos en el *sistema político* y social.

La *política* como actividad humana viene a referirse al conjunto de interacciones que definen estrategias múltiples entre actores para optimizar su rendimiento y alcanzar ciertos objetivos. De esta manera, es habitual referirse a la *política* de una empresa o a la *política* de una familia, expresiones con gran fuerza coloquial que llenan el discurso cotidiano de la sociedad. También aquí se puede recoger la propia carrera profesional del político en la medida en que viene articulada por un talante especial en la búsqueda finalista de parcelas de influencia. La dedicación a la *política* define, así, una actividad con unas reglas de juego específicas y un estilo propio. Las primeras se refieren a las dinámicas partidista y electoral, fundamentalmente, por las que el profesional tiende a integrarse en un grupo afín y es, en la mayoría de las veces, seleccionado y promocionado mediante mecanismos electorales. El segundo concierne a una forma de ser que mezcla el interés por lo público con atributos de liderazgo. De nuevo en inglés aparece un vocablo específico para definir esta situación mediante el término *politics*.

La *política* como *sistema político* es la tercera acepción que aquí se propone del término. Referirse a la *política* sería hablar del *sistema político*<sup>10</sup>, que no sería sino una arena de *poder* compleja en la que confluyen un conjunto de elementos variopintos que interactúan de una forma especial que ha recibido el apelativo de sistémica. Fue Easton el que, en la década de 1950, articuló la teoría de sistemas, que por entonces hacía furor, al conocimiento de la *política*. Entonces se introdujeron aspectos tales como el de equilibrio, retroalimentación, “caja negra”, “inputs” y “outputs”. Los elementos que vienen a integrar la arena de *poder* que constituye el *sistema político* tienen un carácter institucional, formalizado o no (constituciones, leyes, normas, costumbres), recogen asimismo la interacción de los actores sociales, formalizados o no (*partidos políticos*, *grupos de presión*, movimientos sociales), en un medio temporal histórico que integra la sedimentación de conflictos, su recuerdo, la gestación de mitos y la construcción de orientaciones afectivas hacia los propios objetos políticos, todo lo cual termina constituyendo una *cultura política*

específica, y en un medio espacial en el que se registran influencias de otros sistemas, bien de carácter vecinal bien de composición multilateral. Es un concepto que se identifica con el término inglés *polity*, cuyo equivalente en español sería el término poco común de *politeya*.

La *política* como objeto de estudio integra las tres acepciones anteriores, pero puede ser concebida como una con carácter propio. Su definición, en este sentido, está lejos de ser única, bien porque durante mucho tiempo fuera considerada como la “cenicienta” de las ciencias sociales<sup>11</sup>, bien por su carácter plural (“políticas”), al ser entendidas como la suma de diversas actividades gubernamentales cuyo conocimiento necesita de instrumentos pluridisciplinarios, de estar orientadas hacia problemas y de ser consideradas decisiones formando parte integrante de un proceso social mayor<sup>12</sup>. Más recientemente, Sartori<sup>13</sup> consideraba que si el hombre resultaba en *política* un animal particularmente extraño era, entre otras cosas, porque su comportamiento estaba inspirado y orientado por la filosofía, o por el conocimiento empírico-científico o por el discurso común u ordinario sobre la *política*, y las más de las veces por una confusa mezcla de las tres. De ahí pasó a ser abogado de la autonomía de la *política* en sentido relativo, entendiéndolo por tal que la *política* estaba sujeta a cuatro tesis: la de ser distinta de la moral y de la religión, independiente al seguir sus propias leyes, autosuficiente a la hora de explicarse a sí misma y, por último, causa primera de todo el resto<sup>14</sup>. Por su parte, Almond<sup>15</sup>, al desarrollar una famosa metáfora sobre las mesas separadas en las que se sentaban los estudiosos de la *política*, ponía el acento en el hecho de que cualquier análisis debería contar con antagonismos ideológicos y metodológicos. Es decir, en la *política* siempre habría a priori análisis de izquierda contrapuestos a aquéllos realizados desde la derecha, y análisis basados en métodos cuantitativos frente a otros llevados a cabo con métodos cualitativos. La segmentación de la *política* en cuatro cuadrantes conformados al cruzar las dos dimensiones citadas, terminaría gestando un universo conceptual heterogéneo y, a la postre, imposibilitando un conocimiento único.

### **Vocablos de referencia:**

Cultura política  
Democracia  
Elecciones  
Estado de Derecho  
Legitimidad  
Liderazgo político  
Partidos políticos  
Poder  
Representación política  
Sistemas políticos

### **Bibliografía:**

Aguilar Villanueva, L.F.: *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.  
Alcántara, M.: “Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?”, *Revista Mexicana de Sociología*. N° 4/93. México, 1993.

Almond, G.: "The Study of Political Culture" en Gabriel Almond: *A Discipline divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, Sage, 1990.

Cortina, A.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Crick, B.: *In defense of politics*. 2ª ed., Pelican Books, 1982.

Easton, D.: "An approach to the analysis of political systems". *World Politics*, 11. 1957.

Freund, J.: *Qu'est-ce que la politique?* Éditions du Seuil, Paris, 1965.

Johnson, N.: *Los límites de la ciencia política*. Tecnos, Madrid, 1994.

Laski, H.J.: *On the Study of Politics*. Oxford University Press, Oxford, 1926.

Lasswell, H.: *Politics; who gets what, when, how*. McGraw-Hill, New York, 1936.

\_\_\_\_\_ : "La concepción emergente de las ciencias políticas", 1971, en Luis F. Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

Lowi, T.: "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", 1964, en Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992.

March, J.G. y Olsen, J.P.: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*. 78.3, 1984.

Sartori, G.: *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

\_\_\_\_\_ : *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.

Vallespín, F.: *El futuro de la política*. Taurus, Madrid, 2000.

Weber, M.: *El político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid, 1981.

Manuel ALCÁNTARA

## NOTAS

- 1 Cortina, A.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- 2 Lowi, T., 1964: "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Luis F. Aguilar Villanueva: *La hechura de las políticas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992. Pág. 98.
- 3 Weber, M.: *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- 4 Johnson, N.: *Los límites de la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1994.
- 5 March, J.G. y Olsen, J.P.: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*. 78.3, 1984, págs. 734-749.
- 6 Freund, J.: *Qu'est-ce que la politique?*, Éditions du Seuil, Paris, 1965. Pág. 177.
- 7 Lasswell, H.: *Politics; who gets what, when, how*. McGraw-Hill, New York, 1936.
- 8 Easton, D.: "An approach to the analysis of political systems", en *World Politics*, 11, 1957. Págs. 383-400.
- 9 Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992. Pág.s. 23-24.
- 10 Alcántara, M.: "Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?", en *Revista Mexicana de Sociología*, México. N° 4/93, 1992. Págs. 162-163.
- 11 Laski, H.J. : *On the Study of Politics*. Oxford. Oxford University Press, Oxford, 1926.
- 12 Lasswell, H.: "La concepción emergente de las ciencias políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva: *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Angel Porrúa, México, 1992. Pág. 110.
- 13 Sartori, G. : *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 14 Sartori, G.: *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- 15 Almond, G.: "The Study of Political Culture" en Gabriel Almond: *A Discipline divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park. Sage, 1990.

# PROCESO ELECTORAL

## Advertencia

Por su índole, este trabajo no se apoya particularmente en ninguna de las legislaciones electorales de América Latina o de Centroamérica, sino que trata de construir la figura del *proceso electoral* con una serie de rasgos generales comunes a muchos de los sistemas vigentes en la región. Sin embargo, cuando fue necesario citar artículos de ley a título de ejemplo se escogió, por razones de comodidad, el derecho costarricense y, asimismo, cuando fue necesario dar un nombre al órgano supremo director y contralor del *proceso electoral*, se usó el nombre de Tribunal Supremo de Elecciones, empleado en la Constitución y en las leyes de Costa Rica.

## I. Concepto

La palabra proceso es, a la vez, de uso común y de uso especializado en diversas disciplinas científicas o teóricas. En el lenguaje ordinario se habla de procesos de descomposición, proceso de maduración, y se lo usa para designar la actividad productiva, artesanal o industrial (proceso de elaboración del pan). En ciencias naturales se habla de procesos de gestación, proceso digestivo; en ciencias sociales se oye hablar de procesos de deterioro, de ajuste, de homogenización, etc. Por su parte, en el campo jurídico se viene hablando, en un sentido cada vez más claro y riguroso, de proceso civil y penal, de proceso laboral, administrativo, tutelar de menores, tributario, agrario, etc.; de proceso jurisdiccional, y finalmente de “proceso” a secas, como una categoría teórica general, con sus características propias.

La idea que subyace en la palabra “proceso”, en todas sus acepciones, es la de progreso, avance, desarrollo. También en el campo jurídico tanto el término “proceso” como el de “procedimiento” aluden a una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final.

En el campo jurídico han sido particularmente los estudiosos del proceso civil los que han elaborado el mayor número de nociones y definiciones acerca del proceso jurisdiccional. Lo cual es comprensible, si se considera que es en este campo donde se siente primero la necesidad de producir modelos de procesos que sirvan como los instrumentos idóneos para el tratamiento, lo más seguro y expedito posible, de los conflictos surgidos del régimen de competencia empresarial, propio de la primera etapa de desarrollo del sistema capitalista. Así podemos recordar, nada más de pasada, las minuciosas elaboraciones de los civil procesalistas alrededor de la tesis de la relación jurídica procesal, la teoría de la situación jurídica y otras menos famosas. Concepciones teóricas que produjeron una gran repercusión entre los estudiosos y alentaron una formidable obra doctrinaria que, a su vez, fue la base de una importante renovación de la legislación procesal de muchos países. Este alternarse de la doctrina y la legislación procesales, este avanzar compartido entre reflexión, ley y experiencia jurídica, va a producir con el tiempo frutos que tanto los

teóricos como los operadores prácticos no tardaron en advertir y recoger para, después, cultivar con ellos nuevos campos de la experiencia jurídica.

En efecto, no sólo resultaron fecundados los campos del viejo derecho procesal penal y del incipiente derecho procesal laboral, sino que el proceso, concebido como un modelo de actividad provisto de una estructura característica, se difundió fuera del ámbito jurisdiccional en las nuevas concepciones del proceso administrativo, del proceso legislativo, etcétera.

Ahora bien, ¿en qué consiste este modelo procesal que ha resultado “trasladable” fuera de su ámbito de origen, es decir, la Justicia, en cuyo seno se incubó y desarrolló por más de veinte siglos?

Hay que decir, en primer lugar, que el fenómeno proceso forma parte de una numerosa familia de actos jurídicos que reciben el nombre común de “procedimientos”. En ese sentido amplio y general llamamos procedimiento a “una secuencia de actos” (actos preparatorios y acto final), cada uno de los cuales está ligado al otro de tal manera que es la consecuencia del acto que lo precede y el presupuesto del que lo sigue. En esto está el quid del procedimiento: en la sucesión de actos, en la secuencia temporal en cuya virtud cada acto de la serie sigue a otro, según el orden establecido por la ley.

Como el procedimiento se concluye con un acto final en función del cual se han producido los anteriores de la serie (actos preparatorios), al que la ley atribuye los efectos jurídicos materiales que se busca producir, la doctrina habla de una “especie fáctica compleja”, de carácter sustancial, cuya estructura formal sería precisamente el procedimiento. Lo cual vale tanto para procedimientos simplísimos, como algunos administrativos, como para procedimientos de gran complejidad, como son algunos procesos jurisdiccionales, legislativos o administrativos.

¿Qué es, entonces, lo que diferencia al proceso de los simples procedimientos?

1. También el proceso, como una especie del género “procedimiento”, puede ser, entonces, definido como una secuencia ordenada de actos jurídicos realizados por varios sujetos, y que culmina con la producción de un acto decisorio final vinculante, a cargo de uno de ellos.
2. Tenemos asimismo, como parte esencial de la estructura del proceso, la presencia de dos o más sujetos (diferentes del autor del acto final) con intereses contrapuestos, cuya esfera jurídica es afectada por el contenido de dicho acto final.
3. La colocación de tales sujetos en posición de “simétrica paridad” es decir, en equivalencia de posiciones y de armas dentro del proceso.
4. La participación activa de esos mismos sujetos a través de toda la actividad secuencial preparatoria de la resolución final, de manera que cada uno de ellos puede ejercitar un conjunto de opciones, reacciones y controles, y viceversa, debe soportar las reacciones y controles de los otros sujetos.

5. La relevancia de dichas actividades y de sus resultados para el autor de la resolución final, de modo que éste tiene el deber de tomarlas en cuenta en su resolución (ya sea que acoja o rechace tales resultados).

De lo anterior podemos apreciar que se trata de un arquetipo: no es ningún proceso concreto, escogido entre los modelos jurisdiccionales históricos; es más bien un conjunto de reglas mínimas a las cuales debe atenerse todo proceso que pretenda ser el “debido proceso”. Y entonces cabe hacerse varias preguntas: ¿cuál es realmente el valor útil de este arquetipo de proceso? ¿Por qué la tendencia a la difusión de este modelo más allá de los bordes de la administración de justicia?

La experiencia histórica nos muestra al proceso como un modo de intervención del Estado en la solución de conflictos que surgen en el seno de la sociedad. A través de un arco de muchos siglos el hombre ha venido forjando este instrumento que hoy se nos ofrece, sintéticamente, como el resultado de aquella experiencia. En ese experimento plurisecular hubo muchos avances y retrocesos, hallazgos y abandonos; pero ahora vemos que todas aquellas peripecias nos han dejado un sedimento de gran riqueza cultural que rebasa el marco jurisdiccional y se pone como posibilidad en otros campos de la vida privada y pública.

El “debido proceso legal” es apreciado universalmente como una conquista neta de la cultura humana, al igual que la penicilina, la anestesia o las computadoras. Lo admitan o no, desde países situados en los distintos ámbitos del mundo, sometidos a *regímenes políticos* diversos, surgen iniciativas dirigidas a adoptarlo más o menos integralmente. Los diferentes convenios y declaraciones de derechos humanos suscritos en los últimos años le han impreso una difusa obligatoriedad, al menos como arquetipo judicial.

## **II. Difusión del proceso fuera del ámbito judicial**

Pero todavía nos queda por preguntar ¿por qué la tendencia a adoptar el modelo “proceso” también en el campo de la administración pública? ¿Porqué en el campo de la elaboración de las leyes? ¿Por qué nosotros queremos hablar aquí de un “*proceso electoral*”, usando la palabra proceso en sentido estricto?

Creo que las virtudes del modelo “proceso” como estructura transportable fuera del ámbito del Poder Judicial no han escapado a la percepción del estadista moderno. En la medida en que se afianza la idea de que las decisiones, en un sistema democrático, deben ser tomadas con la audiencia previa y la participación de quienes resultarán afectados por ellas; en la medida en que la experiencia judicial y administrativa confirman la conclusión de que las decisiones son de mejor calidad cuando quien las toma presencia antes un amplio debate entre los interesados en ellas, colocados en paridad de condiciones para que tengan la oportunidad de desplegar sus mejores esfuerzos en favor de la tesis que defienden; en la medida en que los funcionarios van comprendiendo que el conocimiento del caso, esencial para una correcta decisión, se obtiene y aquilata en la controversia leal y abierta, mientras que se obnubila en la sumisión complaciente, en esa medida se ha venido acentuando la tendencia a incorporar el modelo “proceso” en los

más diversos campos de la actividad institucional. No es extraño entonces que observemos la celebración de actividades que tienen, si no todas, al menos muchas de las características del modelo “proceso” que hemos indicado arriba, para resolver los problemas del servicio civil en general, o del servicio médico; o problemas de la administración tributaria, de la reforma agraria, del personal de las universidades estatales, etc. (Y precisamente en fecha cercana los Tribunales de Justicia acogieron un recurso de amparo contra la Universidad de Costa Rica por haber ésta violado los principios del “*due process of law*” al despedir a una profesora).

Por su parte, y desde hace años, la actividad legislativa también se ha visto solicitada por los requerimientos de mayor claridad y más participación de grupos y comunidades ciudadanas en el debate parlamentario, especialmente cuando se trata de proyectos de ley que son estratégicos para el destino del país o cuando afectan visiblemente a grandes sectores de la población; sin contar con que, considerados en sí mismos, los trámites normales previstos en los reglamentos parlamentarios contienen numerosos elementos del modelo “proceso”.

Al respecto son muy esclarecedoras las conclusiones del profesor Elio Fazzalari, que reproducimos: “...En la letra y el espíritu de nuestra Constitución, el núcleo más vital del procedimiento de formación de las leyes está formado, precisamente, por el encuentro y la pugna de las opiniones de los elegidos por el pueblo en el seno del órgano legislativo...” Y concluye Fazzalari: “...Se trata, entonces, no de meros procedimientos, sino, más bien, de procesos. Aquí el proceso confirma, si acaso era necesario, su esencia de estructura privilegiada para la gestión democrática de actividades fundamentales...”.

### **III. La actividad electoral como actividad reglada: ¿procedimiento o proceso?**

La necesidad de asegurar, a través de un procedimiento seguro, criterios de verdad y de razón que permitan a los órganos competentes decidir quiénes han resultado elegidos por el pueblo en una contienda electoral, se hace sentir con la máxima intensidad en nuestra región y en nuestra época, que concibe el *proceso electoral* como el medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados. Si mediante el ejercicio de la función electoral se cristaliza y adquiere sentido y dimensiones precisas una voluntad popular que antes existía en forma difusa y ambigua, es esencial que ese tránsito de lo indefinido y difuso hacia lo preciso y definitivo tenga lugar con las garantías de diálogo, paridad de posiciones, etc., de un verdadero proceso; si se quiere, con mayor necesidad, en este caso, que en el proceso de producción de normas por parte del Cuerpo Legislativo; porque siendo ese transcurso de lo indefinido y oscuro hacia lo definido y cristalino en el campo electoral, una de las más altas manifestaciones (probablemente la más segura y clara manifestación) de la *democracia* moderna, requiere aun más perentoriamente de aquella “estructura privilegiada” que es el proceso.

Ahora bien, ¿se trata, en la realidad de nuestros países, de un proceso en sentido estricto, o se trata de un simple procedimiento? Esto va a depender, en definitiva, de lo que establezca cada sistema de derecho positivo; pero, en general, se puede notar una tendencia histórica que va desde las primeras legislaciones electorales, que configuraban

estructuras meramente procedimentales, hasta las legislaciones modernas, que han venido incorporando cada vez más elementos propios del modelo “proceso”.

La actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados. No estamos aquí ante una actividad para tutela de derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares como es el caso de los procesos jurisdiccionales civiles, contencioso-administrativos, etc., ni para la tutela de intereses colectivos amenazados por el delito, como es el caso de los procesos penales; el objetivo del *proceso electoral* excede en importancia al de los procesos jurisdiccionales; tiene como protagonista a un país entero y toca un aspecto clave de su vida civil: la *representación política* del pueblo en órganos de dirección del Estado. De donde sigue la necesidad, anteriormente apuntada, de que la serie de actividades que llamamos *proceso electoral* constituya un mecanismo completa y perfectamente adecuado a su fin, dado que el carácter democrático y auténticamente popular constituye la esencia misma de la forma electoral. Por lo cual, el *proceso electoral* debe constituir un permanente ejercicio democrático desde el principio hasta el final: *democracia* en la escogencia de los candidatos dentro de los partidos y alianzas; *democracia* en la palestra ideológica; *democracia* en la emisión del *voto*, etcétera.

#### **IV. Los sujetos del *proceso electoral***

El *proceso electoral* está diseñado en la ley como un conjunto de actividades confiadas a diferentes protagonistas que son, entonces, los sujetos de dicho proceso. Entre éstos podemos colocar a los *partidos políticos*, a los candidatos postulados, a los ciudadanos en particular, al Tribunal Supremo de Elecciones y sus auxiliares y al Cuerpo Electoral.

1. A los *partidos políticos* y a las alianzas de partidos debidamente registrados les corresponde el papel de partes gestoras o promotoras de una fase fundamental del *proceso electoral*, que es la fase de adquisición de conocimiento, por parte del Cuerpo Electoral, de las ideas y programas sustentados por los candidatos, así como sobre la personalidad, costumbres y formación de éstos como individuos.
2. Los candidatos son también, por sí mismos, partes del *proceso electoral*. Como destinatarios de la decisión del Cuerpo Electoral, es importante que se les reconozca un papel protagónico también en la etapa preparatoria del proceso destinada al debate de las ideas y aptitudes que sustentan, y que se les someta al examen público por parte del resto de la *ciudadanía*.
3. El ciudadano, considerado en su individualidad, también es un participante de gran significación en la palestra electoral, por lo que goza como tal de una legitimación expresa (que se manifiesta en normas atributivas, pero también a través de la prohibición dirigida a los extranjeros de intervenir en la *política* nacional).
4. El Cuerpo Electoral es el titular de una función soberana en el Estado: la función electoral, objeto del proceso que estamos analizando. El Cuerpo Electoral es la



expresión orgánica del conjunto de los ciudadanos con derecho al *voto* en un determinado país.

Se duda en atribuir el carácter de órgano del Estado al Cuerpo Electoral; y se afirma que, en el mejor de los casos, órgano sería el ciudadano, ésto es, que cada ciudadano es un órgano que realiza una función estatal y no solamente un sujeto titular de un derecho. Pero lo cierto es que la función electoral es realizada por el Cuerpo Electoral, considerada como una unidad orgánica; que dicha función adquiere su pleno significado en cuanto es colectiva; que la identidad de cada ciudadano desaparece en el secreto del *voto*; que se trata de un fenómeno similar (sólo numéricamente diferente al de los órganos legislativos: parlamento, asamblea, congreso, etc.) cuya naturaleza de órgano público nadie discute. Y si se argumenta en base a su funcionamiento discontinuo con intervalo de dos, cuatro o seis años, debe observarse que hay en la experiencia juspublicista moderna otros órganos con esas mismas características, de manera que de persistir en ese argumento habría que negar la condición de órgano también a la Asamblea Constituyente, la cual no sólo no es permanente sino que ni siquiera funciona con una periodicidad previsible por el derecho positivo.

5. El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano con las más altas facultades de regulación, control y decisión sobre el *proceso electoral*, constituyendo para ello la cúspide de un sistema de órganos que le son adscritos por la ley, orgánica o funcionalmente (sistema cuyo análisis no corresponde hacer aquí).

También en este caso se duda acerca de la naturaleza jurídica de las funciones de este tipo de órgano. Hay que decir, en primer lugar, que cada ordenamiento estatal ha podido concebirlo de la manera que convenga a las tradiciones de su pueblo o a las preferencias de su clase política. En lo que atañe a Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido concebido como órgano administrativo por algunos, o como órgano jurisdiccional por otros; pero no vamos a reproducir los argumentos dados en apoyo de las diversas tesis. Basta decir, en esta sede, que el Tribunal es la cúpula de un sistema de órganos que realiza una actividad administrativa preparatoria, es la función soberana que compete al Cuerpo Electoral; y que, como vértice de dicho sistema, el Tribunal tiene a su cargo funciones administrativas de dirección y control de sus órganos subordinados, pero también funciones de solución final de controversias en materia electoral, ésto es, funciones jurisdiccionales. En lo que atañe a las funciones centrales del Tribunal, es decir, efectuar el *escrutinio* de los *votos* y hacer la declaratoria definitiva de la *elección*, en su lugar haremos las consideraciones del caso.

#### **V. Etapas del *proceso electoral***

Siguiendo la clásica partición de la doctrina italiana para el procedimiento administrativo, hemos distinguido tres etapas del *proceso electoral*: A) preparatoria; B) constitutiva; y C) integrativa de eficacia.

### A. Etapa preparatoria

Esta etapa de preparación se inicia con la convocatoria que hace el Tribunal Supremo de Elecciones para la celebración de los comicios de que se trate (pueden ser para los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, o para miembros de las municipalidades, o para miembros de la Asamblea Constituyente, etc.) y comprende dos fases: la fase de inscripción de los partidos y candidatos, o la de estos últimos únicamente, y la campaña política.

La *campaña electoral* es una de las fases más importante de todo el *proceso electoral*, puesto que sirve para brindar a los ciudadanos la oportunidad de conocer a los candidatos, los programas de sus partidos y sus ideas y actitudes personales en relación con los problemas del país y sus perspectivas futuras. Todo esto tendrá que conseguirse a través de un debate que debería confrontar intensa y extensamente a los candidatos ante sus oponentes y partidarios, a través de mesas redondas, discusiones frontales, ruedas de prensa, encuentros con diversos sectores de población, etc.

El momento de la *campaña electoral* debe ser el punto más alto de la dialéctica del *proceso electoral* y uno de los rasgos que caracterizan mejor a éste como proceso. En consecuencia, es el momento en que los órganos estatales adscritos al proceso deben hacer el mayor esfuerzo por garantizar a todos los candidatos una presencia equivalente en la palestra electoral, con igualdad de recursos propagandísticos y un acceso paritario a los medios de comunicación de masas.

Junto a las exigencias de asegurar la libertad en el uso de los medios más idóneos, nos dice el Prof. Constantino Mortati “se hace sentir la de asegurar una paridad real entre los candidatos y los partidos en lucha, para evitar la preeminencia de los que disponen de mayores recursos económicos que falsearían la sana formación de las convicciones populares...” (pág. 367). Puede decirse, para concluir, que la calidad de la *campaña electoral* es uno de los indicadores más seguros de la vitalidad de la *democracia* en un determinado país.

### B. Etapa constitutiva

En esta etapa tienen lugar las actividades decisivas del *proceso electoral*, a saber: 1) la manifestación de la voluntad soberana del Cuerpo Electoral, que es el *sufragio*; y 2) la cuantificación y valoración de dicha voluntad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, para traducirla en *resultados electorales* concretos, contenidos en una declaración formal. La secuencia procesal de la etapa constitutiva incluye tres fases: votación, *escrutinio* y declaración del resultado. Para nuestros efectos de caracterizar mejor el *proceso electoral*, nos interesa analizar con cierto detenimiento las dos últimas, que están a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones.

La votación es, sin duda, el acto central del *proceso electoral*, cuando el Cuerpo Electoral cumple, generalmente en una sola jornada en las mesas receptoras, con la participación de los fiscales de los partidos, la función soberana que la Constitución le encomienda.

Pero a pesar de su enorme trascendencia la votación sólo es una actividad difusa, cuyo significado se desconoce, si no tuviera lugar el *escrutinio*, que es el conjunto de operaciones que otorgan dimensiones precisas, valor y autenticidad a aquella votación. Esta fase del *escrutinio*, que también es realizada “con la presencia y participación de las partes”, es decir, de los representantes de los *partidos políticos* acreditados, comprende diferentes operaciones y actividades a cargo del Tribunal y de sus órganos auxiliares; y a cargo también de los fiscales y delegados de los partidos, los cuales ordinariamente plantean al Tribunal una serie de recursos contra las decisiones de los órganos subalternos o del propio Tribunal.

Por ello, simultáneamente con las operaciones finales del conteo y de revisión *voto por voto*, el Tribunal va examinando también aspectos cualitativos con respecto a la *elección* y a los candidatos, a fin de llegar a un pronunciamiento final. Se ha dudado si este acto final del Tribunal, con efectos meramente declarativos (puesto que constata y declara un resultado producido antes por el Cuerpo Electoral) es un acto materialmente jurisdiccional, o bien un acto administrativo. Al respecto tenemos que decir lo siguiente:

1. El hecho de que la actividad electoral asuma la forma de un proceso no es argumento a favor de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal. Como sabemos, el modelo “proceso” viene siendo adoptado como forma de proceder para muchas actividades públicas y privadas totalmente ajenas a la órbita judicial.
2. El ordenamiento jurídico asigna al Tribunal el cometido delicadísimo de dirigir y controlar las operaciones de *escrutinio*, de comprobar el resultado de los comicios y proclamar la *elección*. Este papel es asignado en otros países a órganos superiores del Poder Ejecutivo o al Jefe del Estado, pero no creemos que ello altere, por sí mismo, la esencia de la actividad. ¿Cómo definir la naturaleza jurisdiccional o administrativa de los actos del Tribunal que estamos analizando?
3. El acto realizado por el Cuerpo Electoral es un acto innovativo: es una *elección* que atribuye a un sujeto la investidura de un cargo público (presidente, diputado); en cambio el acto del Tribunal declarando oficialmente el resultado de los *escrutinios* es un acto declarativo; pero no sólo es declarativo de un hecho histórico (votación mayoritaria a favor de x) sino también lo es del efecto jurídico de ese hecho (x resultó electo), de conformidad con la norma que dice, por ejemplo: “El presidente y los vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y *por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos...*” (lo destacado es nuestro).
4. Mientras que el juez es un tercero frente a los intereses que están en juego en el proceso que él decide con su sentencia, el Tribunal Supremo de Elecciones no es un tercero frente a los intereses que están en juego en el *proceso electoral*, que son los intereses de todos. Por el contrario, el Tribunal administra los intereses colectivos que están en juego en una votación, tal como, por ejemplo, lo enuncia la norma que dispone: “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al *sufragio* corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones...” Claro que también están en juego los intereses contrapuestos de los partidos y candidatos que

participan en la contienda, frente a los cuales sí se puede postular la “terceridad” del Tribunal. Pero estos intereses son secundarios frente al interés público que el evento electoral reviste. Se trataría, en suma, de una muy compleja administración, no de actividad jurisdiccional.

### C. Etapa integrativa de eficacia

El fenómeno fundamental de todo el proceso de las *elecciones* es, como hemos visto, la expresión de la voluntad del cuerpo electoral por medio de los *votos*. Actividad que requiere ser elaborada técnicamente, mediante una serie de operaciones y cálculos a los cuales aludimos antes, y que en último término se resuelven en la subsunción de los datos así cuantificados a un sistema de normas que les otorgan un significado jurídico-político preciso, expresado en una declaración formal del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo la eficacia jurídica de esa declaración del Tribunal no se produce mientras a su vez no se produce un acto sucesivo de publicidad idóneo para comunicar al público los resultados conseguidos. Esta actividad de comunicación social constituye la fase integrativa de eficacia del *proceso electoral*. Llegados a este punto, el *proceso electoral* alcanza el objetivo asignado a la función electoral por el ordenamiento jurídico: la renovación periódica del mandato conferido a los titulares de los órganos supremos del Estado.

## VI. Conclusión

En el estado actual de la institución que llamamos *proceso electoral*, creemos haber descrito a la vez una tendencia histórica y una exigencia democrática. En efecto, la adopción de la forma “proceso” en la actividad electoral, potencializa el contenido democrático de ésta y constituye, una vez consolidada dicha forma, un factor de reforzamiento de la conciencia democrática de los ciudadanos. El objetivo principal de este trabajo ha sido señalar esa conexión que, según creemos, es de vital importancia para la causa de los pueblos.

### Vocablos de referencia:

Administración electoral  
Campaña electoral  
Derecho electoral  
Elecciones  
Escrutinios  
Organismos Electorales

### Bibliografía:

Ambrosini, Gaspare.: *La proporcional: estudio comparativo y propuestas de reforma*; S. Stato, Roma, 1945.  
Barile, Paolo: *Derecho Constitucional*. Cedam, Padua, 1978.  
Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1965.  
Calamandrei, Piero: *Instituciones de derecho procesal civil*. Cedam, Padúa, 1943.  
\_\_\_\_\_: *El proceso como juego*, en Estudios sobre el proceso civil, vol. VI, Cedam, Padua, 1957.  
Carnelutti, Francesco: *Derecho y proceso*. Morano, Nápoles, 1958.  
Cotteret, J. M., y C. Emeri: *Los sistemas electorales*. Tau, Barcelona, 1973.

Duverger, Maurice: *Los partidos políticos*. A. Colin, París, 1969.  
Fazzalari, Elio: "Difusión del proceso y tareas de la doctrina", en *Revista Trimestral de Derecho y Procedimiento Civil*, Giuffré, Milán, 1958.  
\_\_\_\_\_: *Introducción al Derecho Procesal*; Cedam, Padua, 1974.  
\_\_\_\_\_: "Proceso I Teoría General", en *Novísimo Digesto Italiano*, Vol. XIII; Utet, Turín, 1966.  
Hauriou, André: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ariel, Barcelona, 1971.  
Ingrao, Pietro y otros: *El partido político*. De Donato, Ban, 1981.  
Mortati, Constantino: *Instituciones de Derecho Público*. Cedam, Padua, 1962.  
Sandulli, Aldo M: *El procedimiento administrativo*. Giuffré, Milán, 1964.  
Stein, Ekkehart: *Derecho Político*. Aguilar, Madrid, 1973.  
Virga, Pietro: *Derecho Constitucional*. Giuffré, Milán, 1967.

Walter ANTILLÓN

## PROGRAMAS POLÍTICOS

Las *organizaciones políticas* tienen un papel protagónico en la praxis social debido a que toda su actividad gira en torno a los asuntos de interés general, materializándose así su presencia política. Al respecto, cabe señalar que la forma fundamental en que se pone de manifiesto la razón de ser de la acción *política*, es en la propia finalidad que persigue.

La finalidad en cuanto concepción, precede a la actividad. Es decir que el objeto es trascendente: aparece como causa, porque genera la acción; aparece como medio, porque promueve las funciones específicas de la acción; y se presenta como efecto, en tanto deviene como resultado de la acción. En consecuencia, la finalidad es vista en sus tres momentos: causa, medio y término.

La caracterización precedente indica que el objeto de toda actividad debe hallarse con base en tres factores: primero, los factores que promueven la actividad, es decir quién o quiénes y por qué se deciden a crear la materia de empresa; segundo, los factores mecánicos y orgánicos que desarrollan la actividad, es decir, la forma en que está organizada ésta y; tercero, los factores del ámbito de realización de la acción, esto es, circunscribir el lugar y el momento en que se realiza la actividad.

El campo de realización de estos elementos no puede ser otro que el Estado y la sociedad. En efecto, todas las *organizaciones políticas* surgen y existen teniendo como presupuesto su intervención en la vida política, por tanto sus fines están dirigidos a dar solución a los problemas del Estado y de la sociedad. De ahí que no haya organización política cuya existencia y funcionamiento no esté orientada hacia la conquista del *poder* público; esto se pone de manifiesto tan pronto se observa la forma como cada organización política encara e interpreta los problemas de su medio, la forma como plantea y fundamenta la solución a esos problemas y la manera en que ésta es acogida por la población.

Esta labor de intervención de las *organizaciones políticas* da lugar, primero, a una tarea ya sea de toma de posición ideológica, o en todo caso de develamiento del estado de conciencia de los ciudadanos. Segundo, a la formulación racional y sistematizada de esas aspiraciones y posiciones. Es entonces cuando nos encontramos frente a lo que se denomina *programa político*.

El *programa político* representa el compendio de objetivos o fines específicos que se propone realizar la organización política al asumir el gobierno, o que exige que se realice a quienes ejercen el gobierno. El programa constituye, entonces, la base de acción que unifica a los miembros de una organización política en sus aspiraciones fundamentales; que son heterogéneas por la diversidad de demandas, pero, a su vez, con una forma homogénea relativa al carácter político de los distintos planteamientos.

Ahora bien, se entiende que un *programa político* sin una sólida fundamentación teórico-práctica que la sustente, tendría una escasa acogida por parte de la sociedad; porque, como ya se ha señalado, un *programa político* está dirigido fundamentalmente a la población

y, en consecuencia, es ésta la llamada a pronunciarse sobre su valor, ya sea afirmativa o negativamente en el acto electoral. Así, las *organizaciones políticas* cumplen un rol activo a través de la interpretación e incorporación de las demandas e intereses de la población en las promesas de *campaña electoral*, que son expresión de las ofertas de su *programa político*.

De otro lado, los *programas políticos* en tanto exposición escueta y fría de los hechos a ejecutarse, no tienen la fuerza suficiente para imponerse por sí en la conciencia cívica de los hombres; en la medida que los ciudadanos se inclinan generalmente en razón de los fundamentos que respaldan a un programa, en atención a las fuentes que determinan su convencimiento, y con base en las normas y principios que forman la conciencia.

No obstante en la actual crisis socio-política (crisis de las ideologías y de los *partidos políticos*), un *programa político* no se muestra ya como fuente de decisión y creencias, sino como simple pauta de orientación, en vista de que las *campañas electorales* se basan en el “marketing político”. En nuestros días, éste se ha tornado en sinónimo de primacía de la imagen, al ponderarse lo visual sobre lo inteligible, trayendo como consecuencia que el electorado se limite a un ver sin entender, anulando los conceptos y atrofiando su capacidad de comprensión y decisión electoral.

En ese sentido, la personalización de los *procesos electorales* contemporáneos se pone de manifiesto, en la importancia que adquieren los rostros en la “política en imágenes”, pues ésta se fundamenta en la exhibición de candidatos subordinando los programas y el debate políticos. La televisión condiciona fuertemente la *campaña electoral*, ya sea en la *elección* de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a ganar al vencedor; de ahí que un “marketing político” mal planteado haga que las *elecciones* se transformen en un espectáculo en el que lo relevante es el espectáculo mismo, y no la información de los *programas políticos* en su esencia, quedando ésta como un residuo en el proceso de formación de la voluntad ciudadana, debido a que los ciudadanos creen en lo que se ve en la pantalla y que aparece como lo real y verdadero.

Sin embargo, un “marketing político” bien llevado debe partir de la definición de los objetivos y los *programas políticos* para poder influir adecuadamente en el comportamiento del ciudadano, respetando en todo momento las reglas generales de: a) coherencia (cada decisión debe correlacionarse con las otras), b) examen sistemático de las campañas anteriores (redefinición que excluya la repetición), c) diferenciación mínima (opciones que diferencien al candidato por lo menos en un punto específico), y d) máxima seguridad (no plantear una estrategia que pueda poner en peligro al candidato).

Sólo de esta manera se podrá evitar que los ciudadanos se conviertan en un objeto más de la publicidad política que se genera, asegurando así que como *electores* con derecho a ser informados pluralistamente, puedan elegir de manera racional y libre el mejor *programa político* que se presente.

## **Vocablos de referencia:**

Campana electoral  
Ideología política  
Organizaciones políticas  
Propaganda electoral

## **Bibliografía:**

Alvarez Conde, Enrique: "Los Principios del Derecho Electoral", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 9. Madrid, mayo-agosto 1991.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci: *Diccionario de Política*. Tomo I, Siglo Veintiuno Editores, México D.F, 1985.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*. Ed. IIDH/ CAPEL, San José de Costa Rica, 1995.

De Esteban, Jorge y otros: *El proceso electoral, la razón de las elecciones, estructura del proceso electoral, los sistemas electorales comparados, el caso español, entre la ley de reforma política y la ley electoral: Análisis del referéndum de 1976*, Editorial Politeia, Madrid, 1977.

Maarek, Philippe: *Marketing Político y Comunicación*, Paidós Ibérica S.A., Barcelona, 1997.

Sartori, Giovanni: *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*. Taurus, Buenos Aires, 1998.

Solazabal Echeverría, Juan: Una Visión Institucional del Proceso Electoral. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 39. Madrid, setiembre-diciembre 1993.

César Rodrigo LANDA ARROYO



# PROPAGANDA ELECTORAL

La propaganda adquiere una importancia decisiva en los *procesos electorales*. Se trata de una actividad lícita que influye decisivamente en la selección de los gobernantes, como lo demuestra el monto excesivo que los *partidos políticos* le dedican a ese rubro en la *campana electoral*. Por esa razón, se requiere una regulación adecuada. Para intentar precisar el contenido y alcance de la regulación jurídica a esa actividad, decisiva en el *proceso electoral*, se intentará examinar someramente su noción, la libertad de expresión y la propaganda y finalmente sus límites.

## I. La noción de propaganda

La palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas; supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, particularmente por los medios de comunicación colectiva, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera<sup>1</sup>.

La *propaganda electoral* está íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos que compiten en el proceso para aspirar al *poder*. La *campana electoral* comprende tanto el proselitismo, como la propaganda<sup>2</sup>. En ese sentido, la propaganda es uno de los mecanismos de los *partidos políticos* para dar a conocer sus programas, sus ideas. En algunos códigos electorales se intenta definir estos conceptos. Así por campaña se entiende “toda actividad política de partidos, frentes, alianzas o coaliciones destinadas a la promoción de candidatos, difusión y explicación de programas” (Art. 97 del Código Electoral de Bolivia, 1993). Entre sus actos están: “reuniones públicas, asambleas, marchas, etc., así como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, etc.” (Art. 182 del Código Mexicano).

La ley chilena concibe la propaganda como la actividad: “... dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito (Ley 18.700 art. 30).

### A. La propaganda político electoral y la publicidad

En el sentido anteriormente mencionado, la propaganda no difiere en esencia de la publicidad, concepto éste último que supone dar a conocer algo, publicarlo, una forma de propagarlo con la finalidad de estimular la demanda de bienes y servicios<sup>3</sup>. Este concepto persigue promover una conducta en un sentido determinado. La propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que inspirada en el sistema norteamericano, tiende a extenderse a la mayor parte de las naciones capitalistas y aunque el producto que se busca vender no es otra cosa que un candidato, un programa o unas ideas, las técnicas utilizadas son las mismas de las ventas de mercancías, en las cuales se utilizan “slogan” de fuerte impacto emocional, que en nada difieren de la promoción de un cosmético o bebida<sup>4</sup>. Hoy

en día las *campañas electorales* presentan un manejo típicamente publicitario, donde incluso se abandona la difusión de ideas y se cambia por la venta de un producto, de una mercancía.

Mientras que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, la publicidad busca la compra, el uso o consumo de un producto o un servicio<sup>5</sup>.

### *B. La evolución de la propaganda*

Los griegos, primeros maestros de la humanidad en Occidente, no concebían que alguien pudiera dedicarse a los asuntos de la polis si no conocía la retórica, el arte de persuadir. Como lo advirtió Loewenstein: “La propaganda política, en una o en otra forma, ha existido ciertamente desde el principio de la sociedad estatal organizada. Su influencia, sin embargo, en la mentalidad individual, núcleo del alma de la masa, se ha hecho arrolladora cuando se ha apropiado de los medios de comunicación colectiva”<sup>6</sup>.

Como lo advierte Domenach: “La propaganda política es uno de los fenómenos dominantes en la primera mitad del siglo XX. Sin ella, serían inconcebibles las grandes conmociones de nuestra época, la revolución comunista y el fascismo. Fue en gran parte gracias a ella que Lenin pudo establecer el bolchevismo: y esencialmente a ella Hitler debió sus victorias, desde la toma del *poder* hasta la invasión del 40.. “Lo principal, dijo Lenin, es la agitación y la propaganda en todas las capas del pueblo”, Hitler por su parte, afirmó, la propaganda nos permitió conservar el poder y nos dará la posibilidad de conquistar el mundo”<sup>7</sup>.

Para otros autores, esas opiniones resultan exageradas. Según Urcuyo: “...solamente un sector de la población es el que resulta influido por la propaganda electoral. El grueso de los ciudadanos toma su decisión desde antes del inicio de la campaña electoral”<sup>8</sup>. En el mismo sentido considera Ramírez que: “Si el electorado tiene arraigada una determinada creencia, o posición, no existe propaganda alguna que sea capaz de cambiarla”<sup>9</sup>. Sin embargo, no se puede negar que esta herramienta social constituye una manifestación del *poder* que intenta influir en la libre voluntad del destinatario para que éste se sienta inducido a actuar según las directrices de los que controlan el aparato de propaganda. Su influencia, en situaciones electorales muy parejas, adquiere carácter decisivo.

Desde la perspectiva de los medios, la propaganda político electoral ha evolucionado desde el contacto personal o con escritos y panfletos, como se dio en la primera época del Constitucionalismo, hasta la actual que, sin renunciar totalmente a la relación directa con los *electores*, utiliza esencialmente los medios de comunicación colectiva. Los periódicos, frente a la radio y a la televisión, también han disminuido su influencia, si se toma en cuenta que la lectura exige un mayor esfuerzo de concentración y disciplina que la actividad pasiva frente a la televisión. Incluso en países de alto nivel de analfabetismo, la televisión resulta un medio idóneo para transmitir el mensaje, vender un producto y promocionar a un candidato.

Dirigida a las masas, la propaganda política intenta ejercer su influjo con efectos emotivos y no con razones. Exagerando las cualidades y escondiendo defectos de los candidatos, como en los productos, la propaganda política, elaborada por especialistas calificados y asesores extranjeros, pretende interpretar y responder a las encuestas, estudiar diversos aspectos del *comportamiento electoral*, para ofrecerle al pueblo lo que éste desea oír. “Aquel que unte el pastel político con la más rica miel, es el que cazarán más moscas”, o, parafraseando la ley Lade Sir Harold Mackinder “el que domina los medios de comunicación de masas, domina el proceso político”.

### C. La noción jurídica de la propaganda

Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica “cuando se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral o se pondera o se combate a uno de sus candidatos. Si una publicación se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido, no cabe duda que se trata de propaganda político-electoral”<sup>10</sup>. Según la ley española, “Se entiende por campaña de propaganda electoral, el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, las Federaciones, las coaliciones, las agrupaciones de electores y los candidatos en orden a la captación de sufragios” (Art. 37 de la Ley Española). De ahí que existe una noción amplia de propaganda como el conjunto de actos o actividades de los *partidos políticos* para persuadir al electorado en determinado sentido y obtener sus *votos*.

## II. La propaganda política y la libertad de expresión

La relación entre la propaganda y la libertad de expresión tiene una importancia decisiva. Este tema es objeto de debate en todas las *campañas electorales*. La Sala Constitucional de Costa Rica declaró inconstitucional diversos aspectos del artículo 85 del Código Electoral, referentes a la propaganda, por considerar que limitaban severamente la libertad de comunicación durante la campaña política. Según algunos diarios, a partir de este momento, al eliminarse la censura y el *delito electoral*, el país será más libre<sup>11</sup>.

Sin embargo, se mantiene que obliga a los *partidos políticos* a: no utilizar más de una página por edición o su equivalente en número de centímetros cuadrados en cada uno de los diarios nacionales; reducir, en televisión, a un máximo de diez minutos diarios por canal, tiempo no acumulable en caso de no ser utilizado y la propaganda por radio a un plazo de diez minutos máximo por emisora, no acumulables y a un máximo de treinta minutos por semana por emisora; limitar, en la semana anterior a la *elección*, únicamente por espacio de dos días, a un máximo de cuatro páginas por edición.

No cabe compartir la resolución de la Sala Constitucional costarricense en este último extremo, al preferir la libertad de injuriar, difamar y calumniar en la propaganda con la posibilidad de acudir ante los tribunales, a la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de suspenderla, cuando ésta sea injuriosa, calumniosa o difamatoria. De tolerarse la difusión de propaganda lesiva al honor de las personas, los afectados pueden acudir a los tribunales. Esta afirmación es cierta, pero la respuesta llega tarde, demasiado tarde, cuando ha pasado el *proceso electoral* y el daño al honor de la persona o de un

candidato se ha consolidado. Aun en el caso de lograr –no se sabe cuánto tiempo después–, la sanción para los responsables e inclusive una compensación económica, el daño causado resulta irreparable. Cabe defender el principio, consagrado en las constituciones, de la libertad de pensamiento sin previa censura, pero cuando una noticia altamente injuriosa, calumniosa y difamatoria se transforma en propaganda o publicidad electoral, el daño resulta a todas luces irreparable. En este caso se trata de una publicidad altamente lesiva del honor de una persona, que ya ha sido publicada, y que se pretende suspender para que no continúe causando más daño.

Un ejemplo puede ilustrar la inconveniencia de mantener el principio de libertad de expresión, sin regulaciones y límites. Un narcotraficante, por venganza, resentimiento o de mala fe decide hacer una afirmación contra un candidato. Aunque la noticia provenga de un narcotraficante, cuya credibilidad es cuestionable, con sólo mencionar a ese político, esa referencia, proyectada en televisión y repetida en forma de propaganda, causa un daño desproporcionado, abusivo e irreparable. El narcotraficante puede convertirse en el árbitro del *proceso electoral*, pues su alusión a uno de los candidatos se convierte en decisiva. Ante tales manifestaciones, el Tribunal Supremo de Elecciones no puede suspender esa publicidad, aunque ésta descienda a los límites más indecorosos e inmorales que ofendan la moral pública y transmita valores destructivos para la niñez y la juventud.

De hecho, los medios de comunicación colectiva se convierten en los órganos que determinan qué se publica y qué no se publica. Imponen los límites. La eventual coincidencia de criterios, entre el autor de la publicación y el director del medio, por razones ideológicas, políticas o personales contra un candidato permitirá la difusión de propaganda injuriosa, calumniosa o difamatoria y después le hará frente al juicio, pero logrará el objetivo: destruir al candidato o a la persona, la cual, en el momento, no puede hacer nada. Cuando se trata de propaganda como parte de la actividad *política* electoral, dominada por la pasión y la avidez de *poder* que desborda límites racionales, el *organismo electoral* debería tener la posibilidad de suspenderla y regularse un procedimiento sumario, con un plazo máximo de ocho días para que el Tribunal Constitucional, garante de las libertades públicas y de la supremacía de la Carta Política, determine si procede o no, según la respectiva Constitución, suspender o autorizar esa propaganda injuriosa, calumniosa, indecente y poco edificante.

Cabe defender la posibilidad del medio de comunicación de dar cualquier noticia, sin censura previa, independientemente del carácter injurioso, calumnioso o difamatorio de ella, pero la conversión de la noticia en propaganda o publicidad política constituye un peligro muy grande, si el ordenamiento jurídico no tiene herramientas para impedirlo. Después, mucho tiempo después, vendrá la sanción, el daño será entonces irreparable y un sector del pueblo, engañado por esa propaganda, puede inclinar la balanza en determinado sentido. En información y en pensamiento, la ecuación se inclina en favor de la libertad; en la publicidad y en la propaganda político electoral, dirigidas al inconsciente de los ciudadanos con el propósito de ejercer influencia en la conducta humana, más que expresar pensamientos, es mejor evitar el daño y poder suspenderla por un órgano

calificado con garantías suficientes en favor de los *partidos políticos* y los medios de comunicación para impugnar esa decisión y rápidamente encontrar respuesta.

### **III. Limitaciones de la propaganda política**

En general, los *partidos políticos* tienen derecho a difundir toda clase de propaganda; así como a realizar reuniones u otras actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización. Sin embargo, para la realización de actividades propagandísticas, se establecen diversos límites: unos referidos a los sujetos (extranjeros, funcionarios públicos y clérigos); otros, a la actividad (desfiles y manifestaciones); algunos, al contenido de la información (encuestas); y en algunos casos relacionados con determinados sitios o lugares y a los plazos.

En cuanto a los sujetos se prohíbe hacer propaganda a los extranjeros, los cuales carecen de derechos políticos. Existen normas que prohíben hacer propaganda y participar en los *procesos electorales* a determinados funcionarios públicos y a los integrantes de la fuerza armada y a los de la policía. También expresamente se impide a los clérigos realizar desde el púlpito propaganda política o invocar motivos religiosos.

Para la difusión de *propaganda electoral* pueden establecerse plazos o períodos en los cuales se prohíbe. En algunos países se prohíbe hacerlo durante la Navidad, en los casos en que las *elecciones* se realicen durante los primeros meses del respectivo año. También caben reglas referentes a la duración de la campaña misma, que deben respetar los *partidos políticos*.

Las manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques, normalmente deben contar con el permiso de las autoridades correspondientes. Los miembros de los *partidos políticos* no podrán celebrar reuniones o mitines en zonas públicas, en un mismo distrito electoral, el mismo día. Asimismo, no podrán reunirse en puentes, intersecciones de vías públicas ni frente a templos religiosos, estaciones de bomberos o de la Cruz Roja o a menos de 200 metros de hospitales o dependencias de la Autoridad de Policía ni de centros educativos cuyas funciones normales puedan resultar perjudicadas. Por razones obvias tampoco se permiten actos públicos similares en favor de dos o más partidos en el mismo lugar y dentro de las mismas horas de modo que pudiera dar motivo a desórdenes públicos.

En lo relativo a encuestas, es sana la inscripción de las empresas dedicadas a la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, para llevar a cabo su actividad en el período electoral deberán registrarse ante el *organismo electoral*. Para evitar manipulaciones, algunas legislaciones prohíben la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de *opinión pública* o encuestas relativas a procesos electorarios durante los dos días inmediatos anteriores y el día de las *elecciones*.

Las sanciones más convenientes en caso de transgredir esas normas se deben orientar hacia la disminución del aporte estatal que les corresponde al partido. El monto o porcentaje de esa reducción debe ser determinado por el órgano electoral, de acuerdo con lo que establezca la legislación respectiva. Incluso podrían establecerse sanciones

penales, cuando se produzca la divulgación de encuestas y sondeos el día de las elecciones<sup>12</sup>.

#### **IV. Conclusión**

La propaganda política, inicialmente concebida como el arte de la retórica para persuadir, ha evolucionado por su técnica, su constancia y su contenido hacia una forma que difiere poco de la publicidad comercial, como si se tratara de la venta de un producto. Aparece en la radio, la televisión, periódicos, revistas, carreteras, en afiches y pancartas, así como en grandes avisos publicitarios. Es una realidad casi omnipresente. Penetra los hogares, las oficinas, los negocios, las tiendas. Su realización se encarga a agencias publicitarias, con sus técnicas y métodos.

Aunque se discute su influencia, sí constituye un factor que adquiere el carácter decisivo cuando las fuerzas políticas están parejas. Esta circunstancia, unida a otros bienes jurídicamente tutelables, justifican su regulación.

#### **Vocablos de referencia:**

Campañas electorales  
Encuestas electorales  
Financiamiento de los partidos políticos  
Financiamiento de los procesos electorales  
Proceso electoral

#### **Bibliografía:**

Caláis-Aulois, Jean: *Droit de la Consummation*, Dalloz, 1980.  
Domenach, Jean Marie: *Propaganda Política*, Editorial Buenos Aires, Buenos Aires, 1962.  
González Llaca, Edmundo: *Teoría y Práctica de la Propaganda*, Editorial Grijalbo, 1981.  
Guinsber, Enrique: *Publicidad: Manipulación para la reproducción*, Plaza y Valdés, 1987.  
Herreros Arconada, Mario: *Teoría y Técnica de la Propaganda Electoral*. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994.  
La Nación: *Editorial*, p. 13A. del 22 de marzo de 1997, San José de Costa Rica, 1997.  
Lauga, Martín: “Publicidad/ Propaganda, período, prohibiciones”, en Nohlen et al (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1964.  
Ramírez Zamora, Víctor: *Opinión Pública y Democracia*, Cuaderno No. 40 CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.  
Resolución N° 65 del Tribunal Supremo de Elecciones, diez horas del treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro.  
Urcuyo Constantino, “Costa Rica Elecciones de 1994”, en *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996. Urnas y Desencanto*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL. San José, 1998.

Hugo Alfonso MUÑOZ

## NOTAS

- 1 González Llaca, Edmundo: *Teoría y Práctica de la Propaganda*, Editorial Grijalbo, 1981, p. 35.
- 2 Lauga, Martín: “Publicidad/ Propaganda, período, prohibiciones”, en: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 426.
- 3 Caláis-Aulois, Jean: *Droit de la Consummation*, Dalloz, 1980, p. 20.
- 4 Guinsber, Enrique: *Publicidad: Manipulación para la reproducción*, Plaza y Valdés, 1987. p. 12.
- 5 Herreros Arconada, Mario: *Teoría y Técnica de la Propaganda Electoral*. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994, p. 195.
- 6 Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1964. p. 414.
- 7 Domenach, Jean Marie: *Propaganda Política*, Editorial Buenos Aires, Buenos Aires, 1962. p. 5.
- 8 Urcuyo, Constantino: “Costa Rica Elecciones de 1994. Continuidad Democrática” en *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996. Urnas y Desencanto*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL. San José, 1998. p. 42.
- 9 Ramírez Zamora, Víctor: *Opinión Pública y Democracia*, Cuaderno No. 40 CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996, p.73.
- 10 Resolución N° 65 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, diez horas del treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro.
- 11 La Nación, Editorial, p. 13A del 22 de marzo de 1997. Sin embargo, la Sala Constitucional mantuvo el precepto que obliga a las empresas a inscribirse ante el Tribunal Supremo de Elecciones y obtener su autorización para prestar servicios de propaganda electoral; elimina eso sí el plazo dentro del cual debe realizarse ese acto y suprime también la potestad de suspender una publicación en un diario o una transmisión en el periódico. La Sala considera inconstitucional el inciso f), del artículo 85 del Código Electoral que confería potestades de regulación específica en favor del Tribunal Supremo de Elecciones tendientes a: garantizar el cumplimiento del principio de igualdad en materia de difusión; asegurar la moderación de la cantidad de medios empleados; fomentar la difusión de pensamiento político; mantener la publicidad dentro de límites razonables, los cuales no podrán ser superiores a los de difusión del pensamiento, debates ideológicos o programáticos, así como las disposiciones que permitían al Tribunal desinscribir a las empresas que incumplieren sus regulaciones.
- 12 Nolte, Detlef: “Las encuestas y sondeos durante el proceso electoral”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.489.

# PROPORCIONALIDAD

## I. Concepto

La *proporcionalidad* es una de las características mediante las cuales se evalúan los efectos de los *sistemas electorales*. La *proporcionalidad* se define como el nivel de coincidencia entre el porcentaje de *votos* y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una *elección* para cuerpos colegiados. A mayor coincidencia entre el porcentaje de *votos* y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes mayor será la *proporcionalidad* del resultado de una *elección* determinada, y del *sistema electoral* aplicado. Mientras mayor sea la diferencia entre el porcentaje de *votos* y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes menor será la *proporcionalidad* del resultado de la *elección* y del *sistema electoral*.<sup>1</sup> Esta diferencia sirve para establecer el nivel de desviación de la *proporcionalidad*, también conocido como “desproporcionalidad”, que sería la cara reversa de la *proporcionalidad*, y puede definirse como el nivel de desviación del porcentaje de *votos* y el porcentaje de escaños de las organizaciones participantes en una *elección* para cuerpos colegiados.<sup>2</sup>

La *proporcionalidad* del resultado de una *elección* está vinculada directamente al grado de representatividad del cuerpo elegido con respecto al electorado<sup>3</sup>. A mayor *proporcionalidad* mayor es el grado de representatividad, en el sentido de que los cuerpos legislativos estarán integrados de manera que reflejen las orientaciones políticas del electorado. Un grado de *proporcionalidad* perfecta implicaría que si un 40% del electorado vota por los social demócratas éstos tendrían también 40% de los cargos parlamentarios, si un 30% vota conservador habría un 30% de conservadores en el Parlamento, si un 20% vota liberal habría un 20% de escaños para los liberales. El grado en que un *sistema electoral* es proporcional indica a su vez en qué medida es probable que los cuerpos legislativos reflejen las orientaciones políticas de los votantes. Los partidarios de elevados niveles de *proporcionalidad* argumentan que cuerpos legislativos altamente representativos son necesarios para incrementar la posibilidad de que sus decisiones sean realmente un reflejo de la voluntad popular. Quienes consideran que este objetivo es fundamental, son usualmente partidarios de adoptar *sistemas electorales* de representación proporcional. Por el contrario quienes consideran que el objetivo fundamental de una *elección* es garantizar la *gobernabilidad*, consideran que más importante que asegurar una alta representatividad es que exista una mayoría clara en los cuerpos legislativos a favor de la organización o coalición con mayor apoyo popular. Estos son partidarios de establecer *sistemas electorales* mayoritarios (ver “*Sistemas Electorales*”).

A mayor *proporcionalidad* del sistema más difícil será que existan mayorías parlamentarias artificiales (también llamadas manufacturadas)<sup>4</sup>. Una mayoría es artificial cuando un partido o *coalición de partidos* obtiene la mayoría absoluta de los escaños de un cuerpo legislativo sin haber logrado la mayoría absoluta de los *votos*, y aún más difícil será que se produzcan las que pudiéramos denominar mayorías espurias. Tendríamos una mayoría espuria cuando un partido o coalición que pierde en *votos* con otro, sin embargo logra la mayoría absoluta de los escaños de la legislatura, lo que implica que en un régimen parlamentario se encargaría de dirigir el gobierno, tal como ocurrió en Nueva Zelanda



utilizando un sistema mayoritario en circunscripciones uninominales en las *elecciones* de 1978 y 1981<sup>5</sup>.

La *proporcionalidad* está igualmente asociada a los conceptos de sobre-representación y sub-representación. Se habla de sobre-representación de una fuerza política cuando su porcentaje de escaños es superior a su porcentaje de *votos*, y sub-representación cuando su porcentaje de escaños es inferior a su porcentaje de *votos*. Como ya lo encontró Rae<sup>6</sup>, es una tendencia general de los *sistemas electorales*, proporcionales y mayoritarios, la de sobre-representar a los partidos grandes, especialmente al más grande, y sub-representar a los medianos y menores. Esta tendencia sin embargo, es claramente más acentuada en los sistemas mayoritarios que en los proporcionales<sup>7</sup>. Estos planteamientos de Rae, confirmados por estudios posteriores<sup>8</sup>, a su vez ratifican ideas ya expresadas por Duverger en los años cincuenta<sup>9</sup>. En la realidad no se presenta la *proporcionalidad* absoluta. Ningún sistema es totalmente proporcional, unos sistemas son más proporcionales que otros.

## II. Medidas del nivel de *proporcionalidad* y *desproporcionalidad*

Determinar el grado en que el resultado de una *elección* se acerca o aleja de la *proporcionalidad* perfecta es sencillo si se refiere a un solo partido. Basta restar el porcentaje de escaños obtenidos por la organización de su porcentaje de *votos* para saber en cuántos puntos de porcentaje se diferencian. Podría también dividirse el porcentaje de escaños entre el porcentaje de *votos* para determinar su relación, denominada por Valles y Bosch “ratio de ventaja”<sup>10</sup>. Sin embargo, es más complicado cuando se trata de tener un panorama global de la *proporcionalidad* de una *elección* con relación al conjunto de partidos. Para ello se han propuesto varios métodos. Siguiendo el orden cronológico propuesto por Lijphart<sup>11</sup>, el primero de estos métodos es el de la “*desviación promedio*” y fue propuesto por Rae<sup>12</sup>. Se calcula sumando las diferencias absolutas entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de *votos* de los partidos que hubieren obtenido 0.5% o más *votos*, sin tomar en cuenta los signos negativos, y dividiendo el resultado de esta suma entre el número de partidos considerados. En el ejemplo que presentamos en el Cuadro N° 1, la desviación promedio sería:  $(7+4+5+6)/4 = 5.5$ . A este método se le critica que al dividir entre todos los partidos tiende a minimizar la desproporcionalidad en aquellos casos en los que participa un número alto de partidos. Exagera la *proporcionalidad* cuando participan muchos partidos pequeños. El segundo método es el de Loosemore y Hanby<sup>13</sup>. Calcula la distorsión de la *proporcionalidad* (“D”), haciéndola equivalente a la desviación entre el porcentaje de *votos* y el porcentaje de escaños de los partidos sobre-representados. En el Cuadro N° 1, estos serían A y B, por lo cual “D” sería igual a once  $(7+4)$ . Como lo que ganan los sobre-representados es lo mismo que pierden los sub-representados, la “D” puede también calcularse sumando todas las diferencias entre los porcentajes de *votos* y escaños, para luego dividir entre dos :  $(7+4+5+6)/2 = 11$ . Este método, hasta ahora el más utilizado, ha recibido la crítica de que no es sensible a la forma en que se distribuyen las desviaciones entre los partidos, y considera igual una *elección* en que hubiera un solo partido sobre-representado con diez puntos de porcentaje, a otra en que hubiera diez partidos sobre-representados con un punto de porcentaje cada uno, exagera según Lijphart la desproporcionalidad de sistemas y *elecciones* en las que participen muchos partidos<sup>14</sup>. A pesar de ello la “D” tiene la importante ventaja de una interpretación sustancial clara. Una sobre-representación de 11 puntos de porcentaje, como en nuestro ejemplo, indica que los partidos favorecidos (A y B) recibieron

11% de los escaños por encima de los que les corresponderían en estricta *proporcionalidad* (trece cargos en nuestro ejemplo), y que al mismo tiempo, los partidos sub-representados, obtuvieron 11% de los escaños menos de los que les corresponderían en estricta *proporcionalidad* (también trece cargos). Ninguno de los otros indicadores de desproporcionalidad permite una interpretación sustancial como ésta. Rose propone un índice de *proporcionalidad* que es equivalente a restar de 100 la “D” de Loosemore y Hanby<sup>15</sup>. En nuestro ejemplo, la *proporcionalidad* según el índice de Rose sería  $100-11=89$ . Pero al hacer esta transformación, se pierde la posibilidad de hacer la interpretación antes referida del resultado, por lo cual parece preferible reportar la desproporcionalidad “D”. El tercer método es el de los “menores cuadrados” propuestos por Gallagher<sup>16</sup>. Se calcula sumando los cuadrados de las diferencias entre porcentajes de escaños y *votos* de todos los partidos. El número obtenido se divide entre dos, y luego se calcula la raíz cuadrada. El resultado es el índice de desproporcionalidad de Gallagher o de los menores cuadrados. En nuestro caso la distorsión según este método se calcularía así:

$$(7^2 + 4^2 + 5^2 + 6^2) / 2 = 8$$

Este procedimiento tiene la virtud de tomar un camino intermedio entre el de Rae y el de Loosemore y Hanby, ya que es sensible a la distribución de la desviación entre pocos o muchos partidos, pero da a una desviación grande un peso mayor que el de varias desviaciones pequeñas en conjunto equivalentes a la primera<sup>17</sup>. Por ello es el método preferido por Lijphart<sup>18</sup>. Una cuarta alternativa es la de utilizar como indicador de desproporcionalidad la desviación mayor entre escaños y *votos* producida en la *elección*, que en nuestro caso es la del partido A, es decir 7<sup>19</sup>. Sin desconocer los méritos de la solución propuesta por Gallagher, creemos que las posibilidades interpretativas que brinda la “D” de Loosemore y Hanby la hacen preferible.

### CUADRO No.1 COMPARACIÓN DE MEDIDAS DE DESPROPORCIONALIDAD

PARTIDO	% VOTOS	ESCAÑOS		DESVIACIÓN
		N	%	
A	35 %	50	42%	7
B	30 %	41	34%	4
C	25 %	24	20%	5
D	10 %	5	4%	6
TOTAL	100%	120	100%	—

#### DESPROPORCIONALIDAD:

Desviación Promedio de Rae

$$(7+4+5+6)/4 = 5.5$$

D de Loosemore y Hanby

$$(7+4+5+6)/2 = 11$$

Menores Cuadrados de Gallagher

$$(7^2 + 4^2 + 5^2 + 6^2) / 2 = 8$$

Desviación Mayor

$$= 7$$

### III. Factores de la *proporcionalidad* de un *sistema electoral*

Son varios los factores que influyen en la *proporcionalidad* de un *sistema electoral*. Si seguimos el señalamiento clásico de que los elementos fundamentales de un *sistema electoral* son la *fórmula electoral*, las circunscripciones y las formas de *candidatura* y votación, podríamos señalar que son la *fórmula electoral* y la circunscripción los elementos que influyen decisivamente en el nivel de *proporcionalidad* de un *sistema electoral*. A ellos debemos añadir un tercer factor, la existencia o no de barreras legales (ver *barrera electoral*).

#### A. *Fórmula electoral*

La *fórmula electoral* es el elemento de mayor peso en la *proporcionalidad* si hacemos referencia a la clasificación de ellas en proporcionales y mayoritarias (ver “*fórmula electoral*”). Partiendo de la base de que se utilizan circunscripciones de más de un escaño, ya que en las uninominales no se pueden aplicar métodos proporcionales, la desproporcionalidad, medida por cualquiera de nuestros indicadores, tenderá a ser mayor cuando se utiliza una *fórmula electoral* mayoritaria que cuando se utiliza una fórmula proporcional. Los análisis empíricos han demostrado que a pesar de los efectos que tienen otros factores, entre ellos básicamente las circunscripciones, la desproporcionalidad tiende a ser mayor en los *sistemas electorales* que utilizan fórmulas mayoritarias, que en los que utilizan fórmulas proporcionales<sup>20</sup>. Lo cual por supuesto, no es nada sorprendente.

Dentro de cada familia de *fórmulas electorales*, también afecta la *proporcionalidad* la modalidad que se adopte, aunque en una medida mucho menor que la decisión relativa a escoger un sistema mayoritario o proporcional, o al efecto de las circunscripciones. En el caso de las fórmulas mayoritarias la desproporcionalidad tiende a ser mayor en las fórmulas de mayoría relativa que en las otras modalidades ( mayoría absoluta, *voto alternativo*)<sup>21</sup>. En el caso de las fórmulas proporcionales más usuales, manteniendo iguales otras condiciones, la mayor desproporcionalidad es producida por la fórmula de *D'Hondt* (ver “*D'Hondt*”) y por la que utiliza el Cociente Imperial (ver *Cociente*), luego en condiciones similares siguen la fórmula de Saint Lagüe modificada, el Voto Único Transferible y el Cociente Droop con restos más altos, después la fórmula original de Saint Lagüe, y finalmente la que se asocia a la menor desproporcionalidad es la fórmula del Cociente Natural (Hare) y los restos más altos<sup>22</sup>, cuyos resultados son idénticos a la denominada en Alemania fórmula “Hare-Niemeyer” (ver vocablos *Cociente Electoral* y *Fórmula Electoral*).

#### B. *Circunscripciones*

La magnitud de las *circunscripciones* (ver vocablo *circunscripciones electorales*), luego del tipo de fórmula mayoritaria o proporcional, es el elemento fundamental para determinar la *proporcionalidad* de la distribución. En el caso de las distribuciones con fórmula mayoritaria, la *proporcionalidad* será mayor en la medida en que las circunscripciones sean menores. Cuando se usan fórmulas mayoritarias la mayor *proporcionalidad* tiende a obtenerse en circunscripciones uninominales. Si se usan circunscripciones plurinominales, la tendencia será a que la *proporcionalidad* disminuya en la medida en que aumente el número de escaños

promedio en las circunscripciones. La razón es que cuando el sistema se basa en circunscripciones uninominales es más probable que las diferencias locales en las preferencias políticas incidan en que las fuerzas menores si tienen su apoyo concentrado en áreas pequeñas (clase media, etnias, etc.) logren ganar algunos cargos en ellas. Sin embargo si estas áreas forman parte de una circunscripción plurinominal, la mayoría regional se podría llevar todos los cargos, neutralizando las especificidades de algunas zonas.

En el caso de que la distribución se haga con base en una fórmula proporcional, la *proporcionalidad* será mayor cuanto más grande sea la circunscripción. La *proporcionalidad* máxima se logra cuando la distribución se hace en una circunscripción nacional única. Y en este caso, será mayor mientras más grande sea el número de escaños del cuerpo legislativo del que se trate. En el caso más común de circunscripciones múltiples, la *proporcionalidad* será mayor en la medida en que sea mayor el promedio de escaños por circunscripción. También mejora la *proporcionalidad* la existencia de distribuciones adicionales de escaños nacionales, sobrantes o adicionales con base en la votación nacional y en forma compensatoria. Se habla de distribución compensatoria cuando para determinar los escaños que corresponden a cada organización se le restan los ya obtenidos en distribuciones anteriores.

El número total de escaños del cuerpo legislativo<sup>23</sup> de que se trate es importante en la medida en que afecta el tamaño de las circunscripciones. En el caso de circunscripciones múltiples es probable que a un mayor volumen de escaños total, mayor sea el promedio de cargos por cada circunscripción. Sin embargo lo más importante no es el tamaño total del cuerpo, sino el promedio que resulta de dividirlo entre el número de circunscripciones. Un sistema con 500 escaños, divididos entre 500 circunscripciones, con un escaño por circunscripción, será mucho menos proporcional que otro con 200 escaños divididos por igual en 10 circunscripciones. En el caso de una circunscripción nacional única, a mayor sea el número total de escaños del cuerpo legislativo a elegir, mayor tenderá a ser la *proporcionalidad*.

### C. Barrera legal

El que esté legalmente establecido o no un umbral de *votos* que los partidos deban superar para tener derecho a participar en la distribución proporcional de cargos (ver vocablos *barrera electoral* y *sistemas electorales*), es un factor que influye en el grado de *proporcionalidad*. En igualdad del resto de los factores antes considerados, la *proporcionalidad* disminuye con el establecimiento de barreras legales, y será menor en la medida en que aumente la magnitud de la barrera. La razón es que por definición, una parte de las organizaciones, aquéllas que no superen los requisitos de la barrera, estarán sub-representadas. Habrán obtenido un porcentaje “x” de *votos* y sin embargo no lograrán cargo alguno por ellos. Estos cargos, formarán parte de la sobre-representación de las fuerzas que superen la barrera. Sin embargo, a mediano plazo es posible que este efecto contrario a la *proporcionalidad* se neutralice debido a que las fuerzas minoritarias tiendan a no participar ante la imposibilidad de superar la barrera, con lo cual aunque habría una desproporcionalidad implícita, esta no se manifestaría en el *resultado electoral* propiamente dicho. Por el contrario, en los países con una *proporcionalidad* muy amplia, sin barreras legales, puede ocurrir que se estimule la participación de numerosos micro-partidos que a pesar de la generosidad del sistema, no

lleguen a obtener representación alguna, incrementando el nivel expreso de desproporcionalidad.

Lijphart, a partir de los elementos antes indicados, construye la variable “barrera efectiva”<sup>24</sup>, que englobaría el efecto de la circunscripción y de la barrera legal. Esta variable resulta ser la que mejor explica, en su análisis, el nivel de desproporcionalidad<sup>25</sup>. No obstante, creemos preferible considerar en forma autónoma los efectos tanto de la circunscripción como de la barrera legal.

### **Vocablos de referencia:**

Barrera electoral  
Circunscripciones electorales  
Cociente electoral  
D'Hondt  
Fórmula electoral  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

- Duverger, M: “*Los Partidos Políticos*”, trad. J. Campos y E. González, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Gallagher, M: “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies* 10, 1991. Págs. 40-41.
- Lijphart, A.: “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas”, en B. Grofman y A. Lijphart (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon Press, New York, 1986. Págs. 170-182.
- Lijphart, A.: “The Political Consequences of Electoral Laws 1945-85”. *American Political Science Review*, 84, 1990. Págs. 481-496.
- \_\_\_\_\_ : *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford University Press, New York, 1994.
- Loosemore, J. y V. Hanby: “The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions of Electoral Systems”. *British Journal of Political Science*, 1, 1971, Págs. 467-477.
- Mackie, T. y R. Rose: *The International Almanac of Electoral History*. Tercera edición. Congress Quarterly, Washington D.C., 1991.
- Molina, J.: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Vadell Hermanos-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Valencia, Venezuela, 1991.
- Rae, D.: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1971.
- Rose, R.: “Electoral Systems: a Question of Degree or of Principle”, en A. Lijphart y B. Grofman (eds.): *Choosing and Electoral System. Issues and Alternatives*. Praeger, New York, 1984.
- Valles, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Barcelona, 1997.

José E. MOLINA VEGA

### **NOTAS**

- 1 Molina, J: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Vadell Hermanos-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Valencia, Venezuela, 1991. Págs. 61-84.
- 2 Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford University Press. New York, 1994. Pág. 57.
- 3 Valles, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona, 1997. Pág. 125.
- 4 Lijphart, A., op.cit., págs. 75-77. Vallés, J. y A. Bosch: op. cit., pág. 160. Rae, D.: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press. New Haven, 1971. Pág. 74.
- 5 Mackie, T. y R. Rose: *The International Almanac of Electoral History*. Tercera Edición, Congress Quarterly. Washington D.C, 1991. Págs. 340-371.
- 6 Rae, D.: op. cit., págs. 69-73.
- 7 Ibid. Págs. 88-93.

- 8 Lijphart, A.: "The Political Consequences of Electoral Laws 1945-85", en *American Political Science Review*, 1990, págs.84, 481-496.
- 9 Duverger, M.: "*Los Partidos Políticos*", trad. J. Campos y E. González. Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1957.
- 10 Valles y Bosch: op. cit., p. 127.
- 11 Lijphart, A.: op. cit. p. 58-62.
- 12 Rae, D.: op. cit., pág. 84.
- 13 Loosemore, J. y V. Hanby: "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions of Electoral Systems". *British Journal of Political Science*, 1, 1971. Págs. 467-477.
- 14 Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, 1994. Op. cit., pág. 60.
- 15 Rose, R.: "Electoral Systems: a Question of Degree or of Principle", en A. Lijphart y B. Grofman (eds.): *Choosing and Electoral System. Issues and Alternatives*. Praeger. New York, 1984. Pág. 74.
- 16 Gallagher, M.: "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies*, 10, 1991. Págs. 40-41.
- 17 Idem.
- 18 Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, 1994. Op. cit., pág. 62.
- 19 Idem.
- 20 Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, 1994. Op. cit., pág. 96. Lijphart, A.: "The Political Consequences of Electoral Laws 1945-85", 1990. Op. cit., págs. 481-496.
- 21 Ibid. Pág. 96.
- 22 Lijphart, A.: "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas", en B. Grofman y A. Lijphart (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon Press. New York, 1986. Págs. 170-182. Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, 1994. Op. cit., pág. 24. Molina, J. , 1991, op. cit., págs. 74-76.
- 23 Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, 1994. Op. cit., pág. 12.
- 24 Ibid. Págs. 25-30.
- 25 Ibid. Pág. 110-111.

# Q

## QUÓRUM

Expresión que se traduce en (A) la cantidad de miembros que deben estar presentes en un organismo o grupo para que éste pueda reunirse válidamente; (B) la cantidad o proporción de firmas/*votos*/votantes necesaria para la realización de un acto electoral, la validación del mismo, o el alcance de un resultado final efectivo.

A. Como expresión que obedece a un principio de orden en el funcionamiento de los cuerpos colegiados, conviene distinguir entre “*quórum*” y “mayoría calificada”. Si bien ambos términos constituyen un mecanismo de protección para las minorías, no se debe confundir sus significados. En tanto que la “mayoría calificada” es una cantidad de *votos* emitidos necesaria para adoptar una decisión, el “*quórum*” se refiere a la cantidad de *votos* potencialmente expresables, que están presentes en el momento en que el órgano toma la decisión (relación asistencia-número total de miembros del cuerpo). El *quórum*, por lo tanto, es condición de la mayoría calificada, sin perjuicio de que ambas cantidades coincidan.

B. El *quórum* también encuentra aplicación en *elecciones* y referendos. En este sentido conviene distinguir entre *quórum* como requisito previo y *quórum* determinable sólo ex post facto.

En el caso de los referendos, el *quórum* representa un requisito previo necesario para la realización del *referéndum*. El *quórum* consiste aquí en la cantidad mínima necesaria de firmantes o firmas reunidas (cifra absoluta o relativa) exigida para poner en marcha (convocatoria) el proceso de iniciativa referendal. Si el *quórum* no es alcanzado, el acto electoral no tiene lugar.

En el caso del *quórum* determinable sólo ex post facto, se puede distinguir entre “proporción de *votos*”, “*quórum* de representación” y “*quórum* de participación”. El primer significado se encuentra relacionado con el sistema de mayoría relativa. En este sentido, el *quórum* se refiere a la cantidad o proporción mínima de *votos* (porcentaje del total de *votos* emitidos) que un candidato o un partido debe haber obtenido para consagrarse como ganador y por ende ser considerado como electo. Así, en Costa Rica, en las *elecciones* presidenciales se requiere el 40% de los *votos* emitidos para ser elegido presidente. El “*quórum* de representación” coincide en su definición con el término “barrera legal de representación”, siendo por cierto este último más adecuado. Se trata de la cantidad o porcentaje mínimo de *votos* que un partido o lista debe obtener en una *elección* a fin de

lograr representación (escaños) en el parlamento o congreso. El “*quórum* de participación”, por último, se refiere a una cantidad mínima necesaria de *electores* que deben emitir su *voto* (participación electoral) para que el acto electoral llevado a cabo pueda ser considerado como válido. Este requisito es exigido por varias leyes electorales del Oriente de Europa.

En síntesis, en las tres últimas acepciones mencionadas, si bien el nivel del *quórum* es fijado de antemano, su cumplimiento puede determinarse sólo después de realizado el acto electoral (por eso *ex post facto*). Para los referendos, en cambio, el *quórum* constituye un requisito previo. Recién una vez cumplido el mismo, puede tener lugar el acto electoral.

**Vocablos de referencia:**

Barrera electoral  
Referéndum  
Sistemas electorales

Dieter NOHLEN



# R

## REELECCIÓN

### I. Concepto

Precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, regularmente mediante asambleas electorales en las cuales participan todos o una gran mayoría de los ciudadanos de un país, a través del *sufragio* directo o indirecto, principalmente para la designación de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos, como lo son el presidente y vicepresidente de la República y los miembros del Parlamento o Poder Legislativo. También por escogencia institucional y procedimientos de segundo grado, se pueden reelegir otras funciones sujetas legalmente a tiempo limitado, como es frecuente en organismos judiciales y electorales.

El vocablo *reelección* está compuesto por el término election, latín “electio”, verbo eligere, elegir. Volver a elegir (Henry Capitant: *Vocabulario Jurídico*, Edición Castellana 1978, pág. 468).

En el lenguaje político común el término *reelección* tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la República. A tal situación se le llama también continuismo, y en dicho caso, este último vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático porque evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el *poder*.

### II. Características

*A. La reelección es autorizada constitucionalmente:*

- Por omisión. El texto constitucional no dice nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida la *reelección*, ella es permitida sin restricción alguna.

Ejemplos: Constituciones de la República Dominicana 1966 sobre el presidente y vicepresidente de la República; el Estado Libre y Asociado de Puerto Rico 1952 sobre el Gobernador.

- Por disposición expresa. El texto constitucional autoriza en su contenido la *reelección*.

Ejemplo: La Constitución de Estados Unidos de América, Enmienda XXII, autoriza la *reelección* por una sola y única vez para el período inmediato. Antes de esta Enmienda, el Presidente de la Unión podía reelegirse sin límites. Por ello, Franklin Delano Roosevelt pudo ser electo una vez y reelecto tres veces.

La *reelección* puede ser prohibida:

- Para un período inmediato: regularmente las constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar si aspira repetir, que transcurra en el tiempo, uno, dos o más periodos constitucionales. Ejemplo: la Constitución de Uruguay de 1997 prohíbe la *reelección* por el período seguido, igualmente las constituciones de Haití de 1987, de República Dominicana de 1994, y de Chile de 1980.
- Para siempre y de manera definitiva: Hay constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera definitiva y en forma absoluta. Ejemplo: Constitución de Guatemala de 1985, Colombia de 1991; Costa Rica de 1949; Ecuador de 1993; Honduras de 1984; Paraguay de 1993, y México, 1917.

### III. Historia

En la historia de América Latina principalmente por sus características socioeconómicas y ambientales, la tradición histórica y el sistema de gran preponderancia presidencialista, la *reelección* ha sido utilizada por los gobiernos autocráticos, los cuales, cumplimentando en forma aparente los métodos electorales previstos por la Constitución y las leyes, tratan de perpetuarse en el *poder*, a través de votaciones no disputadas con fines de cubrir los *fraudes*, las arbitrariedades y las acciones represivas a que recurren para lograr sus propósitos y así burlarse de los principios democráticos que anuncian hipócritamente sostener y defender. En ocasiones la dictadura, utiliza las apariencias de evitar la *reelección* inmediata y para esos casos el déspota busca sustitutos manejados por él, quienes resultan simples testaferros o títeres. Ejemplo: Venezuela, época de Juan Vicente Gómez (1908-1935), República Dominicana época de Rafael L. Trujillo (1930-1961), Nicaragua época de la familia Somoza (1935-1979). En esos períodos se celebraban supuestas *elecciones*, tales como votaciones obligadas, farsas electoreras, u otras imposturas, en los cuales el tirano simulaba entregar el mando a otro individuo.

En otras ocasiones el dictador o tirano continuó su mandato sin interrupciones, como es el caso de Porfirio Díaz en México (1884-1911), José Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay (1814-40), entre otros.

En la República de Haití, la *reelección* ha sido algunas veces consagrada en forma permanente y vitalicia. Así la Constitución de 1816, en su artículo 142 dice textualmente: “La Presidencia de Haití es Vitalicia”. En esa forma gobernaron los Presidentes

Alejandro Petión Juan Pedro Boyer (1807-1843). La Constitución de 1964, en su artículo 164 eligió al Dr. Francisco Duvalier como Presidente Vitalicio, posición que heredó su hijo Juan Claudio Duvalier (1957-1986).

En épocas recientes, aunque permanece en la mayoría de las constituciones del continente americano la prohibición o limitación de la *reelección*, hay casos en los últimos años en que se ha establecido legalmente la *reelección* por periodo siguiente como lo son actualmente Argentina, Perú y Venezuela. En Francia, país de gran incidencia en la formación de la legislación de América Latina, hoy regida por la Constitución de 1958, el Presidente de la República es indefinidamente reelegible, lo cual para algunos tratadistas resulta una regla bastante excepcional en el derecho comparado.

#### **IV. Referencia**

Como referencia ilustrativa a este tema resulta oportuno reproducir los conceptos del ilustre constitucionalista de principios de siglo, el Dr. Eugenio María de Hostos, nativo de Puerto Rico, en su libro Derecho Constitucional, cuando dice lo siguiente: “todo lo que directamente puede preceptuarse con respecto a la duración de los funcionarios ejecutivos es el que el tiempo de sus funciones sea tan corto como conviene a su responsabilidad, tan largo como importa a la regularidad administrativa y tan frecuente como es necesario para que los funcionarios mantengan viva en la mente popular la idea de que el poder es de la sociedad entera”<sup>1</sup>.

#### **V. Constituciones americanas**

La *reelección* actualmente es contemplada en varios países de América de la manera siguiente:

- Argentina: Constitución de 1 de mayo de 1853, reformada nuevamente el 23 de agosto de 1994. *Reelección* por un solo periodo consecutivo.

Nueva *elección* con el intervalo de un periodo. Artículo 90.

- Bolivia: Constitución de 5 de agosto de 1994. Nueva *elección* por una sola vez después de haber transcurrido cuando menos un periodo constitucional. Artículo 87.
- Brasil: Constitución de 5 de octubre de 1988, reformada en 1996, 1997 y 1999. Se reconoce la posibilidad de *reelección* presidencial para un segundo mandato (a partir de la modificación de la Constitución brasileña de febrero de 1997). Artículo 82.
- Colombia: Constitución de 18 de julio de 1991. Prohibida la *reelección* de manera definitiva. Artículo 197.
- Costa Rica: Constitución de 7 de noviembre de 1949, modificada. Prohibida la *reelección* de manera definitiva. Artículo 132.

- Cuba: Constitución de 24 de febrero de 1976, actualizada por la ley de reforma constitucional de 12 de julio de 1992. Presidente del Consejo de Estado y Jefe de Estado y de Gobierno elegido en forma periódica por la Asamblea Nacional del Poder Popular a su vez elegida por un término de cinco años. Artículos 72 y 74.
- Chile: Constitución de 21 de octubre de 1980. No *reelección* para el periodo siguiente. Artículo 25.
- Ecuador: Constitución de 5 de junio de 1998. Posibilidad de *reelección* presidencial luego de transcurrido un período después de aquél para el cual fue reelegido.
- El Salvador: Constitución de 16 de diciembre de 1983, reformada en 1991. Prohibida la *reelección* presidencial consecutiva, aunque se posibilita la *reelección* tras un período presidencial de cinco años. Artículo 152.
- Estados Unidos de América: Constitución de 7 de septiembre de 1787. Enmienda XXII. Sección 1. Ninguna persona podrá ser electa más de dos veces para el cargo de presidente como tampoco quien haya desempeñado el mismo cargo más de dos años de un período para el cual otra persona haya sido electa presidente, podrá ser elegido más de una vez para este cargo.
- Guatemala: Constitución de 31 de mayo de 1985. Prohibida la *reelección* o prolongación del periodo presidencial de manera definitiva. Artículo 187.
- Haití: Constitución de 10 de marzo de 1987. Prohibida la *reelección* para el periodo inmediato y el beneficio de la prolongación del mandato. Para la asunción de un nuevo mandato debe ser después de un intervalo de cinco años. En ningún caso se puede pretender un tercer mandato. Artículo 134.3.
- Venezuela: Constitución de 17 de noviembre de 1999. Posibilidad de *reelección* presidencial de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Artículo 230.
- México: Constitución de 5 de febrero de 1917, reformada y adicionada. Prohibida la *reelección* de manera definitiva. Artículo 83.
- Nicaragua: Constitución de 9 de enero de 1987, reformada en 1995. *Reelección* prohibida después del ejercicio por dos períodos presidenciales o ejercido la presidencia en cualquier tiempo en que se efectúa la *elección* para el periodo siguiente. Artículo 147.
- Panamá: Constitución de 11 de octubre de 1972, reformada en 1978, 1983 y 1994. Prohibida la *reelección* hasta después de dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes. Artículo 173.
- Paraguay: Constitución de 20 de junio de 1992. Prohibida la *reelección* de manera definitiva. Artículo 229.

- Perú: Constitución 31 de octubre de 1993. *Reelección* permitida para el período inmediato o transcurrido otro período constitucional como mínimo. Artículo 112.
- República Dominicana: Constitución de 14 de agosto de 1994. Prohibida la *reelección* para el período constitucional siguiente. Artículo 49.
- Uruguay: Constitución de 1997. Prohibida la *reelección* presidencial para el período constitucional siguiente, permitiéndose una vez transcurrido el mismo. Artículo 152.

### **Vocablos de referencia:**

Alternancia en el gobierno  
Sistemas políticos

### **Bibliografía:**

*Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana*, Espasa Calpe, Tomos y Suplementos hasta 1996.  
Ferreira Pinto, Juan C.: *Derecho Constitucional* Vol. II, Buenos Aires, 1978.  
Mariñas Otero, Luis: *Las Constituciones de Haití*; Madrid, 1968.  
Raymundo Amaro Guzmán: *Constituciones Políticas de América Latina*. 7 tomos, Santo Domingo, 1997.  
Textos Constitucionales:  
Argentina: Constitución de 1 de mayo de 1853, reformada nuevamente el 23 de agosto de 1994.  
Bolivia: Constitución de 5 de agosto de 1994.  
Brasil: Constitución de 5 de octubre de 1988, reformada en 1996, 1997 y 1999.  
Colombia: Constitución de 18 de julio de 1991.  
Costa Rica: Constitución de 7 de noviembre de 1949, modificada.  
Cuba: Constitución de 24 de febrero de 1976, actualizada por la ley de reforma constitucional de 12 de julio de 1992.  
Chile: Constitución de 21 de octubre de 1980.  
Ecuador: Constitución de 5 de junio de 1998.  
El Salvador: Constitución de 16 de diciembre de 1983, reformada en 1991.  
Estados Unidos de América: Constitución de 7 de septiembre de 1787. Enmienda XXII.  
Guatemala: Constitución de 31 de mayo de 1985.  
Haití: Constitución de 10 de marzo de 1987.  
México: Constitución de 5 de febrero de 1917, reformada y adicionada.  
Nicaragua: Constitución de 9 de enero de 1987, reformada en 1995.  
Panamá: Constitución de 11 de octubre de 1972, reformada en 1978, 1983 y 1994.  
Paraguay: Constitución de 20 de junio de 1992.  
Perú: Constitución 31 de octubre de 1993.  
República Dominicana: Constitución de 14 de agosto de 1994.  
Uruguay: Constitución de 1997.  
Venezuela: Constitución de 17 de noviembre de 1999.

Julio Genaro CAMPILLO

### NOTA

1 De Hostos, Eugenio María: *Derecho Constitucional*, edición 1997. Pág.312.

# REFERÉNDUM

## I. Concepto

(Del latín referendum, de referre: referir). Institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la *democracia* constitucional en la cual mediante la ampliación del *sufragio* y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de *poder*, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referéndum* y el *plebiscito*.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley, pero ad *referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el *voto* popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

## II. Tipología

### A. Como plebiscito

Tiene un parentesco histórico con el *plebiscito*, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la *forma de gobierno* y su ejercicio.

Es pertinente hacer algunas consideraciones adicionales. El *plebiscito* también consiste en una consulta directa al cuerpo electoral, pero no sobre una decisión legislativa, sino sobre algún asunto de excepcional importancia para la comunidad, que puede comprometer su futuro.

Su origen, como el del *referéndum*, estuvo en las prácticas de la república romana, en la que los ciudadanos comunes, votaban una ley a petición del tribuno de la plebe.

En la época reciente el *plebiscito* es la consulta que se hace al pueblo, sobre materias estrictamente políticas, y se ha utilizado en muchos países. El ingreso a la Unión Europea y la ratificación del Tratado de Maastrich, fue sujeta a consultas plebiscitarias. En Austria, Finlandia y Suecia triunfó el “sí”, mientras que en Noruega lo hizo el “no”. Y la

decisión es vinculante. En Canadá, la provincia de Quebec francófona ha realizado varios plebiscitos fracasados, en el intento de constituirse en un nuevo Estado.

En teoría, el *plebiscito* es una institución de la *democracia* directa porque se traduce en una consulta al cuerpo electoral, pero en la práctica histórica se le ha desnaturalizado, convirtiéndolo en un instrumento para legitimar el ejercicio espúreo del *poder*, sustituyendo a las *elecciones*.

Dictadores de diversas clases lo han utilizado para dar una apariencia de *legitimidad* a procedimientos ilegales y antidemocráticos. Luis Napoleón, en 1851, dio la pauta al servirse de él, para justificar su golpe de estado y la disolución de la Asamblea y restablecer el imperio hereditario con una nueva Constitución y proclamarse Emperador.

En América Latina, en Venezuela, Marcos Pérez Jiménez, pretendió en 1957 perpetuarse en el *poder*, y en Guatemala, Carlos Castillo Armas lo utilizó en 1954, a la caída del régimen democrático, para recetarse un período de seis años de Presidencia sin *elecciones*, que no pudo gozar totalmente al ser asesinado antes de que concluyera, en un mecanismo de *voto público* y *escrutinio secreto*.

Si el *plebiscito* o consulta popular se adopta, se debe ser muy claro en limitar cuidadosamente su función y evitar que sustituya perversamente a las *elecciones*, porque al hacerlo se limita totalmente el derecho de los ciudadanos a escoger entre varias opciones. Como instrumento de la *democracia* semi-directa debe limitarse a recoger la opinión de los ciudadanos sobre asuntos de especialísima importancia para la comunidad, y con ese sentido se ha adoptado en algunas constituciones de América Latina, como las del Ecuador y Guatemala.

#### B. *Referéndum constitucional y legislativo*

Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el *referéndum* constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: la decisión sobre la futura *forma de Estado*, lo que ocurrió en Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la *república*; o la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseauiana de la aceptación del contrato social consensualmente, mecanismo que también fue utilizado por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

En el siglo XIX, la popularidad del *referéndum* decreció, seguramente por su desprestigio al ser usado por fuerzas dictatoriales, y relacionarlo con los plebiscitos, con excepción de Suiza donde su crédito ha sido permanente, y donde fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa en 1874. De nuevo, después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos dos latinoamericanos: Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952. Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la institución y recurre tres veces al *referéndum* constitucional:

para rechazar el proyecto, el 27 de octubre de 1946; para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946, y para legitimar la Constitución del General De Gaulle, el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la asamblea.

A pesar de su intrínseco carácter democrático, el *referéndum* goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de la propaganda y *manipulación* electoral.

En las constituciones occidentales de data relativamente reciente, la institución ha sido adoptada con limitaciones: en las francesas de 1946 y 1958 (Art. 90) cuando un proyecto de reforma no ha sido aprobado en su segunda lectura por la Asamblea Nacional, por los dos tercios o por tres quintos en cada una de las cámaras, o cuando, tratándose de una revisión constitucional referente a la existencia del Consejo de la República, ésta no haya dado su conformidad. En Italia se adopta el *referéndum* en el art. 138 de la Constitución, cuando las reformas no hayan sido aprobadas en segunda lectura por los dos tercios de cada Cámara y también para transformaciones territoriales y en el ámbito regional (Art. 123). En la Constitución española de 1978 (Art. 167.3), se indica que aprobada la reforma constitucional por las Cortes, será sometida a *referéndum* para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras y cuando se propusiere la revisión total de la Constitución, o una parcial que afecta el Título preliminar; al Capítulo II, sección primera del Título primero al Título II; aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a *referéndum* para su ratificación.

El *referéndum* legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el Parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una integración al electorado en la toma de decisiones.

### **III. Clasificación**

Por sus efectos puede ser: constitutivo, modificativo y abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo; por su origen puede ser: popular, gubernativo, o presidencial, parlamentario, estatal y regional. Especial mención merece el *referéndum* consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar.

### **IV. El *referéndum* en América Latina**

El Art. 6 del Acto Legislativo número 1 del 9 de enero de 1986 –por el cual se reforma la Constitución de Colombia de 1886– introduce el mecanismo de la consulta popular para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.



El territorio de la República de Costa Rica se divide –para los efectos de la Administración Pública– en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos.

La Asamblea Legislativa puede decretar –observando los trámites de reforma parcial de la Constitución– la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto sea aprobado de previo en un *plebiscito* que la propia Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración (Art. 168).

La Constitución de Cuba establece como atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular la de “aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime conveniente en atención a la índole de la legislación de que se trate” (Art. 75 inc. b), así como la de disponer la convocatoria de referenda en los demás casos que prevé la Constitución u otros que la propia Asamblea considere procedentes (Ibid., inc. u). La reforma a la Constitución acordada por aquella Asamblea (única que puede reformarla) cuando sea total o se refiera a la integración o facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere además, la ratificación por parte del electorado a través de un *referéndum* convocado al efecto por la Asamblea.

El derecho del pueblo de emitir opinión a través de plebiscitos es garantizado por la Constitución de Chile, como una forma de ejercicio directo de la *soberanía* (Art. 5). Se regula ese mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional en el artículo 117 del mismo texto.

La Constitución de Ecuador reconoce como derecho de los ciudadanos el de “...ser consultados en los casos previstos en la Constitución...” (Art. 32) y señala la obligatoriedad de la decisión tomada por ese medio (Art. 35). El Congreso Nacional de Ecuador, por su parte, puede solicitar al Presidente de la República que, habiendo objetado leyes que han sido aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, las someta a consulta popular (Art. 69). En todo caso, se establece como atribución y deber del Presidente “convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado”, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el titular del Ejecutivo y el Congreso Nacional (Art. 78 inc. p. en relación con el Art. 143).

La Constitución de El Salvador deja constancia del interés de esa *República* en una mayor integración con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano, así como del compromiso de propiciar la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América. “El proyecto y bases de la unión –afirma el texto– se someterá a consulta popular” (Art. 89).

Las decisiones políticas de especial trascendencia (entre ellas la entrada en vigencia de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República o por una

Asamblea Nacional Constituyente, cuando su convocatoria es exigida por el texto fundamental) deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos según la Constitución de Guatemala (Art. 173 en relación con el Art. 280). Tal consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

Sin embargo, cuando se trate de consulta popular para ratificar reformas a la Constitución, el Tribunal Supremo Electoral está legitimado para proponer la o las preguntas a formular, según lo decidió la Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) en la sentencia de 10 de agosto de 1995 (Gaceta Jurisprudencial número 37, página 22). La Corte argumentó que “...el procedimiento de Consulta Popular previsto en el artículo 173 de la Constitución es genérico y se aplica a todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia y, como no tiene orientación específica, se previó que las preguntas las podía fijar el Presidente de la República o bien el Congreso, dependiendo del asunto que se tratara; sin embargo, cuando la Consulta Popular se hace con el fin de ratificar o no las reformas a la Constitución, lo genérico de la consulta según el artículo 173 citado, desaparece, para dar lugar al asunto específico de la ratificación, en el que el asunto era conocer si el pueblo decía no o decía o sí a las reformas; y así fue como se hizo. De ahí que la pregunta a formular era obvia y por ello lo fijó el Tribunal Supremo Electoral, conforme a lo previsto en la propia Constitución en el artículo 43 de las Disposiciones Transitorias y finales”.

Según el artículo 284-3 de la Constitución de Haití, “Toda Consulta Popular tendiente a modificar la Constitución por la vía del referéndum está formalmente prohibida”.

El Congreso mexicano tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Sin embargo, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinen deberán ser sometidos al *referéndum* (Art. 73, VI inc. 2).

La Constitución de Nicaragua señala entre las funciones del Consejo Supremo Electoral la de “organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referenda que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley (Art.173 inc.1)”.

El *referéndum* –como parte del procedimiento de reforma constitucional–, se regula en la Constitución de Panamá (Art. 308 inc. 2). Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y sobre la protección del mismo, así como para la constitución de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas deberán ser aprobados por el Organismo Legislativo y sometidos a *referéndum* nacional. Igual disposición se aplicará a cualquier contrato del Ejecutivo con empresas particulares o pertenecientes a otro Estado, sobre la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas (Art. 379). De igual manera se garantiza el derecho de los ciudadanos al *referéndum* en los asuntos atribuidos a los Concejos Municipales (Art. 23G).

Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley, según dispone la Constitución del Perú. (Art.190). El *referéndum* y otras consultas populares se autorizan en el Art. 176.

La *soberanía* de la Nación Uruguay es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral a través del *referéndum* (Art. 82). La Ley –ordena la Constitución– reglamentará este mecanismo como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art. 304). Se regula, además, el *plebiscito* como paso último necesario del procedimiento de reforma constitucional (Art. 331).

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Elecciones  
Participación política  
Plebiscito

### **Bibliografía:**

Aguilar de Luque, Luis: *Democracia Directa y Estado Constitucional*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.  
Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1957.  
Perez Pérez, Alberto: *Referéndum y democracia directa*. Asociación Americana de Juristas, Montevideo, 1987.  
Uribe Varcas, Diego: *El referéndum: ensayo sobre la democracia semidirecta*. Themis, Bogotá, 1967.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

# REGÍMENES POLÍTICOS

## I. Concepto

Ámbito espacio-temporal de carácter político que, en función de los condicionamientos que sufre por su inserción en un sistema global ( que integra los sistemas económicos y sociales mediatos –nacionales– e inmediatos –internacionales–), determina distintas formas estatales, dotadas de elementos y factores propios que, a su vez, expresan formas generales de organización de la vida política, configurando una concepción específica de la existencia humana y ciertos modos de ejercicio de la dominación política.

Son entidades de carácter tan complejo que, en una primera y general aproximación, solo cabe entenderlas a merced de dos variables indicativas de los distintos modelos de *sistema político*:

1. En función del modelo ideal de la organización global (en el sentido dado por Max Weber), tendríamos los siguientes tipos:
  - De carácter histórico: Estado moderno y Estado liberal.
  - De carácter contemporáneo: Estado democrático, Estado autoritario y Estado socialista.
2. En función del carácter concreto de la organización política, siguiendo una perspectiva convencional, histórico-institucional, tendríamos:
  - a) Modelos de sistemas pre-estatales, que integrarían aquellas formas de dominación públicas –políticas– correspondientes a las sociedades primitivas, a los imperios antiguos y clásicos, así como a las formas correspondientes a las estructuras estamentales medievales.
  - b) Modelos de sistemas estatales, que se desarrollan en el proceso de transición bajo-medieval y que se corresponderían con las formas de dominación genéricas del denominado Estado moderno, dentro del marco global de transformación de las sociedades feudales a las pre-capitalistas, que dan lugar a las formas de dominación del Estado monárquico, en sus variantes limitada, absoluta y señorial/aristocrática, y que paulatinamente trascienden hacia las formas de dominación del Estado liberal, considerando:
    - Sus manifestaciones como *Estado de Derecho*, y como Estado Social de Derecho.
    - Las alternativas que, frente a su crisis, suponen las formas de dominación de los modelos autoritarios y socialistas y,
    - La síntesis política que, como tendencia generalizada, expresa la expansión de las formas de dominación correspondientes a los modelos del Estado social y

democrático de derecho, (ej. Social democracia europea), por una parte, y del Estado Democrático de Derecho, por otra (ej. USA).

Ahora bien, cada modelo de sistema, partiendo de los anteriormente indicados como referencia formal, permite la concreción de muy distintos subsistemas estatales, entendidos como formas concretas –materiales– de organización pública y que expresan unas específicas *formas de Estado*.

Estas, a su vez, cabe diferenciarlas en función del modo en que instituyen las relaciones entre los elementos esenciales del *sistema político*, lo que nos permite apreciar:

- a) Subsistemas estatales: Distintas formas jurídicas de Estado, de carácter político y de naturaleza público-territorial, según sea la configuración territorial del modelo y la forma en la que se ejercen espacialmente las funciones gubernamentales (formas unitarias, federales y regionales).
- b) Subsistemas gubernamentales: Distintas formas de manifestar la acción política de naturaleza pública-estatal. Se determina en función de la manera en la que se organizan los Poderes Públicos y de la forma en la que estos se relacionan entre sí, dando lugar a distintos modelos de:
  - *Formas de gobierno* que:
    - En función del carácter atribuido a la jefatura del Estado y de la naturaleza constitucional que lo reviste, permite distinguir entre formas monárquicas (dinástico-hereditarias) y republicanas (electivas). Cabe situar aquí los modelos marginales de carácter carismático que dan lugar a la dictadura.
    - En función de la estructura político-funcional del Ejecutivo determina modelos gubernamentales de carácter monocráticos (presidencialistas puros, excepcionalmente dictatoriales); dualistas (parlamentarios o mixtos, presidencialismo atenuado) y colegiales ( tipo Confederación Helvética; antiguos presidium en la línea soviética).
  - *Regímenes políticos*: que según se manifiesten políticamente las relaciones constitucionalmente establecidas entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo que (atendiendo al carácter y tipo de Órgano Legislativo, así como a su capacidad de control material sobre el Ejecutivo y al alcance de sus decisiones), cabe caracterizar como:
    - Parlamentario, si existe colaboración;
    - Presidencial, si existe predominio del Ejecutivo;
    - Convencional, si se manifiesta de forma colegiada (ej, Suiza) y,

-Asambleario, si se aprecia confusión de poderes, con manifiesta tendencia a la supremacía del Ejecutivo (como, p. Ej., los antiguos modelos socialistas de tipo soviético).

Naturalmente, este esquema metodológico, responde a criterios de tipo ideal, ya que la realidad compleja de los *sistemas políticos* y de sus modelos concretos no se expresa merced a tipos ciertos, sino a través de formas estatales de dominación particulares que integran las diferentes categorías aludidas. Ello obliga a un estudio concreto de cada modelo singular de *sistema político* estatal, para realizar una clasificación estable de sus elementos y obtener una definición precisa del conjunto que integra su tipología.

Todas estas cuestiones nos exigen determinar brevemente una tipología general de los *sistemas políticos* actuales.

Existen dos grandes tipos de *sistemas políticos*:

1. *Sistemas democráticos*

- Democracias estables
- Democracias en proceso de consolidación y desarrollo

2. *Sistemas no democráticos*

El concepto de *democracia*, en términos generales, puede expresarse a través de dos concepciones básicas: la concepción crítica, que desarrolla un concepto normativo respecto de los valores al expresarlos como un concepto ideal-teleológico que persigue la autodeterminación de los seres humanos. Por otro lado, la concepción positivista entiende la *democracia* como procedimiento para la toma de decisiones.

De aquí arrancarían dos concepciones clave: una, de carácter sintético, que exige el principio del gobierno representativo y responsable sujeto a control parlamentario, y al de las *elecciones*, y otro, de carácter comprensivo, que entiende la *democracia* como un sistema institucional que tiene la finalidad de tomar decisiones, y donde los individuos adquieren el poder de decidir mediante un proceso de *elección* colectiva en un ámbito de competencia.

Esto nos lleva a considerar tres concepciones importantes en el análisis de los regímenes democráticos:

1. La concepción individualista de la *democracia* que parte de una concepción racionalista del individuo. Así, por ejemplo, DOWNS considera a los individuos como votantes (clientes), y a los *partidos políticos* como oferentes de políticas públicas. La *democracia* es el mercado en el que los *votos* les sirven a los individuos para adquirir determinadas políticas.

2. La concepción colectivista o socialista se estructura sobre tres ideas principales:

- La idea de *democracia* social (socialdemocracia), que implica la extensión de la *ciudadanía* social, de los derechos sociales.
- La idea de *democracia* económica: que supone la reducción de la desigualdad por razones de riqueza, mediante procedimientos de socialización.
- La idea de *democracia* industrial que determina la participación de los trabajadores en los procesos de producción.

3. La concepción procedimental de la *democracia*, que parte de los análisis de SCHUMPETER y DAHL, entre otros, y que asegura que la *democracia* es un procedimiento que garantiza la propia *democracia*, lo que requiere ciertos requisitos como: libertad de asociación y organización política; libertad de expresión; derecho al *voto* y capacidad electoral activa y pasiva no restringida; competencia electoral pacífica entre líderes y entre *partidos políticos*; existencia de una información plural y fiable y, en suma, disponer de *procesos electorales* periódicos, libres, fiables y suficientemente tutelados.

## II. Los grandes regímenes políticos actuales

Dentro de los actuales regímenes democráticos, cabe establecer varias subtipologías:

- Regímenes parlamentarios: es el modelo europeo típico. El Poder Ejecutivo está aquí vinculado al Poder Legislativo, y depende de una mayoría a su favor, si bien admiten distintas posibilidades en la formación de los gobiernos (mayoritario, minoritario o en coalición).
- Regímenes presidenciales: el Presidente (Poder Ejecutivo) dirige el gobierno, y es elegido de forma directa e independiente de las cámaras legislativas. Éstas tienen como función aprobar las leyes (competencia legislativa), y además son los entes representantes de la voluntad general. Existe una cooperación entre ambos poderes en la toma de decisiones.
- Regímenes semiparlamentarios. El mejor ejemplo es Israel, en donde el Primer Ministro goza de una *legitimidad* propia frente al Parlamento, pero debe contar con la mayoría parlamentaria para sacar adelante las leyes.
- Regímenes semipresidenciales. Imperaban en Europa en los años 20 (España, Alemania, Austria...); sobre la base de un régimen parlamentario, el Presidente goza de facultades especiales para nombrar Primer Ministro, nombrar a los miembros del gobierno, o presidir sus reuniones. El gobierno, mientras, sigue siendo responsable ante el Parlamento. El Presidente está dotado de *legitimidad* propia, en tanto que es elegido de forma autónoma.

Además de esta clasificación, existen otras tipologías de los regímenes democráticos, que permiten dividirlos en dos modelos:

- Modelo Westminster. Proviene de la experiencia *política* del Reino Unido y alcanza a la mayor parte de los países de área de la Commonwealth. Se basa en un sistema de representación mayoritario, con una alta concentración de *poder* donde un solo partido tiene la mayoría y controla el gobierno. Cabe advertir una cierta fusión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pero manteniendo la preeminencia del gabinete sobre el Parlamento. El modelo parlamentario normalmente tiende a un bicameralismo asimétrico, lo que puede atribuirse al sistema de partidos bipartidista, y bidimensional.
- Modelo de *democracia* de consenso: Característico de las democracias continentales europeas, suele ofrecer unos rasgos comunes que se sintetizan en la existencia de gobiernos de coalición, lo que implica la participación de múltiples fuerzas políticas en el Ejecutivo. La separación de poderes es más estricta que en el caso anterior, siendo el Ejecutivo y el Legislativo autónomos entre sí, lo que suele producir un bicameralismo equilibrado. El sistema de partidos es pluripartidista y pluridimensional, que viene a caracterizar a las sociedades segmentadas y enfrentadas. Los criterios de representación electoral son proporcionales. La organización territorial de estos modelos admite cualquier *forma de Estado*, ya sea unitaria, federal o regional.

### III. Los sistemas no democráticos

Los regímenes autoritarios y los totalitarios. Las dictaduras civiles y las militares. El populismo.

Los regímenes no democráticos se caracterizan por el ejercicio del *poder* de forma monopolista, sin límites ni control, ya lo realice una persona o un grupo de personas.

Como antecedentes históricos, debemos considerar las aportaciones doctrinales tanto del constitucionalismo liberal, que identifica dictadura con régimen no constitucional, como las del marxismo, que introduce el concepto *de dictadura del proletariado*, para describir la naturaleza coactiva-represiva del proceso transitorio que precede al establecimiento de la sociedad ideal; este período tiene una finalidad revolucionaria. En la misma línea, durante el siglo XX, las experiencias derivadas de la Revolución Rusa y de los fascismos producen una reformulación de las categorías que definen el análisis de la dictadura.

En efecto, K. Schmitt establece dos modelos de dictaduras:

- La dictadura comisarial: vinculada al modelo romano. Implica la suspensión del orden constitucional vigente para garantizarlo. La dictadura se establece por un período limitado, y por razones excepcionales. Aquí se incluyen los tipos del estado de excepción y del estado de necesidad.



- La dictadura soberana: donde el Ejecutivo constituido apela a un nuevo orden y reclama el *poder* constituyente. Este supuesto puede tener un carácter reaccionario o revolucionario.

F. NEUMANN elabora su teoría sobre las dictaduras analizando las experiencias del nazismo y el estalinismo que, nivelada, le permiten establecer tres tipos de dictaduras:

- Dictadura simple: un individuo o grupo ejerce el *poder* de forma absoluta o sin control a través de los medios tradicionales de coacción del Estado: el ejército, la policía, la burocracia y la administración de justicia. La población no tiene ningún tipo de interés por la actividad *política*, no hay participación ni conciencia política.
- Dictadura cesarista, según el ejemplo de Napoleón III. Se trata de una dictadura personal, que para la toma del *poder* y su ejercicio se apoya en la población. Este modelo recibe los nombres de populismo, bonapartismo y cesarismo. La intervención de la masa, no articulada e inconsciente, es utilizada por el líder para apoyarse.
- Dictadura totalitaria. Implica un control de la educación, de los medios de comunicación y de la vida privada de los individuos.

J. LINZ, refiriéndose en particular a la experiencia de la dictadura española de la primera mitad del siglo XX, pero con afán generalizador, enuncia el concepto de régimen autoritario en contraposición al régimen totalitario; las dimensiones características del régimen autoritario son:

- Existencia de un *pluralismo* limitado y no responsable, en contraposición al *poder* centralizado de los totalitarismos.
- Existen grupos activos políticamente, como el ejército, la iglesia, las organizaciones empresariales, no responsables, porque no están sujetos a *elecciones* competitivas. Este conjunto de actores se constituye en una coalición dominante, en la que se da una alianza o pacto que permite la estabilidad del régimen.
- Mentalidad frente a ideología: en los regímenes autoritarios hay una mentalidad generalizada que sirve para justificar y sostener el régimen. En los regímenes totalitarios existe una actitud intelectual que tiene como base unos valores generales sobre los que hay un acuerdo entre los actores.
- Ausencia de movilización política a causa de la despolitización de las masas. La sociedad se sitúa fuera de la actividad política, con el mínimo nivel de participación y controlada desde arriba. En los totalitarismos, sin embargo, se produce una movilización constante de la población, gracias a la *manipulación* ideológica de las masas.
- El *poder* está en manos de un líder o grupo reducido; y si existe un partido único no está bien organizado ni monopoliza el acceso al *poder*, y no tiene una entidad ideológica.

- Existen unos límites formales al *poder*, predecibles, pero mal definidos. Estos límites son unas normas y procedimientos de actuación, a los que el régimen se somete, pero los cuales pueden ser cambiados de forma prerrogativa.

Por último, conviene resaltar la posición de L. MORLINO convierte los conceptos en instrumentos analíticos, para poder elaborar comparaciones. De este modo, es posible elaborar tipologías de regímenes no democráticos, según las siguientes categorías: regímenes autoritarios fascistas, populistas, nacionalistas, comunistas e islamistas.

#### **IV. Dictaduras militares**

Son la expresión de la intervención de las Fuerzas Armadas de un país en la *política* del mismo. El fenómeno más típico relacionado con este modelo es el del golpe de Estado, sobre todo en África y Asia tras la descolonización e históricamente en América Latina. En ciertos casos, es posible que la dictadura militar no sea visible, cuando la intervención militar es indirecta y mantiene un gobierno civil al que maneja en la sombra; esto nos permite establecer el concepto de régimen militar directo o pretorianismo, según HUNTINGTON. En esta línea podríamos situar las llamadas *dictaduras cívico-militares*, que son la expresión de la alianza entre militares y burócratas civiles, políticos profesionales y representantes de las clases dominantes.

Por lo que se refiere a la experiencia de la mayoría de los países del área iberoamericana G. O'DONNELL elabora el concepto de *dictaduras burocrático-autoritarias*, que resultó una característica de la región en la década de los 70.

#### **V. Regímenes autoritarios populistas**

El Peronismo es el ejemplo más destacado. Se basan en la existencia de un líder carismático directamente relacionado con las masas no organizadas; en especial, con las urbanas de reciente inmigración, a las que falta una conciencia política participativa. Este tipo de regímenes se apoya en una ideología no muy bien articulada y difusa, que pone el acento en la justicia, la moralidad, la relación directa del líder con la masa, el progreso, la industrialización, etc.

#### **VI. Regímenes autoritarios nacionalistas**

Son típicos de África, y se crean a partir del proceso de independencia colonial, dirigido por una élite local. Suelen contar con un líder carismático, en ocasiones un héroe durante el proceso de independencia. Las Fuerzas Armadas desempeñan aquí un papel secundario, aceptando el poder civil. Por lo general, solo cuentan con un partido único, que acaba convirtiéndose en una maquinaria burocrática y de control de clientelas. Su ideología es ambigua, anticapitalista, antiimperialista, y orientada hacia el socialismo.

## VII. Los regímenes islámicos: el caso de Irán

Un régimen islámico no es lo mismo que un Estado islámico: en ambos la religión oficial es la musulmana, pero en los regímenes islámicos, además, el clero ejerce el *poder*, apoyado en una ideología compleja, la religión islámica, y en dos elementos conceptuales: la UMMA, o comunidad de creyentes y la SHARÍA o aplicación de las normas religiosas del Islam como principios fundamentales del ordenamiento y de la convivencia. La estructura partidista está articulada por el clero, y los grupos se componen de afiliados creyentes.

### Vocablos de referencia:

Democracia  
Estado de derecho  
Formas de gobierno  
Regímenes políticos  
Sistemas políticos

### Bibliografía:

Huntington S.P.: "El pretorianismo y la decadencia política" en *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, pp. 175-236.  
Morlino L: "Los *autoritarismos*" en G. Pasquino y otros: *Manual de ciencia política*, Alianza. Madrid, 1990, pp. 129-179.  
O'Kane R.: "Military Regimes: Power and Force" en *European Journal of Political Research*, 1983-1, p.27-45.  
Salvini G. y Andreis E.: "Un analisi comparato del processo di transizione in Unione Sovietica e nella Repubblica Popolare Cinese" en *Il politico*, nº 179-4, 1996, pp. 563-607.  
VV.AA. "Les régimes islamiques", monográfico de *Povoirs*, nº12, 1979.

Juan Carlos GONZÁLEZ

# REGISTRO CIVIL

## I. Concepto

El Registro del Estado Civil o como se le denomina comúnmente, el *Registro Civil* es una institución pública responsable de la captura, depuración, documentación, archivo, custodia, corrección, actualización y certificación de los actos y hechos vitales y sus características. Su labor está vinculada a la persona y la familia, proporcionando una versión oficial y permanente sobre nacimientos, matrimonios, defunciones, emancipaciones, filiaciones, legitimaciones, reconocimientos, adopciones y toda otra figura que cada legislación nacional haya aprobado.

El *registro civil* constituye la prueba de los hechos inscriptos, es público para quienes tengan interés en conocer sus asientos o registros y la publicidad se realiza por manifestación y examen de sus archivos con las autorizaciones pertinentes, según las leyes de cada país, o por certificaciones dadas por sus funcionarios que son documentos públicos.

El *registro civil* sirve a intereses generales y particulares.

## II. Historia

Si bien en la antigüedad existieron registros, el moderno *registro civil* tiene como antecedente inmediato los registros parroquiales sobre bautismos, matrimonios y defunciones.

En América Latina, la mayoría de los registros civiles iniciaron sus actividades entre 1870 y 1920, a consecuencia de la aprobación de leyes por parte de los gobiernos. De esta forma, estos asumían la responsabilidad del registro, archivo, custodia y expedición de documentación y en muchos países, la tarea de celebrar matrimonios. El Estado se hizo responsable jurídicamente de dar fe sobre aspectos referentes a la persona y su familia.

Esta nueva función del Estado no significó quitar o suprimir los registros parroquiales. En ciertos países, la legislación aprobó que la celebración del matrimonio por parte de las iglesias, no podía llevarse a cabo sin la celebración previa del matrimonio civil.

La sociedad de fin de siglo XIX tenía características muy distintas a las actuales. La cantidad de población era mucho menor, un alto porcentaje vivía en el medio rural, con poca movilidad geográfica (nacía, vivía, contraía matrimonio y moría en el mismo lugar). Muchos habitantes provenían del exterior, con predominio de países europeos. La salud pública no estaba extendida, había pocos centros asistenciales e instalados en las capitales o ciudades más importantes y en consecuencia un alto porcentaje de los nacimientos y las defunciones se producían en los domicilios. La mortalidad infantil era muy alta. Los medios de comunicación no estaban desarrollados y el traslado, por ausencia de buenos caminos transitables en todo tiempo y medios de transporte adecuados y rápidos, no era fácil. Las relaciones de vecindad y la poca población posibilitaban un buen acercamiento

entre sus habitantes y no se planteaban necesidades de identificación personal ni tampoco el ejercicio de la *democracia* requería una participación muy activa, no existiendo la participación femenina y el *voto* secreto para la organización de *elecciones*.

La organización administrativa era muy diferente y el uso de tecnologías era inexistente, todo se reducía a la escritura manual por lo cual la mayoría de las instituciones funcionaron sobre la base de dos libros iguales para cada acto y hecho vital.

Hoy día, la sociedad de América Latina es completamente diferente, se observa una gran movilidad, dentro y fuera de las fronteras de los países, se recurre a una red hospitalaria establecida por los sistemas de salud, los índices de mortalidad son menores y la población se ha concentrado, en alto porcentaje, en ciudades (urbana) y los sistemas de comunicación e información propician la movilidad geográfica.

No obstante ello, existen, en casi todos los países, regiones rurales cuyas características se han mantenido sin muchas diferencias a las existentes a fines del siglo XIX, esto es, en los años que el *registro civil* inició sus actividades, creando serias dificultades para el funcionamiento e integración institucional. En esas zonas, pese a los avances tecnológicos, el *registro civil* no tiene otra alternativa que recurrir a los procedimientos que utilizaba cuando comenzó a funcionar.

### **III. Funciones**

La función jurídica es la que originó su creación, pero la evolución de la sociedad y las necesidades de planificación en los temas económicos y sociales de los países motivó, entre 1920 y 1940, la incorporación de una segunda función, la estadística.

Las estadísticas sobre nacimientos le permiten a los gobiernos contar con información para los programas de salud, educación, vivienda, entre otros, y las informaciones sobre las defunciones les permiten conocer las causas de muerte y mejorar los programas de atención de la salud.

Cada vez más se observa que el *registro civil* tiene una función social, en la medida que propicia la formación jurídica de la familia, la protección de la infancia y todos los derechos inherentes a la persona tales como seguridad social, participación electoral, derechos humanos.

Las Convenciones aprobadas por los Estados, tanto en el ámbito mundial como americano, garantizan esos derechos. Los derechos al nombre, nacionalidad y pertenencia a una familia están consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.

### **IV. El *registro civil* y los derechos**

El derecho de registrar un nacimiento es la prueba del acaecimiento del hecho y si bien la información contenida puede variar según los países, es básico que un acta de nacimiento incluya: fecha, lugar, sexo, nombre y apellido del nacido y de sus padres y el nombre y

apellido del registrador actuante. Con ello se prueba edad, nacionalidad y pertenencia a una familia.

Cada legislación nacional establece las obligaciones, deberes y derechos de los habitantes y el *registro civil* es un medio documental de prueba. Por ejemplo, quien no alcanza la mayoría de edad (18 años, en muchos países) no puede salir del país sin un “permiso de menor” y tampoco puede participar en las *elecciones* nacionales de acuerdo a las leyes vigentes.

Al registrar una defunción, el acta de defunción genera el derecho a heredar, cobrar seguros y beneficios de la seguridad social, recibir sepultura, acreditar viudez al cónyuge sobreviviente y el derecho a un nuevo matrimonio. Si el *sistema electoral* recibe información sobre la defunción, la institución responsable de las *elecciones* puede actualizar sus registros y evitar una posible sustitución de personas en el acto electoral, a la vez que se facilita una mejor planificación del mismo.

El análisis estadístico permite, con el certificado de nacido vivo, tener una detallada información sobre el nacimiento, de valioso uso para la planificación en salud. El certificado de defunción permite conocer las causas de muerte. Con ello, los países disponen de estadísticas de natalidad y mortalidad, esenciales para investigaciones y estudios demográficos y de población.

## **V. Usuarios**

Los usuarios se pueden clasificar en dos grandes grupos: individuos e instituciones.

A nivel individual o personal, cualquier habitante puede solicitar sus datos recurriendo a la institución, la cual le cobra una tasa o arancel por el servicio de custodia, guarda y expedición de la documentación respectiva.

A nivel institucional, los usuarios del *registro civil* están referidos a: electoral, seguridad social, servicios de salud, educación, migración, identificación civil, policía, sistema judicial, impuestos, registros públicos, bancos y seguros, servicio militar, estadísticas y programas sobre infancia.

Las instituciones recurren a sus servicios por casos individuales, pero también pueden acordar programas de intercambio de los registros que integran “banco de datos”, en forma masiva.

El *registro civil* adquiere importancia fundamental en la organización de la sociedad actual y las relaciones de interdependencia entre las instituciones son cada vez más estrechas, dando origen a diferentes definiciones en cuanto a la dependencia institucional del *registro civil*, según los países.

## **VI. Dependencia institucional**

La dependencia de los registros civiles en la región de las Américas tiene una gran variedad.

Es frecuente observar que, bajo una misma institución, muchos países han agrupado varias tareas o responsabilidades con mayor o menor grado de coordinación en su operación diaria.

El *registro civil* se organizó como institución dentro de los *sistemas electorales* en varios países. Mencionamos Bolivia, Costa Rica y Panamá como algunos de los países que han decidido esta forma institucional. El *registro civil* integra la organización de los tribunales electorales y el director y su personal cumplen funciones actuando en forma coordinada con las otras áreas del *sistema electoral*. La identificación de las personas puede ser responsabilidad del *registro civil* o existir otra autoridad para esta tarea.

En otros, los registros civiles dependen de diferentes ministerios de gobierno, de justicia, de interior y hasta de educación, con diferente grado de descentralización presupuestal y operativa según los países.

Los países de organización federal (Argentina, Brasil y México) tienen una descentralización geográfica y una dependencia institucional de las provincias o estados, con mayor o menor grado de coordinación entre sí. Esto ha motivado la necesidad de crear organismos o entes coordinadores a nivel nacional para obtener, entre otros resultados, una mayor seguridad en el cumplimiento de las normas legales. Las legislaciones, tanto nacionales como provinciales o de los estados que integran un país federal pueden ser diferentes. Los países han creado los *registros de personas* que, con distintos nombres coordinan actividades en materia de población e identificación de personas. Es común usar los términos *registro civil* y registro de las personas como sinónimos, pero técnicamente existen grandes diferencias en su concepción, funciones, tareas y organización de sus archivos, aunque su buen funcionamiento está íntimamente asociado a una oportuna, continua y segura coordinación con la información generada en el *registro civil*, por lo cual aunque no dependen institucionalmente, el buen funcionamiento del registro de las personas está asociado a la calidad de lo que le suministra el *registro civil*.

## **VII. Organización interna**

Muchos registros civiles se crearon con una dependencia de los municipios, sin una autoridad nacional rectora ni organizadora y lo más perjudicial, sin un archivo central que se responsabilice de la guarda y custodia de toda la documentación producida en el país. En esos países, la dispersión de la documentación crea una gran inseguridad en las certificaciones, una baja confianza en las estadísticas y una gran molestia a la población que, a consecuencia de su movilidad interna se ha desplazado de un lugar a otro.

Otros países han creado una estructura institucional con una centralización y en las capitales se ha instalado un archivo central, que aún con deficiencias en algunos casos, permite tener una concentración de la documentación y un lugar donde cualquier

individuo puede ir por su documentación. Esto ha obligado a que la inscripción se efectúe en dos libros, uno queda depositado en el lugar y otro, en determinadas circunstancias, es trasladado al archivo central, oportunidad que permite ejercer un control y supervisión de la tarea del registrador a nivel local y el ciudadano dispone de dos oficinas a donde recurrir para obtener una copia de su documentación. El archivo central instalado en la capital del país, a donde se ha producido la mayor migración de población tiene la posibilidad de responder, al igual que la oficina del lugar o de la zona o circunscripción donde se produjo el acto o hecho que se inscribió.

La aplicación de tecnología en los últimos años ha permitido diseñar estrategias de accesibilidad a la documentación que favorecen las solicitudes y su posibilidad de entregar certificados en una gran variedad de oficinas instaladas en el país, pero la tarea de “recuperar” los archivos existentes incorporándoles tecnologías apropiadas no ha sido fácil y lleva a la necesidad de aprobar un plan estratégico para modernizar la gestión registral, que debe tener muy presente las características del país en cuanto a distribución de población, accesibilidad, medios de comunicación y factibilidad de uso de la tecnología apropiada, entre otros aspectos.

En la América Latina, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay son países con archivo central más o menos organizados.

### **VIII. Cobertura**

El *registro civil* debe cubrir todo el territorio del país y a toda la población. Esta característica es indispensable para poder cubrir a entera satisfacción su objetivo de alcanzar la integridad en sus registros y sus archivos. Esto obliga a estructurar una red de oficinas que facilite el acceso de la población, tanto para registrar como para pedir documentos. Si bien en las zonas urbanas esta dificultad de acceso no existe, en las rurales aún persiste en muchos países. Es importante expresar que el proceso de urbanización y la extensión de la red hospitalaria de la América Latina han facilitado la tarea, permitiendo alcanzar mejores índices de cobertura y brindando una mejor atención a la población.

Otro de los factores que ha colaborado en la mejor cobertura del *registro civil* ha sido la exigencia de documentación para ingresar al sistema educativo y en otros programas sociales de los gobiernos.

El ejercicio de la *democracia*, las campañas para propiciar una mayor participación ciudadana, unido a la gestión de muchos grupos de ayuda a la comunidad, también fueron factores de acercamiento de la población al *registro civil* y con el tiempo crearon, en muchos países, una sensibilidad y conciencia orientada a la inscripción.

### **IX. Evaluación de los registros civiles**

La sociedad actual es cada vez más dependiente del funcionamiento de los registros civiles. Pese a que muchos países han hecho considerables esfuerzos para mejorar, actualizar y modernizar esta institución, todavía podemos afirmar que adolece de



deficiencias, inexactitudes, imperfecciones e incongruencias en una gran cantidad de países.

En muchos países, el bajo registro de nacimientos y defunciones es significativo y se aprecian muchas inscripciones tardías, esto es, fuera del plazo que establecen las leyes. La población no acude a la institución a registrar un nacimiento o una defunción dentro del plazo legal y en esos países, también se observan dobles y triples registros (actas) para un mismo nacimiento, deficiencia que no es de fácil comprobación sin una tecnología apropiada. Algunas veces, estas malas prácticas institucionales inciden en la documentación e información, en especial, pueden perjudicar al *sistema electoral* que no tiene certeza sobre fecha de nacimiento, nombre y apellido y puede ser afectado con inscripciones repetidas.

Un buen *registro civil* es aquel que es SEGURO (datos ciertos), INTEGRO (tiene todos los actos y hechos vitales registrados), ACCESIBLE (población tiene facilidades para inscribir y pedir documentos) y CONFIABLE (la población y las autoridades creen en la institución). El *registro civil* debe ser OPORTUNO, inscribir dentro de los plazos legales y dar respuesta a las solicitudes en el menor tiempo posible.

Si cumple estas condiciones, entonces el *registro civil* es EFICIENTE y EFICAZ y desempeña un verdadero e importante papel dentro del contexto de la sociedad actual.

#### **X. El *registro civil* y los *sistemas electorales***

La *administración electoral* es responsable, entre sus múltiples actividades, de la organización y realización de las *elecciones*. Tiene como objetivo la mayor participación ciudadana brindando su apoyo para la gestión y realización del acto electoral. Para el cumplimiento de esta tarea debe respetar las leyes del país, lo cual significa otorgar el derecho al *voto* a quien corresponda de acuerdo a la legislación electoral y propiciar la mayor participación de la población que ha adquirido ese derecho. La preparación y desarrollo del acto electoral origina una tarea administrativa importante y de mucho cuidado. Los *registros electorales* son archivos que permiten que la votación del ciudadano se cumpla sin mayores dificultades.

Otro aspecto importante es que cada ciudadano o votante adquiere su derecho a determinada edad, lo puede perder en determinadas circunstancias que la legislación establece, pero el principio de cada individuo un *voto* (unicidad) exige importantes controles de parte de las autoridades electorales responsables del *registro electoral*.

La depuración y actualización de los archivos tiene como objetivo una mayor pureza para el acto electoral, esencial para la credibilidad de la *democracia*.

El *registro electoral* incluye a los individuos de más de cierta edad que adquieren el derecho al *voto*, para lo cual, los datos de nombre y apellido, fecha de nacimiento y lugar de nacimiento son esenciales. El nombre y apellido permite que las autoridades competentes de cada país puedan expedir documentación que identifica al individuo y este documento no solamente sirve para ejercer el derecho al *voto* ante una mesa, circuito o junta electoral,

sino en la vida diaria. La fecha de nacimiento acredita edad y el lugar la nacionalidad natural del individuo. Toda esta información se origina en el *registro civil*, cuya certificación del nacimiento está permitiendo expedir documentos y organizar los *registros electorales*.

La tarea del *registro civil* es también fundamental cuando informa al *registro electoral* las defunciones, con las cuales es posible actualizar el *registro electoral* dando de baja para las próximas *elecciones*.

Este proceso entre el *registro civil* y el *registro electoral* es de gran importancia y a medida que los sistemas de identificación de las personas alcanzan mayor cobertura de la población, el *registro civil* debe solicitar una mayor cantidad de datos referentes al documento que identifica a la persona fallecida en el momento de procederse a inscribir la defunción. La presencia de casos de sinonimia de nombres y apellidos puede provocar dudas y errores en la actualización del *registro electoral*. A título ilustrativo, el fallecimiento de una persona con nombre y apellido Juan Pérez puede ocasionar serias dudas ante la existencia de muchos Juan Pérez en el *registro electoral*. La fecha y el lugar de nacimiento de la persona fallecida pueden ayudar a solucionar esta dificultad para actualizar el *registro electoral*, pero el documento de identificación le da una seguridad para la actualización que se hace difícil en su ausencia. Cada vez más, el *registro civil* está exigiendo esta documentación y en algunos países con población con altos índices de documentos de identificación, han aprobado leyes y decretos que obligan a incorporar este dato en la inscripción de la defunción.

En resumen, es importante destacar la estrecha relación entre *registro civil* y *registro electoral* y su incidencia que se observa en la vida social del país y en la vigencia y ejercicio de la *democracia*. Muchos gobiernos han puesto énfasis en esta relación y han decidido que bajo una misma gestión, administración y dependencia institucional se estructuren sus servicios.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Ciudadanía  
Democracia  
Documentación electoral  
Elecciones  
Identificación electoral  
Organismos electorales  
Registro electoral  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

*Diagnóstico del Registro Civil Latinoamericano* (Enero de 1980). Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población. (FNUAP); Instituto Interamericano del Niño/Organización de los Estados Americanos (IIN/OEA); Proyecto Regional de Registro Civil y Estadísticas Vitales (RLA/78/P14). Montevideo, Uruguay. 1983.

IIDH/CAPEL: *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica..* Programa de Alta Gerencia Electoral. IIDH/CAPEL, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), San José, 1997. ISBN 9968-778-10-9.

Organización de las Naciones Unidas: *Manual sobre sistemas de registro civil y estadísticas vitales. La preparación del marco legal.* ST/ESA/STAT/SER.F/71. Publicación de NNUU/New York, 1998. ISBN 92-1-361184-6.

Organización de los Estados Americanos (OEA). Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD); Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Conferencia sobre Fortalecimiento de los Registros Civiles de Panamá y Centroamérica*, Ciudad de Panamá, Panamá, 12 al 14 de noviembre de 1997. ISBN-0-8270-4037-7.

Organización de los Estados Americanos (OEA): *Boletín del Instituto Interamericano del Niño (IIN) No. 230, Tomo 63. Julio de 1990.* Impreso en Imprenta y Papelería AMERICANA. Justicia 1955, Montevideo, Uruguay.

Carlos AMADO

# REGISTRO ELECTORAL

## I. Concepto

Cualquier individuo comprende, en términos generales, el significado de las palabras “registro” y “electoral”.

La palabra registro está estrechamente asociada a la existencia de una serie de datos referidos a algo, agrupados para su uso en determinadas circunstancias, sin entrar a analizar cómo está organizado, el lugar físico, la institución responsable, entre otros.

Un “registro de firmas” es un archivo con ciertos datos del individuo, entre los cuales se incluye su firma. El objetivo es comprobar, frente a una documentación cualquiera que se presente, que corresponde a la misma firma del registro, esto es, la misma persona.

Un “registro de automotores” es un archivo con ciertos datos que permiten identificar un vehículo, tales como los números de motor, carrocería, cantidad de puertas, color, entre otros. El detalle de los datos a incluir será definido en el momento de su creación y organización como archivo, teniendo presente los distintos objetivos.

Antes de surgir la tecnología informática, la palabra registro se asociaba a una forma de documentación que, convenientemente organizada, cumplía los objetivos para los cuales se había creado. A medida que la tecnología evolucionó, los procedimientos de registro fueron cambiando, aprovechando los avances y disponiendo de medios de búsqueda y actualización mucho más seguros, rápidos y a menor costo.

La palabra “electoral” está asociada al derecho que toda persona tiene para seleccionar o elegir autoridades o dirigentes. Lo electoral se vincula, desde un punto de vista micro, a la *elección* de autoridades en un club deportivo, asociación profesional o sindicato por ejemplo, en tanto que, desde el punto de vista macro se refiere a una parte o la totalidad de la población de un territorio o país que elige las autoridades de gobierno.

En un sentido técnico, la expresión “*registro electoral*” está estrechamente relacionada con los derechos que tiene todo individuo, de acuerdo a las distintas legislaciones, a seleccionar o elegir sus respectivas autoridades. Por esta razón, se han creado instituciones responsables con el objetivo de organizar *elecciones* dotadas de seguridad, pureza y transparencia con una promoción orientada a la mayor participación de la población que tiene esos derechos.

Marta León-Roesch<sup>1</sup> define al *registro electoral* como “el conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio”.

Este concepto nos muestra que el objetivo del registro no es solamente incorporar a la *ciudadanía* por la edad admitida (18 años en la mayoría de las legislaciones), sino que tener presente que existen otras restricciones, generalmente, que impiden integrar el registro, aunque éstas tengan carácter transitorio, como pueden ser, según las legislaciones, los condenados, miembros de las Fuerzas Armadas, ciudadanos residentes en el exterior, discapacitados.

Juan Rial<sup>2</sup> en su trabajo “El *Registro Electoral* como herramienta para la consolidación democrática” expresa: “El Registro Electoral es una lista de personas que constituye la base para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser electores y poder ser electos en el marco de un régimen de tipo democrático”. “Si el registro de ciudadanos se efectúa rigurosamente asegura la integridad del sufragio y si tienen adecuados criterios de flexibilidad se asegura que no haya exclusiones, punto sustancial para asegurar la estabilidad política de un país”.

El Ing. Héctor Mujica en su informe como representante de Venezuela en el III Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral<sup>3</sup> define al *registro electoral* permanente “como parte fundamental del modelo electoral. Es una institución de derecho público. Está conformada por el conjunto de ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos en las Leyes para ejercer el derecho al voto”.

## **II. Formación y organización**

La formación del *registro electoral* está asociada a la calidad de *elector*. Normalmente, la calidad de *elector* se adquiere automáticamente por el hecho de cumplir cierta edad. Casi todas las legislaciones establecen 18 años, edad que coincide con la adquisición de otros derechos, deberes y obligaciones que cualquier individuo que integra la sociedad debe asumir.

La edad fijada responde a una cierta capacidad que el ser humano desarrolla que le permite afrontar y responder por sus actos y hechos y la evolución de la sociedad moderna, el desarrollo de los sistemas de educación, y la aplicación de la tecnología informática y de las comunicaciones dan lugar a que hayan surgido ciertas corrientes de pensamiento orientadas a afirmar que, probablemente en el futuro, esa fecha o edad fijada deba ser modificada.

La formación del *registro electoral*, esto es, la forma de incorporarse al registro para adquirir la calidad de *elector* puede lograrse por diferentes procedimientos.

Un procedimiento automático sería que el *registro civil*, responsable de registrar los nacimientos, en los cuales incluye nombre y apellido, país, lugar y fecha, sexo y otros datos, entregue al *sistema electoral* los registros del archivo de quienes han llegado a los 18 años de edad y en consecuencia, el *registro civil* es quien provee y organiza el *registro electoral*. Es muy importante, en este procedimiento, que el *registro civil* tenga una organización que le permita actualizar o depurar sus archivos con los fallecimientos de quienes no han llegado a la edad y si bien esta posibilidad es factible con la tecnología actual, problemas de captación y recolección del acta de defunción pueden transmitir

cierta inseguridad al archivo en una gran cantidad de países. Adicionalmente, en la mayoría de los países, el *registro civil* no se responsabiliza del domicilio y su actualización y en una sociedad moderna con alto porcentaje de población que migra, desconocer este dato configura una importante carencia para el archivo electoral. La práctica de la *ciudadanía* tampoco facilita la actualización del domicilio y esto se ha comprobado en países(ej. Ecuador) que el *registro civil* asumió esa tarea. La identificación y cedulación también son requisitos importantes, muchos registros civiles de la Región (Argentina, Bolivia, Haití, Guatemala, Paraguay, Uruguay, Venezuela) no tienen incorporada esta tarea dentro de su estructura institucional.

En un segundo procedimiento o alternativa para organizar un *registro electoral*, la institución responsable invita a la *ciudadanía* a inscribirse, para lo cual debe comprobar identidad y el cumplimiento de las condiciones por las cuales el ciudadano adquiere el derecho a votar. El *organismo electoral* genera su propio registro con la colaboración de la población que concurre a inscribirse y el *registro civil* puede ayudar informando sobre la población esperada con la ayuda de las estadísticas de natalidad y mortalidad de menos de 18 años. Con estos datos, la autoridad electoral puede tener una mejor estimación de la tarea de inscripción, organizarla en forma más ordenada y tener una evaluación del grado de cobertura alcanzado con los nuevos inscriptos. En una mejor organización institucional, el *registro civil* podría enviar copia de las actas de nacimiento vía interna (institución a institución) y evitar molestias a la población.

Una tercera alternativa o procedimiento, utilizado en varios países (Haití, Nicaragua), son los denominados “*registros electorales ad-hoc*”, procedimiento al cual se recurre cuando el *registro civil* no tiene integridad, seguridad y calidad en los datos o simplemente, la institución no existe. Frecuentemente se constata que un alto porcentaje de población en esos países no está identificada, no tiene documentación en su poder y el proceso de inscripción no puede recurrir tampoco a estos archivos.

La formación del registro se hace a partir de un llamado a la población o de un censo electoral. El ciudadano debe concurrir a lugares predeterminados con la documentación disponible (a veces carnet de conducir, libreta de trabajo, documento de la seguridad social) que le permitan al funcionario responsable de inscribir comprobar ciertos datos que le brinden seguridad en cuanto a nombre y apellido, edad y a falta de esa documentación, la presentación de testigos de conocimiento personal que por declaración jurada dan fe, por lo cual, la vecindad es muy importante para que la autoridad electoral acepte como válida esa inscripción. Dentro de este mismo procedimiento, en otra estrategia, el funcionario que inscribe recorre los domicilios para cumplir la tarea, en una metodología similar a la utilizada en los *censos de población*.

Con los debidos requisitos de huellas dactilares, firma y fotografía se completa la libreta cívica y la organización del *registro electoral*.

La publicidad, la presencia de los representantes de los *partidos políticos* y la vecindad de los ciudadanos son los componentes que dan seguridad a este procedimiento de

inscripción, a los cuales se agrega que el mismo lugar de inscripción es, generalmente, el mismo lugar de votación.

### III. Contenido

El *registro electoral* es un archivo cuyo objetivo es dar pureza y transparencia al acto electoral, obtener la mayor participación de la *ciudadanía* que tiene esos derechos y facilitar el ejercicio del *voto*. El ejercicio del *voto* debe ser tal que se evite la doble inscripción, el doble *voto* y la sustitución de personas.

En resumen, cada individuo que adquiere, de acuerdo a las leyes, los derechos electorales debe formar parte del registro.

Dentro de esta enumeración, componentes esenciales son el nombre y apellido, fecha y lugar de nacimiento y domicilio, pues con ellos se organizan las *elecciones* estableciendo los lugares de votación de la población de acuerdo con las inscripciones contenidas en el registro. La presencia de los otros datos permite ejercer controles y dar pureza y transparencia a la *elección*.

Los datos del registro se pueden clasificar en permanentes o variables. La fecha y lugar de nacimiento, sexo (actualmente hay legislaciones que aceptan cambios) y las huellas dactilares son permanentes. Estos datos no admiten alteraciones o modificaciones durante todo el tiempo del registro, salvo errores cometidos. En cambio, las legislaciones admiten, según los países, cambio de nombres y ciertas figuras jurídicas (no muy frecuentes después de los 18 años de edad) que cambian el apellido. Normalmente el número de identificación no debe cambiar, pero la fotografía y la firma evolucionan en el transcurso de los años.

El documento es un dato esencial para la organización electoral y para adquirir derechos a participar cuando la *elección* es restringida a ciertas áreas provinciales, departamentales, municipales o locales, en los cuales, la residencia es determinante para poder participar.

La introducción de tecnología ha permitido crear “banco de datos” o “banco de *electores*” y preparar listados por lugar de votación lo cual posibilita un desarrollo ágil y seguro del ejercicio del *voto* a un menor costo operativo. A su vez, cualquier ciudadano puede consultar sobre sus datos a través de un sistema de terminales conectadas al “banco” que se ubican en lugares estratégicos donde la población concurre asiduamente.

En muchos países (por ej. Uruguay) una ficha o documento con firma y fotografía de cada votante permite comprobar, en el momento de la votación, la presencia correcta de quien tiene el derecho. En otros países (por ej. Ecuador, Perú, Paraguay) el documento civil en poder del ciudadano permite comprobar con ese número de identificación detallado en el listado del lugar de votación que la persona que vota corresponde a un inscripto.

Brasil y Venezuela han iniciado experimentos con el *voto* automatizado a través de “máquinas de votación” que tienen registrados los datos del votante.

En los países que tienen *voto* obligatorio, permite comprobar la “no presencia”.

La incorporación de los datos variables obliga a la institución electoral a crear mecanismos de actualización y diseñar estrategias para captar esos cambios, a los cuales se agrega la obligación institucional de cumplir con las leyes que establecen restricciones al ejercicio electoral, diferentes según los países. Normalmente estas exclusiones son la excepción.

#### **IV. La actualización del registro**

La denominación de *registro electoral* admite el uso de otros términos, frecuentemente aceptados como sinónimos, no obstante, en las diferentes legislaciones y *organismos electorales* se pueden encontrar distintos significados y diferentes modelos de administración de los archivos.

Las expresiones censo electoral, padrón electoral, *registro electoral* y registro cívico permanente (RCP) son de uso común.

En España<sup>4</sup> “el censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser *elector* y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de *sufragio*” y utiliza la palabra “censo electoral”.

Más que entrar a una discusión de tipo semántico, es más valioso analizar contenidos y procedimientos, sin comprobar si los distintos archivos creados corresponden a denominaciones o “etiquetas” diferentes.

El *registro electoral* o también registro cívico permanente (RCP) sería aquel registro que contiene a todos los individuos que con una edad superior a los 18 años han adquirido sus derechos, pero esto no es lo mismo o sinónimo de poder ejercer el derecho al *voto*.

En este aspecto, lo preceptuado por las legislaciones es lo más importante a considerar y las cancelaciones o bajas corresponden a exclusiones que pueden provenir de distintos orígenes y obedecer a diferentes causas, algunas permanentes, otras transitorias, algunas aceptadas universalmente, otras con diversas opiniones sobre las mismas. Por esta razón, a continuación, a título ilustrativo se detalla una lista de exclusiones.

- Fallecimiento del inscripto reportado por el *registro civil* o directamente, o la presunción de defunción por no presentación a dos o tres *elecciones* consecutivas. Se discute esta última posibilidad y en especial si no existe legislación al respecto.
- Personas procesadas o condenadas, según informe judicial.
- Personas declaradas interdictas por discapacidades, generalmente mentales, de acuerdo a la sentencia judicial.



- Personal de las Fuerzas Armadas y Policía, de acuerdo a la información de sus respectivas instituciones y la legislación pertinente.
- Por residencia en el extranjero para algunas legislaciones, de acuerdo al informe del Departamento de Migraciones. De muy difícil comprobación.
- Por pérdida de la *ciudadanía*.
- Por rectificación del acta de nacimiento en el *registro civil* que modifica datos esenciales.
- Por doble o triple inscripción vigente, comprobada por revisión interna o denuncia, recomendándose eliminar las más antiguas.

Algunas legislaciones electorales (Argentina, España, Perú) han concedido el derecho a votar a personas residentes nacidas fuera del país, para lo cual, deben acreditar tiempo de residencia, además de todos los datos que suministran los ciudadanos naturales.

Todas estas modificaciones que permanentemente se incorporan o se eliminan del registro, permiten preparar los padrones electorales, archivo en el cual es muy importante el domicilio actualizado, en especial en zonas rurales o cuando el ciudadano se ha trasladado a una gran distancia del domicilio anterior.

El padrón electoral incorpora el número y datos de ubicación del circuito, mesa, junta o lugar del *sufragio* y permite preparar toda la documentación que se dispondrá en el lugar, para el día de la *elección*.

La formación de los *registros electorales* es una tarea de gran responsabilidad, pero lo es mayor aún, el mantenimiento con las nuevas incorporaciones, las suspensiones transitorias o definitivas y las cancelaciones por fallecimiento y es un instrumento importante en la *consolidación de la democracia*.

## **V. Tipos de registro**

Los *registros electorales* pueden ser clasificados desde distintos puntos de vista. Juan Rial<sup>5</sup> menciona: “Los registros pueden ser voluntarios o compulsivos. En el primer caso se establece que cada persona decide si quiere ser parte del mismo o no. En el segundo es una obligación impuesta por algún instrumento legal, normalmente, una ley. En general esta obligación está relacionada con la de sufragar. Por lo general, a un registro voluntario corresponde un *voto* del mismo carácter. En cambio, no siempre la obligación de ser parte del registro conlleva la de votar”.

“El registro puede ser permanente o ad-hoc. En el primer caso, se trata de un registro continuo, manejado por una estructura burocrática permanente, que se debe mantener al día adicionando y sustrayendo inscriptos de acuerdo a los eventos que sufran los individuos. En el segundo caso, el registro se hace específicamente para atender un evento electoral determinado y su validez caduca una vez pasado el mismo”.

“Los registros pueden ser centralizados o descentralizados. En el primer caso una estructura burocrática de tipo nacional es la responsable del registro. En el segundo, los registros son llevados por algún tipo de autoridad regional (estatal o provincial) o local (de tipo municipal) o por alguna organización delegada a esos efectos”.

“Los registros pueden ser totalmente independientes (el *organismo electoral* es a la vez el que provee la inscripción y maneja el estado civil de las personas), pasando por menores grados de independencia, hasta llegar a la posibilidad de depender totalmente de otras organizaciones del Estado para su existencia (organismos de identidad y/o de *registro civil* en manos del Poder Ejecutivo)”.

## **VI. La publicidad, la auditoría y la tecnología**

En la mayoría de los países, el *registro electoral* es público, puede ser consultado por parte de cada ciudadano y por las *organizaciones políticas*. Esta publicidad es una garantía de la pureza y transparencia de los procedimientos y permite plantear reclamaciones sobre los datos establecidos, tanto para correcciones de errores de parte de los datos incluidos como para eliminar a quien no corresponde o incorporar a alguien que no figura. Es un método para comprobar o verificar calidad.

No obstante el carácter público antes mencionado, en España, el Artículo 41.2<sup>6</sup> establece: “Queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en el censo electoral, a excepción de los que se soliciten por vía judicial.”

Es posible recurrir para comprobar calidad a un proceso interno utilizando la propia estructura de la organización; o externo, contratando terceros, firmas especializadas en auditoría que por técnicas estadísticas aceptadas universalmente comprueban el grado de confiabilidad.

Cualquiera de estos procedimientos, que no son excluyentes sino complementarios, permite verificar la calidad del registro y ayuda a evaluarlo como herramienta para la consolidación democrática y diseñar estrategias para su mejoramiento.

La tecnología disponible es muy importante y la informática con la digitalización, usadas adecuadamente, permiten incorporar, eliminar y modificar archivos en forma rápida, en corto tiempo y a bajo costo. Los procedimientos de digitalización aceptan imágenes y la complementación con la informática suministra a los registros datos que no eran de aplicación sencilla anteriormente.

La tecnología obliga a un cambio radical de los procedimientos administrativos dado que archivos o registros de acceso manual son de fácil alteración, pero en casos aislados, salvo que existan arreglos que comprometan a muchos funcionarios. En cambio, la tecnología, a diferencia de los sistemas manuales, tiene una serie de controles, pero está expuesta a que uno o dos funcionarios con gran conocimiento técnico, produzcan

alteraciones masivas, aunque es fácil, si existe orden institucional, investigar quienes actuaron y determinar responsables.

La confección de un padrón requiere de una inversión inicial importante para recolectar datos, pero si el sistema es permanente es imprescindible una inversión en equipamiento tecnológico que permita mantener y actualizar los datos.

Juan Rial<sup>7</sup> afirma que en América Latina, los costos de una *elección* por ciudadano varían entre dos (2) y seis (6) dólares y la operación de empadronamiento, en caso de primera vez o padrones ad-hoc es un 50%, pero disminuye al 15% cuando el país ha organizado un registro permanente.

Esta evolución unida a la cada vez más frecuente realización de *elecciones* y participación ciudadana está determinando la tendencia a conformar organismos técnicos autónomos, sin integración partidaria, sin presiones de tipo político sobre sus integrantes, quienes pueden decidir asumir la actividad en ejecución directa o tercerizar total o parcialmente la misma. Es común que estos organismos técnicos adquieran autonomía de gestión y presupuestal.

Cualesquiera que sean los procedimientos para la organización de un *registro electoral*, la publicidad y la auditoría son importantes para evaluar el producto final y el uso de la tecnología adecuada es una ayuda de gran importancia para la tarea.

## **VII. Marco institucional e interrelaciones**

Una visión panorámica del marco institucional en los países de América Latina nos permite verificar grandes diferencias.

Dentro de la región, existen países (Colombia, Costa Rica, Panamá) que han concentrado en una sola institución, la tarea del *registro civil*, identificación, cedulação y electoral. En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones se compone de dos departamentos, uno Civil y el otro Electoral y en cada uno hay un Oficial Mayor responsable de su gestión.

En otros (Haití, Paraguay, Venezuela), las responsabilidades se han dividido, correspondiendo al *registro civil* la tarea de inscripción de nacimientos y defunciones, a otra institución la identificación y cedulação de la población y a otra, lo electoral. Generalmente, las dos primeras instituciones se ubicaron en la órbita del Poder Ejecutivo, con mayor o menor grado de independencia según los casos. En Uruguay la Corte Electoral otorga un documento de uso restringido a la participación electoral, pero frente a un olvido o extravío de ese documento, comprueba la identificación del votante con la cédula de identificación civil.

Sin embargo, algunos países (Chile, Ecuador) han efectuado un proceso de concentración parcial, ubicando en la misma institución la tarea del *registro civil* y la de identificación y cedulação, pero manteniendo la institución electoral fuera de estos sistemas.

En Bolivia se ha decidido concentrar bajo una misma institución el *registro civil* y el electoral, pero la tarea de expedición de cédulas e identificación no se ha incluido.

En Colombia, la Constitución de 1991 confirmó la estructura del Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional, agrupando funciones de Dirección Nacional de Recursos Humanos, Organización de Elecciones y Registro Civil e Identificación de Personas.

En España, el *Registro Civil*, los ayuntamientos y consulados y el Registro de Penados y Rebeldes actúan como colaboradores de la Oficina del Censo Electoral en las tareas censales.

En Nicaragua, la Comisión Nacional de Cedulación está integrada por cinco miembros, de los cuales cuatro son nombrados por el Consejo Supremo Electoral que expide la cédula de identidad, aunque también se ha expedido un documento supletorio para votación que se le entrega al ciudadano que no tiene debidamente legalizada su situación en el *Registro Civil*. En algunos municipios, los ciudadanos recibieron una libreta cívica.

En Perú, la Constitución promulgada el 29 de diciembre de 1993 creó el Sistema Electoral Peruano, conformado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

En Guatemala, el *registro civil* está separado del electoral y el empadronamiento se efectúa sobre la base de la cédula de vecindad en un formato que el Tribunal Supremo Electoral aprobó.

En España, la Oficina del Censo Electoral está ubicada en el Instituto Nacional de Estadística y ejerce su competencia bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

Ante tal variedad de esquemas organizacionales, se puede expresar que la calidad del producto final no es consecuencia del marco institucional adoptado y aún reconociendo que un análisis de costos podría aconsejar un criterio sobre el tema, es necesario expresar que factores externos facilitan o dificultan obtener el producto y también se aprecia, en la región, una tendencia a la consolidación o unificación institucional.

En resumen, se puede afirmar que el marco institucional es consecuencia de una voluntad política y que en los países de gran dispersión institucional el énfasis debe orientarse a mejorar las relaciones de coordinación, o sea, insistir en las interrelaciones, en tanto, en un marco institucional concentrado, el énfasis está en plantear estrategias de protección al ciudadano en cuanto a defender su privacidad y que su violación no se transforme en una violación a los derechos humanos.

## **VIII. La importancia del *registro electoral* como instrumento para el ejercicio y consolidación de la democracia**

Juan Rial<sup>8</sup> expresa en la conclusión de su ponencia lo siguiente: “El registro electoral es una pieza clave para asentar y consolidar un régimen democrático. Permite una mayor participación ciudadana en el manejo de la cosa pública a través de los procesos electorales para elegir representantes o para participar directamente en plebiscitos y otros mecanismos de democracia semi directa”.

“La tendencia presente en América Latina lleva a una mayor tecnificación y especialización de las oficinas que realizan el registro” y más adelante indica, “Hay que tener en cuenta que para poder verificar la corrección de los procesos electorales es tan importante hacerlo en las elecciones propiamente dichas como en esos procesos preparatorios”.

Finalmente, es necesario insistir en la importancia del esfuerzo mancomunado de los funcionarios, *partidos políticos*, campañas de educación cívica dirigidas a toda la población para propiciar la mayor participación posible, pero se debe poner énfasis en las áreas y población en condiciones de pobreza y marginalidad.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Auditoría electoral  
Automatización de los procesos electorales  
Censo de población  
Ciudadanía  
Derechos y deberes civiles y políticos  
Documentación electoral  
Identificación electoral  
Información electoral  
Informática electoral  
Procesos electorales  
Registro civil  
Sistemas electorales  
Sufragio  
Voto

### **Bibliografía:**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Registro Civil y Electoral en Iberoamérica*. Programa de Alta Gerencia Electoral, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), San José, 1997.  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Boletín Electoral Latinoamericano XVIII*. Julio - diciembre 1997, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), San José, 1998.  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos: “*El Registro Electoral. Los modelos de Argentina, Colombia, Costa Rica*”, *Cuaderno No. 30*. 1era. Edición, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1989.

Ministerio del Interior de España, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), España, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE): *Programa de Alta Gerencia Electoral, III Seminario de Técnicos Gestores de la Administración Electoral de los Países Iberoamericanos, ponencias presentadas por los representantes de Colombia, Costa Rica, España, Guatemala, Nicaragua, y Perú*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 16-20 de setiembre de 1996.

Organización de los Estados Americanos (OEA). Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). *Seminario Internacional sobre Legislación y Organización Electoral. Una visión comparativa*. Perú, Lima, 9 y 10 de febrero de 1999. ISBN 0-8270-4035-0.

Rial, Juan: *El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática*. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD). Asistencia Técnica Electoral. TRANSPARENCIA. ISBN 0-8270-4035-0.

Carlos AMADO

## NOTAS

- 1 Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): "El Registro Electoral. Los modelos de Argentina, Colombia, Costa Rica". *Cuaderno de CAPEL No. 30*, 1era. Edición, 1989.
- 2 Juan Rial: *El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática*. Organización de los Estados Americanos (OEA), Unidad de Promoción de la Democracia (UPD). Asistencia Técnica Electoral. TRANSPARENCIA. ISBN 0-8270-4035-0. Página 15.
- 3 Documento presentado al III Seminario para Técnicos Gestores de la Administración Electoral. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 16-20 de setiembre de 1996.
- 4 Art. 31.1. Capítulo IV, El Censo Electoral, Sección I. Condiciones y modalidad de la inscripción. Ley Orgánica del Régimen Electoral de España.
- 5 Ibid. Citado en 2, página 19.
- 6 Art. 41.2, Capítulo IV, Sección IV. Acceso a los datos censales, citado en 4.
- 7 Ibid. Citado en 2, página 18.
- 8 Ibid. Citado en 2, página 35.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno.

El significado originario de *representación política* es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera.

En la actualidad el término de *representación política* contiene varias condiciones y presupuestos:

- 1) Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.
- 2) Los representados ceden su confianza –mediante el *voto* libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.
- 3) El representante actúa en nombre de otros.
- 4) Y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.
- 5) Sociológicamente, la *representación política* también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es “representativo” de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.
- 6) La representación también alude a una relación numérica (y que es uno de los aspectos más estudiados por los politólogos): se dice que una comunidad o un partido esta sobre o sub-representado de acuerdo a su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de gobierno. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los *votos* se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.
- 7) Finalmente, representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su valor selectivo.

El acto de elegir representante, incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el electorado, tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses. Quien subrayó primero este rasgo de la *representación política* fue Marsilio de Padua, en la temprana fecha de 1324: los *major pars* (los muchos) debían elegir al *valentior pars* (el más capaz)<sup>1</sup>, para los asuntos comunes, los asuntos que atañen a la comunidad.

La *representación política* constituye un tema clásico de la *política*, y de la ciencia política. Históricamente, la representación se desarrolló al hacer frente a su dilema esencial: ¿representante de qué y de quienes?<sup>2</sup>. Y las respuestas fueron múltiples: de intereses dinásticos, empresariales, oligárquicos; de opiniones, de grupos sociales, territoriales, de clase, de grupos étnicos, religiosos, de gremios profesionales. Todo ello ha entrado en el debate de la *representación política*.

La idea de la *representación política*, en efecto, no fue un invento de los demócratas ni de la ilustración, comenzó como una institución medieval de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aún, en casos críticos, las sucesiones en el trono.

Originalmente, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales, resultaban ser órganos representativos “orgánicos” es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes. Era un tipo de representación típicamente corporativa, y que asumía en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La transformación social y económica de las sociedades europeas en los siglos XVII y XVIII cambió también la idea de la representación, para hacerla más abarcadora, como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación “más completa de los intereses del pueblo...de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país...de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones”<sup>3</sup>.

Esas presiones y esas nuevas concepciones cambiaron también la idea de la *representación política* y por tanto obligó a pensar de mejor manera la composición de las asambleas, los parlamentos y de todo el *sistema electoral*. Así, los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica, pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la *democracia* y de la *república*. Los llamados “niveladores”, al elaborar sus exigencias de la ampliación del *sufragio* a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del gobierno ante las necesidades de un electorado más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la *representación política*. En palabras de Robert Dahl, la *representación política* es un “invento”



que vino al rescate de la *democracia*<sup>4</sup>: le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.

Ese “invento” tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el *Contrato Social* (1762), Rousseau ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que “expropia” la voluntad del pueblo “hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes”<sup>5</sup>. Montesquieu, sin embargo, aseguraba en el *Espíritu de las leyes* (1748) que en un Estado de gran tamaño, como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era indispensable “escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos”.

La *política* misma resolvió el debate a favor de Montesquieu: bastó una generación para que la idea de la *representación política* fuera ampliamente aceptada por demócratas y republicanos como una solución que convertía a la *democracia*, de una doctrina apropiada para ciudades-Estados relativamente pequeños, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la edad moderna.

Para muchos de los grandes políticos de la época, la amalgama entre representación y *democracia* les pareció un invento maravilloso. Para Destutt de Tracy (un autor muy influyente lo mismo para Jefferson que para Madison) “La representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento...es la *democracia* que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y un vasto territorio”<sup>6</sup>.

John Stuart Mill (en 1861) fue todavía más entusiasta: “...el sistema es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, donde podemos encontrar la soluciones a las dificultades especulativas y prácticas de la *democracia*”<sup>7</sup>. Las generaciones de políticos liberales y demócratas del siglo XIX (desde Mill, Sieyes, hasta Madison y Jefferson) habían llegado a una conclusión radical: resultaba obvio, que la *democracia* no podía cobrar otra forma que la de *democracia* representativa.

Otro quiebre histórico se había escenificado en Inglaterra en 1774, en el famoso alegato en contra del “mandato imperativo”, que era defendido fuertemente por los intereses de los terratenientes en el Parlamento. Edmund Burke combate la idea de representantes que recogían y planteaban los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos (la llamada representación orgánica), combate la concepción según la cual el representante elegido es un mero agente sujeto a las instrucciones precisas e inamovibles de sus representados, e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.

Burke es el personaje pionero de ese cambio en la noción de la representación; en su discurso a los *electores* de Bristol afirmó que: “El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad...en ella no deben prevalecer los

objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general”<sup>8</sup>.

Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos “libres e iguales”: en el *proceso electoral*, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las *elecciones* son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Este planteamiento resultó extraordinariamente importante para la expansión y la profundización de la vida democrática. La *representación política* dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. La representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la *ciudadanía* política<sup>9</sup>. El Estado se convierte en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron de hecho reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La *representación política* se propuso entonces negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando vida a algo completamente nuevo: la *representación política* que emana de la *ciudadanía*.

De tal suerte que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

Como escribió E. Hobsbawm, “...históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su vehículo a los *procesos electorales* y a la construcción de la *representación política*”. Su expansión y “naturalización” ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea -y luego mundial- al menos desde la mitad del siglo XVII. “Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al *sufragio* entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo”<sup>10</sup>.

Por eso, la *representación política* está asociada también al desarrollo del Estado-nación: la celebración de *procesos electorales* a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fueron un instrumento importante de unificación política. “La primera Constitución escrita de la *democracia* moderna” –como la llama Huntington– el *Fundamento de Orders* en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos, mediante la celebración de *elecciones* que conformaban un cuerpo representativo común<sup>11</sup>.

Recapitulando: hemos visto que la *representación política* tiene sus raíces más fuertes en la revolución norteamericana y en la francesa, no obstante, la aparición de instituciones y de procedimientos democráticos operables, es un fenómeno propio del siglo XIX. Huntington ha propuesto el año de 1828 como el de la instauración de las primeras instituciones democráticas, el año de inicio de la “primera ola democratizadora”, es decir, el año en el que por primera vez se cumple regular y establemente, una de las condiciones democráticas esenciales: un Poder Ejecutivo responsable que debe mantener el apoyo de la mayoría en un Parlamento representativo elegido mediante *elecciones* populares periódicas.

A esa “primera ola democratizadora” (extensa, de 1828 a 1926 y en la cual descansa toda la tradición moderna), según el propio Huntington, han seguido dos más: la de 1943-62 y la de 1974 hasta nuestros días. En esos procesos de tránsito y de construcción de instituciones aparecen siempre, como constante inexcusable, los *procesos electorales*, las *elecciones* periódicas, la libertad de decidir y los mecanismos de *representación política*.

La conexión política entre la esfera del gobierno y de la sociedad produce un gobierno representativo, es decir, un gobierno electo; al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Por eso es que G. Sartori señala que la importancia del gobierno representativo es “consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política”<sup>12</sup>.

Pero la teoría de la *representación política* fue más allá. No solamente se consideró una solución técnicamente necesaria ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos para deliberar y decidir los asuntos públicos; al contrario, la teoría democrática vio al gobierno representativo como un *sistema político* esencialmente superior a la *democracia* directa de Rousseau.

En “El Federalista”, Madison afirma que la representación tiene como efecto “refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría los capacita a discernir mejor los verdaderos intereses de su país...haciendo menos probable sacrificar las decisiones a los humores temporales o a consideraciones parciales”<sup>13</sup>.

Y Sieyes, subraya otro aspecto ineludible: la cantidad y la complejidad de los mismos asuntos públicos reclaman especialización, capacidades y destrezas propias. La representación se ha ganado un lugar dentro de la división social del trabajo, “en las condiciones de las sociedades comerciales modernas”. En el tipo ideal de la *democracia* roussoniana los ciudadanos gozan de los conocimientos, del tiempo y de la disposición para asistir a las asambleas de deliberación de los asuntos públicos; pero en la visión práctica, histórica de Sieyes eso no puede ocurrir: los representantes son al mismo tiempo los más interesados en intervenir en la deliberación de los asuntos comunes. Decía Sieyes: “El interés común, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del gobierno una profesión especializada”; para esta visión el gobierno representativo no

es un mal menor al que debemos resignarnos, sino una forma superior de la *democracia*, más funcional, de mayor calidad y que por ello la hace más durable.

Para la segunda mitad del siglo pasado, el gobierno representativo ya no fue una opción, una preferencia teórica, un deber ser, sino un arreglo obligado para todo sistema democrático. Desde entonces, el sistema democrático no pudo prescindir de las instituciones de la *representación política*, todas las democracias tuvieron que echar mano de esos arreglos para poder durar.

¿Cuáles son los arreglos esenciales de la *representación política*? Según Bernard Manin, desde que la idea se difundió y se puso en marcha, cuatro elementos se han convertido en sus principios institucionales, universales y constantes:

- 1) Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por *elección* periódica, con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto a los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate<sup>14</sup>.

La institución central de la *democracia* representativa es precisamente la *elección*, el *proceso electoral*, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el *poder* y el gobierno emergen desde el pueblo: con la decisión de los *electores*.

La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados, los *sistemas políticos*, necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial, y por el otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del gobierno representativo trajeron la necesidad de los *partidos políticos*.

Las recurrentes *elecciones* y el necesario juego parlamentario impusieron la necesidad de integrar partidos: para que los *electores* pudieran contar con referentes conocidos, estables, y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los *partidos políticos* y su legalización se convirtieron así en un complemento indispensable, “un mecanismo de integración política y de mediación social característico del principio de representación”<sup>15</sup>.

Estados Unidos fue el primer país que reconoció legalmente a los *partidos políticos*, en 1866. Los estados de California y Nueva York dispusieron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la *elección* de los candidatos y en la designación de candidatos.

Fue así como surgió un modelo de representación totalmente distinto al que imaginó la *democracia* liberal en el siglo XVIII: los candidatos asisten al *proceso electoral* con un programa y gracias a la empatía con la organización que lo sustenta. Conforme al ideal de la *representación política* moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas encima de las personalidades y de los grupos de interés, deben elaborar programas globales, deben agregar intereses y ver no sólo por sus representados directos sino por la sociedad en su conjunto<sup>16</sup>.

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos de representación, electorales, y se vincularon orgánicamente a ellos, en todas partes y prácticamente sin excepción histórica. Vallés y Bosch afirman incluso que “no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores. Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurran a las mismas”<sup>17</sup>.

El tipo de representación típica que producen los *procesos electorales* hoy, en todo el mundo, está ligada a la pertenencia partidista y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la *elección* se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, esta es la forma en que se posibilita la igualdad de los ciudadanos en el *proceso electoral* y por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

Las opciones que acuden a la competencia electoral, alcanzan un cierto grado de apoyo, obtienen o forman una mayoría en el órgano representativo y por lo tanto, el derecho a ser gobierno, a tomar las decisiones propias del Estado; Sartori llama a este proceso “concentración de apoyo”; las *elecciones* expresan la confianza de la sociedad en una cierta postura política, y a través de su resultado, cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los gobiernos tengan un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la mayoría social.

Originalmente, los *procesos electorales* no determinaban la orientación del gobierno, en tanto su función era la de elegir cuerpos que controlaran las decisiones financieras de las monarquías. Progresivamente, una tras otra, las facultades decisorias fueron trasladadas a las autoridades electas, sobre todo en materia fiscal; la consigna maestra de la Revolución Norteamericana “*no taxation without representation*” (no habrá pago de impuestos mientras no exista la *representación política* correspondiente) expresa la demanda por trasladar a los órganos electos decisiones claves para la vida de la comunidad. En la medida en que la participación democrática se afianzó, el gobierno, la capacidad de tomar decisiones, se depositó cada vez más en los órganos representativos, ganados mediante los *procesos electorales*.

Hoy en día no hay país democrático que no recurra al gobierno representativo. El jefe del gobierno, el presidente o el Congreso, es elegido y se convierte así en representante de la nación, depositario de las facultades propias de los poderes. No hay presidencia que no tenga como su correlato indispensable un Congreso, un órgano colegiado electo, representativo de la pluralidad *política* del país. Puede decirse que en las democracias modernas no hay presidente sin Congreso y que todo presidente es, a su vez, un

representante. De la misma manera en los gobiernos parlamentarios, el gobierno surge del órgano representativo (el Parlamento) que ha construido una mayoría; cuando esta mayoría ya no puede mantenerse y se rompe, el gobierno también es disuelto con ella.

De esa manera, llegamos finalmente a la última ventaja, una de las más importantes, del gobierno representativo: erige un mecanismo de control del *poder*, de los actos y de la gestión del gobierno. Es Stuart Mill quien vuelve a argumentar: la forma de “gobierno ideal” es aquella que posibilita que el “pueblo ejerza, a través de sus diputados periódicamente elegidos por él, el poder de control último”<sup>18</sup>.

El diseño del gobierno representativo permite esa función esencial: establecer contrapesos al *poder* gubernamental, propiciar que las minorías, representadas en el Parlamento, puedan incidir en la vigilancia del *poder* y en la elaboración de las decisiones.

Un sistema representativo, junto con la libertad de expresión, de prensa y de reunión, tiene ventajas especiales: proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados; establece un foro que actúa como espacio para ventilar, apoyar o controvertir las decisiones del gobierno. En pocas palabras: la representación y sus instituciones hacen posible la limitación del *poder*, y esa es una virtud radical de la *democracia* representativa, una que la *democracia* directa no posee.

En su desarrollo, la *representación política* ha tenido que resolver varios dilemas, uno de los más estudiados es de tipo cuantitativo y solo aparentemente técnico: bajo qué reglas se designa a aquellos ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de gobierno, las reglas de la representatividad.

Es un debate que se remonta al siglo XIX (y aún, al siglo XVIII, cuando Mirabeau, Borda y Condorcet, en la asamblea francesa, se plantearon el problema del recuento matemático de los *votos*). Dos grandes vertientes se han abierto desde entonces: la representación mayoritaria y la representación proporcional, ambos son los criterios inspiradores de todas las fórmulas vigentes hasta el día de hoy. El primero, que intenta rescatar la lógica del mandato de la mayoría y la otra, que intenta colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación. La polémica más célebre acerca de las ventajas y desventajas de uno y de otro, fue protagonizada por Walter Bagehot y John Stuart Mill, en Inglaterra a mediados del siglo XIX.

No obstante sus múltiples debates implícitos y su sinuoso desarrollo teórico y práctico, la *representación política* es ya parte de la tradición democrática del mundo. En palabras de Giovanni Sartori, la *representación política* es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar....”<sup>19</sup>.

## Vocablos de referencia:

Democracia  
Elecciones  
Partidos políticos  
Política  
Proceso electoral

## Bibliografía:

Blanco Valdés, Roberto: *Los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 1997.  
Burke, Edmund. *Speech to the electors of Bristol*, citado por Hanna Fenichel Pitkin en “The concept of representation”, California, 1972.  
Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, España, 1992.  
Held, David: *Modelos de Democracia*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.  
Hobsbawm, Eric: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Editorial Crítica, Barcelona, España, 1998.  
Huntington, Samuel P: *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Editorial Paidós, España, 1994.  
Manin, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España, 1998.  
Marsilio de Padua: “Defensor pacis”, en Ory, Pascal: *Nueva historia de las ideas políticas*. Biblioteca Mondadori, Madrid, 1992.  
Mill, John S.: *Del gobierno representativo*. Tecnos, Madrid, 1985.  
Ronanelli, Raffaele: “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo”, en Forner, Salvador (coordinador): *Democracia, Elecciones y Modernización en Europa*. Cátedra, Madrid, 1997.  
Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia. Tomo II. Los temas clásicos*. Alianza Universidad, México, 1991.  
Vallés, Josep y Agustí Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Ciencia Política. Barcelona, España, 1997.

José WOLDENBERG

Ricardo BECERRA

## NOTAS

- 1 Véase a Marsilio de Padua: *Defensor pacis*, en Ory, Pascal: *Nueva historia de las ideas políticas*. Biblioteca Mondadori, Madrid, 1992.
- 2 Véase, Vallés, Josep y Agustí Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel, Ciencia Política. Barcelona, España, 1997.
- 3 Ibid. pp. 17-18.
- 4 Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, España, 1992.
- 5 Manin, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*. Pp. 11, Alianza Editorial, España, 1998.
- 6 Ibid. pp. 41, 1992.
- 7 Mill, John S: *Del gobierno representativo*. Tecnos, Madrid, 1985.
- 8 Edmund, Burke: *Speech to the electors of Bristol*, citado por Hanna Fenichel Pitkin en *The concept of representation*, California, 1972, pág.147.
- 9 Véase, Ronanelli, Raffaele: “Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo”, en Forner, Salvador (coordinador): *Democracia, Elecciones y Modernización en Europa*. Cátedra, Madrid, 1997.
- 10 Hobsbawm, Eric: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Editorial Crítica, Barcelona, España, 1998, pág.43.
- 11 Huntington, Samuel P.: *La tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Editorial Paidós, España, 1994.
- 12 Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia. Tomo II. Los temas clásicos*. Alianza Universidad, México, 1991, pág. 363.
- 13 Manin. Op.Cit. Pág. 12, 1998.
- 14 Ibid. Pág. 17.
- 15 Blanco Valdés, Roberto: *Los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 1997.
- 16 Véase Held, David: *Modelos de Democracia*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- 17 Vallés y Bosch. Ibid. Pág. 19.
- 18 Ibid, Madrid. 1985.
- 19 Sartori, Giovanni: Op.cit. Pág. 342.

# REPÚBLICA

Por *república* se entiende hoy la *forma de gobierno* opuesta a la monarquía, en la que la jefatura del Estado se provee por *elección*, ya sea directa mediante el *voto* del Cuerpo Electoral, o indirecta como consecuencia del pronunciamiento de un *colegio electoral* especial o del Parlamento.

Aunque este concepto ha sido objeto de algunas críticas doctrinarias, ya que han existido monarquías de carácter electivo (Sacro Imperio Romano Germánico, la monarquía francesa con los primeros Capetos, Polonia, etc.), puede ser sostenido porque incluso en los pocos ejemplos pretéritos de monarquías electivas, nunca el rey fue elegido por *voto* popular directo sino por una reunión o asamblea de nobles o de *electores* pertenecientes a un grupo político, económico o social predominante. Y es evidente que hoy la *elección* directa, con algunas importantísimas excepciones (por ejemplo Estados Unidos y Argentina), constituye la forma generalmente seguida para la provisión de la Presidencia de la República.

La *república* implica normalmente un régimen constitucional que fija un término para el mandato presidencial (generalmente 4, 5, 6 ó 7 años). Aunque pueden citarse algunos ejemplos atípicos de presidencia vitalicia (Haití bajo el régimen de Duvalier) parece que el carácter vitalicio de la Jefatura del Estado es más bien un elemento caracterizante de las monarquías.

La *república* constitucional de nuestros días es incompatible con la dictadura y con la tiranía.

Es incompatible con la dictadura porque las medidas, procedimientos o fórmulas de excepción o de emergencia, es decir de los poderes extraordinarios para hacer frente a situaciones de especialísima gravedad, que se hallan en el Derecho Constitucional comparado de hoy, están dirigidas a la defensa de la Constitución y a la salvación del *sistema político*, pero no implican la caducidad del *Estado de Derecho* ni de los poderes de contralor parlamentario y/o jurisdiccional.

La dictadura republicana (por ejemplo el Gobierno del Comité de Salud Pública durante la I República Francesa, en la época de la Revolución), expresión de una época pasada en la historia política, de una concepción revolucionaria expuesta y aplicada por Robespierre y Saint Just, que asignaba a la mayoría poderes ilimitados para salvar a la *república* ante la situación interna o el ataque exterior, no está prevista generalmente en el Derecho Constitucional actual. Tampoco ha recogido la tradición de la dictadura romana, institución transitoria pensada por el ordenamiento jurídico de la *república* para su salvación, pero cuya existencia suponía la suspensión de todas las demás instituciones.

La *república* moderna y constitucional es incompatible con la tiranía, porque ésta es expresión de un *poder* absoluto y arbitrario, ilegítimo y antipopular, inconciliable con el



constitucionalismo civilizado e incluso con la dictadura en sus acepciones romana o revolucionaria.

Una dictadura puede ser tiránica, y en los hechos las dictaduras latinoamericanas –que han sido fenómenos políticos, *formas de gobierno de facto*, resultados de factores económicos, políticos y sociales, y no instrumentos de acción gubernamental de base constitucional, para hacer frente a situaciones de emergencia o de excepción–, han sido casi siempre tiránicas.

*República* es un vocablo que tiene su origen en la expresión romana “*res publica*”. En esta acepción *república* es sinónimo de comunidad política, sin referencia a una forma o tipo especial de gobierno. Ha sido ésta una acepción utilizada a veces como sinónimo de Estado (por ejemplo en muchas Leyes de Indias) y otras como referencia global a una determinada sociedad internacional (la *Res Pública Cristiana*). Otro sinónimo de comunidad política estatal se utilizó durante largos siglos, muchas veces con una finalidad *política* específica. Todavía en el siglo XIX se le empleó así en Francia (Napoleón I, Empereur de la République Francaise).

La *república* no ha sido siempre, históricamente, concebida como una *forma de gobierno* de contenido democrático, basada en la idea de la igualdad política de todos los ciudadanos y en el respeto de los derechos y libertades de todos los individuos. Ni en Roma, ni en la Edad Media, ni antes del siglo XVIII los pocos, aunque muy importantes, ejemplos de repúblicas que pueden recordarse (Venecia, Florencia y otras ciudades italianas en la época del Renacimiento, la Inglaterra de Cromwell, etc.), tenían estos caracteres y más bien eran formas políticas destinadas a asegurar el *poder* de oligarquías de naturaleza económica, comercial o *política* y su ejercicio en el interior de su grupo o clase dominante.

El nuevo concepto de *república* nace en el siglo XVIII con la Constitución de los Estados Unidos (1787) y con la Revolución Francesa después de la caída de la Monarquía en 1792. A partir de entonces –y durante años– *república* fue un concepto dialécticamente opuesto a monarquía como expresión del reconocimiento de los derechos del pueblo y del origen del *poder* y de la *soberanía*, que las monarquías todavía entonces, en su mayoría, hacían recaer en la persona del rey. La *república* fue, políticamente, expresión de la modernidad y de la oposición a sistemas basados en la desigualdad. Durante todo el siglo XIX y en los primeros años del XX la fórmula republicana siguió siendo minoritaria, ya que con excepción de los Estados Unidos, de Francia, de alguna otra experiencia europea breve y circunstancial (I República Española por ejemplo) y de las repúblicas latinoamericanas, las formas monárquicas fueron predominantes. El fin de la I Guerra Mundial marcó el término de esta situación y el comienzo del predominio en el Derecho Comparado de las formas republicanas. Luego el fin del colonialismo en el siglo XX, después del fin de la II Guerra Mundial, llevó la *forma de gobierno* republicano a prácticamente todos los nuevos Estados nacidos a la vida independiente.

Hoy las monarquías están limitadas a algunos pocos Estados de Europa Occidental (España, Bélgica, Países Bajos, Gran Bretaña, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Suecia) y de Asia (por ejemplo, Japón, Tailandia, Nepal, Birmania). Toda América

Latina, Estados Unidos, toda Africa (con alguna excepción atípica y ya superada en el Imperio Centro Africano), la mayoría de los países asiáticos, Europa, con las excepciones ya indicadas, la URSS y todos los Estados comunistas de Europa Oriental, han adoptado la forma republicana. Hay, sin embargo, que matizar esta afirmación por la circunstancia de que los Estados miembros del Commonwealth (por ejemplo, Canadá, Australia, Nueva Zelandia y múltiples Estados de África, el Caribe y Asia) reconocen a la Reina de Gran Bretaña como cabeza de la comunidad.

En la clasificación de las *formas de gobierno*, muchos de los criterios que adoptan una clasificación bipartita oponen la *república* a la Monarquía. Esta confrontación, que no tenía en cuenta para establecer tal distinción la existencia o no del elemento democrático, presentó en el pasado algún interés, pero no puede estimarse hoy como de importancia conceptual o de utilidad política, en función de la realidad constitucional y política actual.

Hoy las pocas monarquías existentes han perdido, en general, todo carácter absolutista y antidemocrático. En ellas el jefe de Estado es esencialmente un símbolo de la unidad nacional, una figura representativa que modera el juego político más allá de los intereses partidistas. En tal sentido la oposición *república*-monarquía ha perdido vigencia y fuerza política, ya que hay repúblicas que es difícil calificar como democráticas y la mayoría de las monarquías actuales, casi todas con sistemas de tipo parlamentario, poseen los elementos caracterizantes de la *democracia*.

*Democracia* y *república* no son sinónimos y ni siquiera términos que implican conceptos que han de coexistir necesariamente.

La *democracia*, *forma de Estado* y concepción global de la organización y de la vida política, puede funcionar con gobiernos que adopten formas republicanas o monárquicas. Aunque la monarquía absoluta era incompatible con la *democracia*, las actuales monarquías parlamentarias son plenamente conciliables con ella.

Una *república* puede ser democrática, pero también puede haber una *república* no democrática, como magistralmente lo expuso Montesquieu en el Capítulo II al Libro II de “El Espíritu de las Leyes”. Pero en América no se concibe la *democracia* sin la *república* y la *república* fue el símbolo de la lucha emancipadora, de la revolución y de la reacción contra la monarquía colonial.

La *república* puede funcionar con regímenes de tipo presidencialista, parlamentario, semipresidencialista o semiparlamentario. El Derecho Comparado actual presenta la más amplia gama de ejemplos al respecto. En América la *república* nació junto con el Presidencialismo. En Francia la vida de la III República marcó la tipificación de la República Parlamentaria. Las fórmulas neo parlamentarias de la primera postguerra europea (Alemania de Weimer, Austria, Checoslovaquia, por ejemplo) y de la República española de 1931, que tanto influyeron en América Latina, establecieron regímenes republicanos de tipo neo parlamentario, a veces denominado, en algunos casos semiparlamentario, como formas de la “racionalización” del parlamentarismo básico. Las fórmulas republicanas parlamentarias europeas posteriores a la II Guerra Mundial,

muestran nuevas formas de esta racionalización del parlamentarismo (Italia, por ejemplo), con situaciones en que existen fórmulas presidencialistas con elementos parlamentaristas (por ejemplo, la V República Francesa y Austria), denominado a veces semipresidencial. Esta misma denominación se ha utilizado para ciertos regímenes republicanos (por ejemplo Portugal, Finlandia, Irlanda e Islandia), que combinan elementos presidencialistas con fórmulas caracterizantes de los sistemas parlamentarios.

En África y en algunos Estados de Asia la fórmula republicana se une a regímenes presidencialistas, de predominio político del Ejecutivo, que han mostrado una clara inestabilidad política, con expresiones de militarismo y en muchas ocasiones con *sistemas políticos* de partido único. Todos los países comunistas han adoptado la forma republicana.

En América Latina ha habido muy pocas excepciones al republicanismo. El Imperio Mexicano de Iturbide (1822) y de Maximiliano (1864-1867), la Monarquía haitiana (1804, 1811 y 1847) y el Imperio del Brasil (1822-1889), son los únicos ejemplos monárquicos que pueden recordarse.

*República* y régimen presidencial fueron tradicionalmente la expresión del constitucionalismo latinoamericano.

Hoy pueden citarse varios ejemplos de regímenes republicanos en América Latina organizados con fórmulas constitucionales semi-parlamentarias o semipresidencialistas, aunque el fenómeno real del predominio presidencial sigue caracterizando, en general, junto con la inestabilidad política, la vida política de América Latina.

La *república* implica necesariamente la existencia de *elecciones*, ya sea para la *elección* del jefe de Estado –el Presidente, cuando es designado por *elección* popular directa–, ya sea para la integración de un *colegio electoral* o para la integración de los órganos parlamentarios.

Hoy la *república* constitucional no puede concebirse sin la existencia de un Poder Legislativo elegido por el pueblo. Sólo en algunos pocos ejemplos de Derecho Comparado la integración de una parte del Parlamento o de una de las Cámaras no resulta de la *elección* popular. Únicamente durante los regímenes de facto subsiste, teóricamente, la *república* sin órganos legislativos resultantes de libre pronunciamiento electoral del pueblo.

De aquí la importancia que la existencia de actos electorales, de su contralor y adecuada regulación jurídica, tiene para el funcionamiento de todo régimen constitucional republicano.

## **Vocablos de referencia**

Democracia  
Formas de Estado  
Sistemas políticos

## **Bibliografía:**

- Altamira, Rafael: *República. Diccionario Castellano de Palabras Jurídicas y Técnicas tomadas de la Legislación Indiana*, México, 1951.
- Biscareui di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*.
- Chatelet, Francois: *République, Petite Encyclopédie Politique*, Seuil, Paris, 1969
- Duverger, Maurice: *De la Dictature*, Julliard, Paris, 1961.
- : *Dictature, Encyclopedia Universalis*, Paris, 1968, vol. 5.
- Fusilier, Raymond: *Les Monarchies Parlamentaries*, Paris, 1960.
- García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1950.
- Hamilton, Jay, Madison: *El Federalista*, LXVII.
- Lalimiere, Pierre y Demichel, Andre: *Les Régimes Parlamentaries Européens*, Paris, 1966.
- Maquiavelo: *El Príncipe*, Cap. I.
- Montesquieu: *El Espiritu de las Leyes*, Libro II, Cpts. 1 y II.
- Mosse, Claude: *La Tyrannie dans la Crece Antique*, Paris, 1969.
- Republic*, Encyclopedia Britanica, 1963, vol. 19.
- République*, Littré, Dictionnaire de la Langue Francaise, Ed. 1968.

Héctor GROS ESPIELL

# RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

## I. Concepto

El tema de la rendición de cuentas con representación responsable adquiere una dimensión especial. De origen profundamente democrático, el principio busca ratificar el derecho de los ciudadanos no solo de estar correctamente informados de la conducción política y exigir explicaciones a los funcionarios, sino también del deber de éstos, simples depositarios del *poder*, de dar cuentas sobre su gestión.

### *A. Aspectos generales*

Se trata de ratificar un principio proclamado desde los albores del constitucionalismo y consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo numeral XV expresaba con claridad: “La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración” (La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration). Esta norma tenía como contrapeso el deber de todos los ciudadanos de contribuir, equitativamente en razón de sus posibilidades, a las cargas públicas (Art. XIII) y su derecho de comprobar, por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber cómo se emplea y determinar la cantidad, la base imponible, el cobro y su duración (Art. XIV). Ahí está el fundamento de la rendición de cuentas, con una representación responsable del pueblo soberano o de la nación que contribuye con el Estado. El derecho de los ciudadanos a exigir cuentas es irrenunciable como la obligación de darlas de parte de los funcionarios públicos, cualquiera que sea su cargo.

Sin embargo, los anteriores conceptos pueden aplicarse a quienes administran tanto en el ámbito privado, como el público. Pedir cuentas, rendirlas y responder es una actividad inherente a la función de gobernar y administrar. Incluso el término puede ampliar y extenderse a toda relación social, con sus propias modalidades. Así ocurre en la esfera matrimonial, comercial, educativa, amistosa. Lo que cambia es el tipo de control, en razón de la naturaleza del vínculo.

La representación responsable, aunque puede aplicarse a las relaciones entre sujetos privados, se traduce en una responsabilidad política o administrativa. Así, en general, las constituciones latinoamericanas establecieron el principio del gobierno responsable y representativo. Sin embargo, el principio de rendición de cuentas con representación responsable es esencialmente político. Se trata, en el derecho público, del control que ejercen determinadas organizaciones estatales sobre las actuaciones y decisiones de quienes les representan. Originalmente, la rendición de cuentas operó casi exclusivamente mediante el control político a cargo de las asambleas legislativas, las cuales, en el sistema parlamentario, lo desempeñaban mediante la censura para hacer caer al gobierno. Además, mediante el sistema de *elecciones* y reelecciones, obligaban a los representantes populares a exponer nuevamente su nombre, para ratificarlo o escoger otra

opción. Se consideró, en los casos de *reelección* de diputados una forma de ejercer el control político y exigir cuentas a quien aspiraba a la *reelección*.

En los sistemas presidenciales el control se centró en las comisiones de investigación que en los Estados Unidos tuvieron un amplio desarrollo institucional. En ese sistema opera la *reelección* como instrumento de control y rendición de cuentas. En los países donde no existe *reelección* sucesiva de diputados, ese control no se da. Sin embargo, opera para los *partidos políticos* quienes tienen que dar cuenta de su gobierno. Las *elecciones* constituyen un valioso instrumento de rendición de cuentas pero no el único y no siempre el más importante.

Jurídicamente, el término responsable se liga más bien a la responsabilidad civil que aparece como la consecuencia de una acción que perjudica a otro y supone el deber de reparar un daño ajeno, a cargo del causante o de otro sujeto con él relacionado por un vínculo jurídico que lo obliga a la reparación de ese mismo daño<sup>1</sup>. El desarrollo del concepto de la responsabilidad administrativa surge casi simultáneamente con el derecho del mismo nombre, hijo de la Revolución Francesa. Un famoso caso francés, el asunto Blanco, puso de manifiesto las inconveniencias de la irresponsabilidad de la administración, al señalar que “La responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de las personas que emplea en el servicio público...” (Sent. Blanco, Conflic. 1 de febrero de 1873)<sup>2</sup>. El fundamento de esas responsabilidades obedeció a razones prácticas y teóricas: las primeras, por el aumento de las intervenciones estatales que produjeron daños a los particulares, en muchos casos; y las segundas, teóricas, sustentadas en el principio de igualdad frente a las cargas públicas. El afectado no puede soportar el daño, sin reparación, por cuanto sus cargas públicas serían mayores que los demás ciudadanos. Para compensarlo, deben repararle el daño producido.

Por otra parte, desde la perspectiva de los ciudadanos, éstos no solo tienen derecho de pedir cuentas, también lo tienen con el propósito de informarse, como bien lo advirtió la Sala Constitucional de Costa Rica para la cual el derecho de los ciudadanos de informarse tiene “como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos” (v. 561-94). Esa jurisprudencia tiene como soporte la Constitución Política cuyo texto establece: “El gobierno es representativo, alternativo y responsable” (Art.9). El carácter representativo del gobierno se refleja también en normas como el artículo 105 que encarga la potestad de legislar en el pueblo, quien la delega, mediante el *sufragio*, en la Asamblea Legislativa. El carácter representativo del gobierno es inevitable, la *democracia* directa de modo absoluto resulta imposible; los instrumentos de participación democrática, cuando existen, como el *referéndum* o la iniciativa popular, tienen límites en su contenido, en su plazo y en cuanto a la legitimación (quiénes pueden proponer el *referéndum* o mediante cuántas firmas se ejerce la iniciativa popular), entre otros aspectos. Sin embargo, cuando determinadas personas actúan a nombre de intereses diversos, pero legítimos, como la defensa de la mujer, la lucha a favor del ambiente, del

consumidor, etc., ostentan siempre la representación de esos sectores. De ahí que el carácter representativo del gobierno resulta una condición inevitable.

El problema estriba en cómo se escoge el gobierno y qué instrumentos de control, de responsabilidad y de sanción operan para garantizar un buen desempeño de los funcionarios públicos. Cuando se apartan de la ley o cometen faltas graves, en perjuicio de los intereses de la población, con qué herramientas jurídicas y políticas cuentan para pedir explicaciones, responsabilizarlos y sancionarlos.

Un gobierno siempre debe dar cuenta de sus actos, independientemente del resultado de las encuestas. En el caso de que, producto de sus acciones o de sus omisiones, los fondos públicos sufran un menoscabo serio o desaparezcan, el funcionario tiene que dar cuentas y la responsabilidad que se deriva es insoslayable, así como las sanciones, incluso penales, garantizándole a éste, el proceso debido. El problema radica en la responsabilidad política, cuya sanción no está prevista o resulta diluida e imprecisa por la discusión política partidaria. Pero no cabe duda que la responsabilidad política existe cuando la conducta del funcionario no se ajusta a los parámetros de oportunidad y de conveniencia e incluso de legalidad. La responsabilidad administrativa y penal están jurídicamente mejor delimitadas, su determinación corresponde al juez y no como la *política* que implica una especie de justicia con sanción política, con las limitaciones en el proceder, en el contenido de la sanción y en sus consecuencias.

Además, los textos constitucionales recuerdan, como se indicó, que los funcionarios “son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede”. La acción para exigirles responsabilidad “es pública” (art. 11 Constitución de Costa Rica); o como lo advierte la Constitución Peruana: “...el sometimiento de gobernantes y gobernados a la Constitución y a las leyes; y la efectiva responsabilidad de quienes ejercen la función pública...” (Preámbulo). Como complemento, se dispone: “...incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos...”, los funcionarios que violen o menoscaben los derechos consagrados en la Constitución Política (art. 46 de la Constitución de Venezuela). De modo genérico, los códigos civiles obligan a aquel que por dolo, falta, negligencia, imprudencia, cause a otro un daño y por ello está obligado a repararlo junto con los perjuicios. En principio, la representación es responsable *política*, administrativa, civil y penalmente.

## **II. Diversas categorías de rendición de cuentas**

Pueden establecerse diversas formas de rendición de cuentas, así como las responsabilidades y sanciones que se deriven de ellas. El control, para investigar, pedir y obligar a los funcionarios a rendir cuentas, puede clasificarse en categorías en razón de la actividad, la oportunidad, la ubicación orgánica y el órgano controlante<sup>3</sup>:

### *A. Control por la actividad:*

- El administrativo, a cargo de órganos ejecutivos que realizan la actividad pública cuya competencia es ejercer fiscalización sobre otros órganos del

Estado. Instituciones como las superintendencias llevan a cabo la supervisión sobre otras instituciones.

- El jurisdiccional, a cargo de los diversos órganos del Poder Judicial, con un método, lenguaje y sistemas diversos de los administrativos. Se advierte que el lenguaje de la fiscalización administrativa tiende a parecerse e imitar al control judicial.
- Finalmente, aparece el control político, más fuerte en los regímenes parlamentarios donde incluso una moción de censura contra el gobierno puede implicar su caída y la organización de otro equipo gubernamental.

La oportunidad de su ejercicio. Así tendremos una fiscalización preventiva, concomitante o represiva. La primera como su nombre lo indica opera antes de que ocurran las decisiones como las autorizaciones o vistos buenos; la segunda simultáneamente con el ejercicio de una actividad; y, la tercera, como sanción en caso de incurrirse en determinados errores, vicios e irregularidades.

Por la ubicación orgánica, existen controles horizontales (interorgánicos); verticales (intraorgánicos), o externos (extraorgánicos).

*B. De acuerdo con el órgano controlante, cabe encontrar un cúmulo de instituciones:*

- El Parlamento y en particular las comisiones de investigación para el control político.
- El Poder Judicial (jurisdicción contencioso-administrativa) y los órganos de control constitucional, tribunales o salas constitucionales, para la protección de los derechos humanos y también para garantizar la supremacía constitucional.
- El Ministerio Público aparece como una instancia de control, según algunos autores y representa al Estado y a la sociedad civil en materia penal y la Procuraduría General de la República, dependiendo de sus funciones cuando le corresponde ejercer la acción penal, en defensa de la sociedad o cuando actúa como asesor de la administración pública en garantía de la legalidad.
- Las instancias de los fondos públicos a cargo de las diversas instancias públicas, como las contralorías o tribunales de cuentas.
- La superintendencia de bancos, para fiscalizar la intermediación financiera de los bancos, públicos o privados, los cuales deben presentarle los balances, estados y cuadros estadísticos sobre su situación financiera.
- Las superintendencias de valores encargadas de dirigir, regular y supervigilar la transparencia de los mercados de valores, la formación correcta de los precios en ellos, la protección de los inversionistas y la difusión de la información necesaria.



- Las superintendencias de seguros y de pensiones, para sus finalidades específicas.
- Las *defensorías del pueblo* o procuradurías de los derechos humanos, encargadas de velar por el correcto funcionamiento del sector público y su legalidad para tutelar los derechos e intereses de los habitantes.
- Las denominadas contralorías de servicios, que cumplen el papel de ofrecer al administrado un lugar para sus quejas y ejercer un control de la actividad. Estas no han tenido un gran desarrollo pero contribuyen a mejorar la prestación de servicios; la autoridad reguladora de servicios públicos encargada de autorizar el aumento o rebaja de las tarifas de los servicios públicos, la cual requiere fortalecer su independencia y actuar más como defensor de la *ciudadanía* que como órgano del Estado.
- Finalmente, el Tribunal Supremo de Elecciones, contralor de los *procesos electorales*, aunque también participa en su dirección y organización, resuelve en definitiva sobre los conflictos en estos procesos.

Los servicios civiles garantizan la defensa de los funcionarios públicos, su estabilidad, no su inamovilidad (forma distorsionada de entenderla), y las relaciones entre el Estado y sus servidores. Estas instancias participan en el universo de organizaciones y mecanismos de control público frente a otras instancias o frente a actividades particulares.

Este conjunto de instituciones ejercen sus actividades en campos muy variados. La tipología del control expuesta puede complementarse aludiendo a la forma de promoverse: de oficio o a instancia de parte; por la naturaleza del control: de oportunidad o de *legitimidad* (legalidad); o por las atribuciones del órgano superior, cuando puede revocar y modificar e incluso sustituir un acto del inferior.

La forma del acto de fiscalización reviste distintas características que corresponden a diversas formas de control, convertidas muchas veces en exceso de pasos en la actividad administrativa, pero que correctamente ejercidas permiten examinar conductas públicas y constituyen diversos momentos y modalidades de exigir y rendir cuentas. Entre estos diversos actos de control, se encuentran: el visto bueno; la autorización; la aprobación; el dictamen obligatorio; el veto y también la resolución de recursos en la misma sede administrativa. La existencia de mecanismos públicos de control sobre actividades privadas, aunque necesario este tipo de fiscalización, se distorsiona fácilmente en procesos de corrupción.

Si bien se afirmó que toda relación implica control, en la función pública existen instituciones creadas para el control, cuyo objeto es comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, el controlado, se adecúe a determinados parámetros propios de su competencia<sup>4</sup>. Se crea una relación entre el órgano contralor y el controlado o fiscalizado. En ese sentido, es sujeto activo del control o contralor, el órgano, funcionario o, eventualmente, el conjunto de ciudadanos encargados de fiscalizar una actividad y pedir y exigir cuentas. Mientras que el órgano pasivo del control o fiscalizado es el encargado de rendir las cuentas, de explicar su conducta, de justificarla.<sup>5</sup>

Una visión rápida a las instancias del control permite afirmar que se puede apostar a las instituciones, a cargo de funcionarios o de organismos de la sociedad civil. Sin embargo, no existe, en general, en América Latina un desarrollo eficiente del control ciudadano de modo sistemático frente a los gobernantes; más bien es asistemático e insuficiente. Falta el control directo del usuario del servicio, del afectado, del consumidor. Tampoco han existido muchas instancias de la sociedad civil para exigir rendición de cuentas. La *ciudadanía* ha delegado en esas entidades y en la prensa el ejercicio del control, pues siente que no le corresponde realizarla directamente. En general, el latinoamericano no actúa como un ciudadano preocupado del cumplimiento de las leyes, no tiene un gran respeto a la ley y tampoco se preocupa por exigir el cumplimiento por parte de sus conciudadanos o de los funcionarios públicos. Actúa con indiferencia, como si no fuera su problema.

No existe una cultura de supervisión y de exigirle cuentas directamente a los funcionarios. Excepcionalmente se da en forma espontánea por parte de personas preocupadas del funcionamiento del servicio público. Motivada en perjuicios directos al ciudadano, sí existe la denuncia individual por violaciones a derechos ante las defensorías del pueblo o, eventualmente, mediante amparo por violación a los derechos fundamentales. La denuncia contra un servicio público deficiente que directamente no le afecte a un ciudadano, es más escasa o no existe del todo. En otras palabras, el ciudadano preocupado por el funcionamiento de un servicio, con actitud altruista y solidaria, es escaso en América Latina. La prensa sí parece más atenta, al fin y al cabo, la denuncia pública es noticia. En igual sentido, en determinados programas de radio o de televisión que se abren al pueblo, los radioescuchas o televidentes expresan preocupación y muchas veces denuncian determinadas situaciones o expresan su males sobre el funcionamiento de determinados servicios, pero una cultura de denuncia sistemática no siempre se da.

### **III. Instituciones y medios de control político**

En esta sección se analizará la insuficiencia del control político y las comisiones de investigación.

#### *A. Insuficiencia del control político*

El control político es una competencia esencial del Parlamento. Aparece en las constituciones latinoamericanas, pero no de una manera clara y precisa. El Parlamento ejerce su competencia contralora política mediante diversos instrumentos: las interpelaciones, las preguntas, la censura con o sin sanción, el control de las memorias de los ministerios y, finalmente, las comisiones de investigación, éstas últimas órganos constitucionales que han jugado un papel importante en los Estados Unidos de Norteamérica. Estas herramientas son relativamente conocidas por los ciudadanos, pero su ejercicio, a cargo de los representantes populares, resulta insuficiente. No obstante a algunas de ellas los medios de comunicación colectiva les dan un amplio despliegue publicitario. Ante los representantes del pueblo, el mensaje presidencial se interpreta como una especie de rendición de cuentas al pueblo.

La coordinación con instituciones auxiliares del Parlamento no está debidamente estructurada y desarrollada en América Latina. Se necesita un esfuerzo institucional para establecer vínculos estables, constantes y sistemáticos; así debe ocurrir con la Contraloría General de la República, institución auxiliar, pero independiente administrativamente del Parlamento para fiscalizar los fondos públicos; y con la *Defensoría del Pueblo*, institución ligada al Parlamento, que supervisa la conducta de la administración en su relación con los ciudadanos. El fortalecimiento del control parlamentario para dar seguimiento a la ejecución de leyes, en particular en materia presupuestaria, necesita integrar necesariamente esos esfuerzos con la creación de instancias de enlace y de coordinación entre ambas instituciones.

En cambio, con procedimientos ágiles, ante la denuncia de particulares, la Defensoría del Pueblo o de los Habitantes o del Ciudadano interviene en la administración. Con libertad de acceso a todos los documentos, pide explicaciones a los funcionarios y, si es del caso, denuncia públicamente cuando el servicio público presenta vicios graves, un funcionamiento anormal e inadecuado o trata de ayudar en la solución del caso concreto. Estos últimos aspectos de gran relevancia deben ser objeto de un cuidadoso estudio, así como de sugerencias concretas para armonizar esos esfuerzos y crear mecanismos sistemáticos de colaboración, coordinación y “complementariedad” entre instituciones y órganos que llevan a cabo control. El mencionado apoyo del Defensor de los Habitantes, institución que ocupa un lugar relevante en popularidad en Costa Rica<sup>6</sup>, aun por encima de la Iglesia Católica, de la Contraloría General de la República y de la Sala Constitucional, refuerza la necesidad de instancias de colaboración entre todos estos órganos, los cuales también obtuvieron un satisfactorio respaldo popular a diferencia de las instituciones tradicionales.

Integrar la labor del Ombudsman a la actividad parlamentaria es una importante tarea que requiere esfuerzos significativos dentro del control parlamentario, iguales a los necesarios para incorporar la acción de las contralorías. El primer informe de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (1993-1994), rendido ante el Parlamento el 7 de junio de 1994, advierte sobre instituciones cuyo funcionamiento es deficiente, pone de relieve incumplimientos a las leyes y señala serios problemas de mala administración. Pero en el Parlamento no se le da seguimiento a este tipo de informes. En general, ese es, entre otros, uno de los problemas graves de la Asamblea Legislativa: la falta de seguimiento a los problemas y la ausencia de una actividad sistemática y constante de fiscalización.

Los instrumentos de control de carácter parlamentario, como la censura, las interpelaciones y las preguntas, deben ser objeto de una adecuada regulación reglamentaria; el proyecto de nuevo reglamento establece un procedimiento más claro y más completo, pretende llenar las lagunas de las normas vigentes. Las preguntas a los ministros para obtener información no obedecen a un planteamiento claro, coherente y sistemático. El control parlamentario debe orientarse adecuadamente con preguntas que se le formulan a los funcionarios públicos, para obtener de ese modo los mejores resultados<sup>7</sup>. Las interpelaciones a los ministros no han tenido éxito, porque no existe una reglamentación adecuada, tampoco tradición que supla esa ausencia de normas; la preparación para realizarla suele ser superficial y carente de la profundidad y seriedad del

caso. En realidad, la experiencia enseña que cuando el ministro se presenta ante el Parlamento, lo hace con una información mucho más completa que la del diputado y sale victorioso de su intervención parlamentaria. Este sistema más bien ha servido para dar publicidad al ministro y no para fortalecer la misión contralora del Parlamento. El esfuerzo de capacitación en este campo resulta improrrogable para el futuro del control político<sup>8</sup>.

La censura contra un ministro, otra de las instituciones previstas en las constituciones, carece de un desarrollo institucional en América Latina. Existe, además, una idea errónea, al considerar que el control parlamentario únicamente lo realiza la oposición mayoritaria y los partidos minoritarios, con exclusión de los diputados de gobierno. Éstos también deben realizar control político, tarea esencial del Parlamento como institución. Pero ni siquiera en la oposición costarricense, cualquiera que sea el partido, existe un desarrollo institucional del control parlamentario. Se piensa, en general, al ejercerlo, únicamente con criterios electorales, político partidistas, y no en aspectos institucionales. En los parlamentos de América Central se advierte una actividad de la mayoría de irrespeto a las minorías parlamentarias. “La mayoría gubernamental aplasta a las minorías de oposición” en América Central, con lo cual se debilita la posibilidad de que la oposición obligue a rendir cuentas al gobierno.

El control de la ejecución de leyes adquiere una nueva dimensión. No es fácil asegurar que los actos de aplicación de las leyes por el Poder Ejecutivo y, en general, por todos los operadores jurídicos se ajusten a la legalidad. Existen controles en el Poder Judicial para garantizar, en casos concretos, esa correcta ejecución. Sin embargo, en lo que concierne a las políticas, el tema presenta aun mayores problemas por la dificultad de fiscalizarlas, en razón de no existir parámetros a los cuales recurrir, salvo el caso del programa propuesto como plataforma de gobierno. Además, existe la creencia difundida en el pueblo de que este control degenera muchas veces en actividad político partidaria de carácter electoral, más que institucional, y por esa razón no ha tenido el éxito del caso. En ese sentido, es más aceptable el papel jugado por los medios de comunicación colectiva en su labor de fiscalización que el de los propios diputados.

El control de la ejecución de las leyes no ha tenido en América Latina un amplio desarrollo. En primer término, la actitud del diputado y del Parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, han impedido un adecuado avance en este campo. Si el diputado, desde que se elabora la ley, pensara en su ejecución, se preguntara a cuántos afecta, qué tipo de problemas resuelve, con qué recursos se aplicará, qué impacto económico tendrá su ejecución, entre otras interrogantes, es muy posible que luego, cuando se ejecuta la ley, él cuente con criterios o herramientas adecuadas para evaluarla. Pero si desde el principio el diputado no dimensiona los efectos de la ley, difícilmente tendrá bases sólidas para fiscalizar su aplicación. Paralelamente con el desarrollo de una metodología que permita elaborar mejor la ley, desde una perspectiva técnica y jurídica, se requiere el desarrollo de parámetros de aplicación real de la ley. No existen en el país métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ejecuta la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos. El

derecho no ha logrado integrar aportes de otros saberes que le permitan determinar cómo se aplica la ley, aunque podría admitirse que, mediante encuestas, es posible precisar la percepción del pueblo en torno a ella. Las instituciones, igualmente por medio de sondeos de opinión, han sido objeto de evaluación y se ha advertido cómo las perciben los ciudadanos.

En el control del presupuesto, la participación ciudadana es escasa, tanto en lo relativo al trámite legislativo, cuanto en su ejecución. En igual sentido, aparentemente transparente el proceso de aprobación legislativo esconde, sin embargo, una serie de obstáculos que hacen imposible prácticamente su acceso y conocimiento. Primero es difícil conocer claramente cuáles son las prioridades previstas en el presupuesto –si las hay–. A la hora de controlar la ejecución del presupuesto, el Parlamento tiene poca injerencia, unida a la falta de instrumentos de coordinación y de relación permanentes con las contralorías generales, teórica y jurídicamente órganos auxiliares del Parlamento. Si ese control es insuficiente para las instituciones públicas todavía es más deficiente para la *ciudadanía*. En cuanto al presupuesto ni siquiera en las municipalidades se convoca a los ciudadanos para que establezcan u opinen sobre las prioridades de la comunidad. Mucho menos se exige rendir cuentas sobre esas prioridades y, en general, sobre la conducción política y la forma de realizar el gasto. Cabe reconocer que la prensa es un poco más crítica, pero depende cotidianamente de la acuciosidad de los periodistas que realizan el trabajo parlamentario o en otras instituciones públicas. Los medios de comunicación social, como la voz que llega a toda la *ciudadanía*, ejercen en Costa Rica un interesante control, pero con algunas limitaciones y excesos. El ciudadano desconoce la reglas del control y no las ejerce, en forma individual. Algunas organizaciones sociales realizan actividades de control, pero no sistemáticamente, aunque comienzan a perfilarse acciones de interés. La participación de sectores en determinadas municipalidades constituye un avance positivo, que sin lugar a dudas se fortalece con las *elecciones* de alcalde municipal de modo democrático y directo.

Por ejemplo, la información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público es generalmente aceptable en su cantidad, pero es normal la queja de los parlamentarios sobre la actividad periodística. Todos los días, en los noticieros de la radio, en la televisión y en la prensa escrita, se dedican espacios suficientes para informar al pueblo de las tareas legislativas. Hasta en algunos países una emisora transmite por radio las sesiones del plenario. Pero no resulta fácil conciliar el interés periodístico, que busca noticias que vendan, con las informaciones del Parlamento. Como sólo los trenes que se descarrilan son noticia, así la actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituye información; mientras que las tareas normales no son atractivas para los periodistas. Además, en algunos países faltan especialistas en asuntos parlamentarios dentro de los medios de comunicación colectiva: la complejidad de los temas obliga al análisis con alguna profundidad sobre el contenido de los proyectos, el trabajo legislativo y, en general de los problemas nacionales debatidos en el seno parlamentario. Este tipo de examen no parece ser la tónica de la noticia sobre el acontecer legislativo. Los diputados suelen afirmar que las noticias son sensacionalistas, incompletas, poco claras, con despliegue de lo negativo, sin profundidad, con tergiversaciones y comentarios que denigran y proyectan una mala imagen sobre la actividad parlamentaria. Además se

refieren únicamente a la actividad del Plenario y no a la de las comisiones donde se trabaja mejor<sup>10</sup>. Por culpa de los propios parlamentarios, la percepción de la *ciudadanía* y particularmente, de los medios de comunicación colectiva, sobre el diputado, tiende a ser incompleta. No se le confiere la correcta dimensión a la compleja actividad legislativa. Cuando se conozca mejor el cúmulo de tareas desempeñadas por el parlamentario, cuando las actividades positivas produzcan el mismo impacto, lo que no es fácil, que las espectaculares de carácter negativo, la *legitimidad* y confianza en torno al diputado y al Parlamento alcanzarían niveles satisfactorios. Sin embargo, la mala imagen de los parlamentarios, el deteriorado prestigio del Parlamento, esa percepción del pueblo que muchas veces corresponde a la realidad y otras no, solo puede cambiarse en la medida en que la conducta de los propios parlamentarios responda a las expectativas de sus *electores*, erradiquen sus abusos, como viajes y otros privilegios, su actitud politiquera y trabajen con seriedad para cumplir con sus deberes<sup>11</sup>.

El Poder Ejecutivo informa a la *opinión pública*, al pueblo, mediante entrevistas de los periodistas a los funcionarios, lo que acompaña con una campaña publicitaria del gobierno.

#### *B. Las comisiones de investigación*

La creación de una comisión de investigación, mediante una moción que define su objeto y su plazo configura una de las formas de control parlamentario de más relieve, pero normalmente, en el seno de esas comisiones, no se cuenta tampoco con los instrumentos adecuados para esa función y se tiene que recurrir a funcionarios de otras instancias gubernamentales para subsanar, a menudo infructuosamente, esas deficiencias. Si bien los ciudadanos pueden participar en ellas para denunciar, esta práctica no suele seguirse. Más bien es la comisión la de la iniciativa de llamar a ciudadanos y solo excepcionalmente se presentan estos a denunciar. Tampoco existe un gran desarrollo de organizaciones sociales que participan en las investigaciones de estas comisiones con el objetivo de colaborar con ese trabajo de interés nacional.

Ante la falta de técnicos, el Parlamento normalmente solicita la ayuda del Poder Judicial y del Ejecutivo o de otras instituciones. Esa colaboración se limita por la falta de experiencia y conocimientos de esos expertos en el trámite parlamentario, y no siempre responde a las expectativas de la *opinión pública* que reclama el esclarecimiento de determinado asunto de interés nacional. Sin embargo, la relación entre las comisiones de investigación y el Poder Judicial no resulta fácil y a menudo presenta sus problemas jurídicos altamente complicados que la doctrina o la jurisprudencia del órgano de control constitucional (tribunal, corte o sala constitucionales) han tratado de resolver: precisar hasta dónde llega el control de las comisiones de investigación, de conformidad con las competencias constitucionales, será objeto de examen inmediatamente. Hoy se acepta, como evolución del *Estado de Derecho* el control jurisdiccional de la actividad política y administrativa del Estado y, de igual modo, el control político del Parlamento de las otras funciones estatales.

El tema de las comisiones de investigación requiere un tratamiento especial: la falta de tradición histórica en este campo ha afectado su eficacia. Los largos periodos de

dictaduras no propensas a la transparencia ni al control motivaron la ausencia de un desarrollo del control político. Las comisiones de investigación juegan un papel tan importante que incluso algunos consideran que es justicia de los políticos. En el fondo se trata de dos vías paralelas pero distintas, una *política* y otra jurisdiccional, como lo advierte el tratadista argentino Vanossi: "... creemos que la actuación judicial en nada obsta a la asunción de las facultades congresionales a un mismo tiempo: se trata de dos cosas distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines también diversos. La investigación judicial obedece a la necesidad de esclarecer una cuestión penal, con vista a la represión que el Código Penal contempla en materia de conductas que están tipificadas como ilícitas. La investigación parlamentaria responde al propósito de acumular información que es necesaria para que el Congreso o las Cámaras puedan ejercer con acierto y eficacia sus competencias constitucionales, ya sea en materia de legislación propiamente dicha, o en materia de control sobre la administración, o en materia de responsabilidad para el juicio político de ciertos funcionarios o magistrados. La investigación parlamentaria nunca conduce a una condena o a una pena (salvo en casos de juicio político y sin perjuicio del proceso penal ulterior); en cambio, la investigación judicial únicamente puede obedecer a esa finalidad ya que esa es su función (represiva)"<sup>12</sup>. Si la actividad parlamentaria se realiza para una finalidad diferente, con una metodología distinta y los efectos o consecuencias son diversos, dentro de un contexto ajeno al proceso judicial, que no lo afecta, no existe razón alguna para no llamar a un particular e investigarlo si de su comparecencia o examen se derivan datos necesarios para el objeto de la investigación y del interés público o nacional.

La competencia de la comisión de investigación es amplia a fin de que investigue cualquier asunto que el Parlamento le encomiende y rinda el informe correspondiente. Esta facultad, exclusiva de la Asamblea, no está, como luego se dirá, desprovista de límites. Las comisiones no ejercen función jurisdiccional, que es propia y exclusiva del Poder Judicial y de sus tribunales. Su control es político. Pero no se desvía de su cometido cuando investiga un asunto sobre el cual el Ministerio Público o la Contraloría General efectúan investigaciones en sus propios órdenes de competencia por su distinta naturaleza y por el carácter preparatorio de sus actos. La labor de la comisión implica el desarrollo de la función de información desde y hacia el pueblo, función *política* propia de los parlamentos.

Así, las comisiones tienen una naturaleza jurídico-parlamentaria y jurídico-constitucional, al constituir una garantía jurídica frente a los abusos del *poder* o frente a los riesgos propios del *poder* político<sup>13</sup>. No son permanentes, tienen carácter ad hoc, pues se constituyen para investigar un asunto concreto encomendado por el Parlamento, que tenga cierta importancia, de interés público. Así, lo investigado ayuda a formar *opinión pública* y se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico y, en ese sentido, las actuaciones de esas comisiones, lejos de vulnerar derechos fundamentales, refuerzan la constitucionalidad del orden jurídico. La labor de una comisión investigadora va dirigida a formar *opinión pública* a través del debate nacional de un determinado asunto, a fin de que se conozcan hechos que, de otra forma, podrían permanecer ocultos y en los que están comprometidos, de una u otra forma, intereses públicos. Las comisiones investigadoras cumplen una función de desvelar, de sacar a la

luz pública, hechos que pueden resultar moral o políticamente reprochables –aún cuando pudieran no ser sancionables jurídicamente–, en los que haya un interés público de por medio, a fin de que la población conozca de determinadas situaciones de interés general o de ciertas actuaciones de servidores públicos, que se consideren lesivas de los intereses públicos.

El poder de investigación de las comisiones tiene límites, aunque las constituciones no los establezcan expresamente: el principio de razonabilidad y proporcionalidad constitucional impide la existencia de poderes ilimitados, y el poder de investigación de la Asamblea no es la excepción, sobre todo si se analiza esta potestad en relación con las demás normas constitucionales. Las comisiones no están por encima de los otros Poderes del Estado, en el sentido de que puedan avocar competencias propias de éstos. Uno de los límites constitucionales del ejercicio de la potestad de investigación lo constituye el principio de división de poderes. La Asamblea no es un contralor jurídico de los actos realizados por los otros Poderes, en el ejercicio de su exclusiva competencia constitucional; aunque puede ejercer un control político sobre el funcionamiento de los demás servicios públicos, como representante del pueblo.

El control político se ejerce en relación con determinados hechos o situaciones de interés público, a los que pueden estar ligadas ciertas actuaciones de funcionarios, políticos e instituciones públicas. En este punto es importante aclarar que, no obstante, ciertas actuaciones de particulares o actuaciones privadas de funcionarios públicos o personajes de la vida política del país podrían, eventualmente, ser objeto de investigación de una comisión cuando ellas trasciendan la esfera de lo meramente privado y alcancen relevancia pública por estar relacionadas con los hechos investigados. La actuación de un sujeto privado o la actuación privada de un funcionario público o de un político trascienden la esfera privada e inciden en la vida pública –por afectar la moral o el orden público– y si se relacionan con los hechos investigados, podrían ser objeto de conocimiento de una comisión legislativa, en el entendido de que la investigación no se puede dirigir contra el funcionario o figura pública como tal, sino que ha de versar sobre determinados hechos con los cuales esas actuaciones tengan relación.

Cuando en el respectivo informe hacen recomendaciones, su función va encaminada a formar y alimentar a la *opinión pública* sobre asuntos de interés general, e informar al Parlamento sobre el resultado de la investigación, para que pueda cumplir con la función de control político y social, no jurídico ni jurisdiccional, que la propia Constitución le encomienda. El Poder Legislativo realiza una suerte de juzgamiento político, pues su labor muchas veces puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran ser objeto de juzgamiento por parte de los tribunales de justicia. Pero ello no constituye una sanción, las recomendaciones que se hagan en los informes de la comisión o, en su caso, en la Asamblea Legislativa, no son jurídicamente vinculantes, aún cuando puedan tener un peso social o político innegable, aspecto que nos adentra en el tema del debido proceso, objeto de análisis del próximo considerando.



El pueblo, a través de sus representantes, va a determinar en el plenario o pleno legislativo, si encuentra o no reprochables determinados hechos y si determinadas personas, relacionadas con esos hechos, merecen una reprobación moral o política, sin perjuicio de la obligación que todo ciudadano tiene de denunciar, ante el Ministerio Público, hechos que constituyan delito, en caso de que no estuvieren siendo ya juzgados. Si de la investigación realizada por la comisión se desprende que un servidor público ha incurrido en alguna falta, bien puede ser ese hecho puesto en conocimiento del órgano respectivo para que éste, dentro de su competencia, inicie, en su caso, el respectivo procedimiento sancionatorio, o el jurisdiccional, contra el funcionario en cuestión, en el cual –como se dijo– sí ha de observarse el debido proceso.

#### **IV. A modo de conclusión**

La rendición de cuentas con representación responsable supone un derecho del ciudadano de conocer y exigir explicaciones al funcionario y el deber correlativo de éste de explicar sobre su conducta. Si bien se avanza hacia una mayor transparencia con publicidad en el manejo de los asuntos públicos, no existe un desarrollo institucional amplio y profundo de esa herramienta altamente democrática; no existe una cultura de rendición de cuentas.

Los medios de comunicación han asumido en buena medida ese papel con sus informaciones, comentarios, con acceso del ciudadano y con las entrevistas a los funcionarios. Pero no se ha sistematizado un instrumento que permita a la sociedad civil llamar a los funcionarios para que expliquen sus decisiones y conductas. En el ámbito público se han creado un conjunto de instituciones públicas, para fiscalizar determinadas actividades y algunas de ellas han alcanzado un desarrollo altamente satisfactorio, otras apenas incipiente.

En lo relativo al ejercicio del control político, aparecen diversos instrumentos parlamentarios previstos en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, pero no existe tampoco un fortalecimiento institucional adecuado para el seguimiento y “monitoreo” de la ejecución de leyes.

La creación e impulso de las comisiones de investigación ha producido una interesante evolución, sin alcanzar todavía niveles satisfactorios en el ámbito político e institucional. La rendición de cuentas con representación responsable es un proceso que requiere no solo explicaciones e instancias para hacerlas, sino también responsabilidades políticas de los altos funcionarios y las correspondientes sanciones cuando procedan. En este último sentido, la institución apenas comienza a dar algunos pasos.

#### **Vocablos de referencia:**

Defensoría de los Derechos Humanos

Participación política

Reelección

## Bibliografía:

- Dormí: *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987.
- García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de Diputados, 1985.
- Méndez Garita, William: “Una Imagen Labrada”. en *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, No. 1 *Asamblea Legislativa y la Prensa. ¿Una relación conflictiva?* Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1996.
- Muñoz, Hugo Alfonso y Rodríguez Ronny: *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.
- Ortiz, Eduardo: *Expropiación y responsabilidad pública*, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, Costa Rica, 1996.
- Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Traducción de Brewer-Carías, edición en Español, Caracas, Venezuela, 1984.
- Solís, Alex: *Manual de Control Parlamentario*, PRODEL, 1995.
- Vanossi, Reinaldo: “El poder de investigación del Congreso Nacional”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F. No. 27. Año IX setiembre-diciembre 1976.

Hugo Alfonso MUÑOZ

## NOTAS

- 1 Ortiz, Ortiz, Eduardo: *Expropiación y responsabilidad pública*, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, Costa Rica, 1996, p. 11. Se fundamenta básicamente en la doctrina francesa, italiana y alemana.
- 2 Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Traducción de Brewer-Carías, edición en Español, 1984, Caracas, Venezuela, p. 293. En lo relativo al funcionario público, de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública (Art. 199) “1. Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo. 2. Estará comprendido en tales casos el funcionario que emitiera actos manifiestamente ilegales, y el que los obedeciere de conformidad con esta ley...”. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia resolvió: “Es necesario que haya en el funcionario (juez) malicia que lo haya llevado a perjudicar a la parte perdedora, o una ignorancia tan grave de las normas básicas del derecho o un descuido tan evidente en el estudio general del pleito, que hagan imposible toda excusa en el proceder el juez... Nuestra legislación admite la responsabilidad en términos generales, pero es natural que, de acuerdo con la doctrina, esté supeditada a los casos de dolo o culpa grave...” (resolución 101 del 29 de marzo de 1995). Según la ley y la jurisprudencia, el funcionario sí es responsable frente a terceros, pero cuando actúa con dolo o culpa grave, que en términos de la jurisprudencia supone una malicia del juez o del funcionario para dañar a una persona, en un juicio o ante una solicitud o trámite administrativo; por ignorancia grave de las normas básicas del derecho; o por un descuido tan evidente en el estudio general del asunto que hagan inexcusable su proceder. Estos criterios traducidos en términos jurídicos a dolo (con intención o malicia) y culpa (negligencia, imprudencia o impericia) constituyen la fuente básica de la responsabilidad del funcionario público y del juez.
- 3 Dromi: *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, p.165 y sig.
- 4 García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de Diputados, 1985, p. 51.
- 5 Sin embargo, conviene aclarar que desde otra perspectiva, la administración se define activa cuando realiza un servicio y contralora, cuando fiscaliza. En una relación de control, la institución contralora, se convierte en administración activa del control y la administración que realiza el servicio, en pasiva del control.
- 6 Encuesta publicada en el periódico La Nación, pág. 18A, el miércoles 9 de octubre de 1996.
- 7 Solís, Alex: *Manual de Control Parlamentario*, PRODEL, 1995.
- 8 Muñoz, Hugo Alfonso y Rodríguez Ronny: *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pág. 44.
- 9 Ibid. Pág. 42.
- 10 Méndez Garita, William: “Una Imagen Labrada”, en *Revista Parlamentaria*, Volumen 4, No. 1, Asamblea Legislativa y la Prensa. ¿Una relación conflictiva? Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1996, pág. 119.
- 11 En una encuesta entre periodistas costarricenses, éstos consideraron altamente negativa la labor de la Asamblea Legislativa. Ningún periodista estimó el trabajo de los diputados muy bueno; el 7.58% bueno; el 13.64% muy malo; el 30.30% malo y el 46.9% regular (La Nación, 31 de diciembre de 1996).
- 12 Vanossi, Reinaldo: “El poder de investigación del Congreso Nacional”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F. No. 27. Año IX, setiembre-diciembre 1976.
- 13 Sala Constitucional de Costa Rica, voto 6802-98.

# RESULTADOS ELECTORALES

## I. Concepto

Los *resultados electorales* constituyen la conclusión del proceso de *escrutinio* entendido en sentido amplio<sup>1</sup> e implican el recuento de los *votos*, la transmisión y publicación de los mismos por parte de los organismos competentes y la proclamación de los candidatos ganadores<sup>2</sup> o de la opción vencedora, si se trata de un *referéndum* o *plebiscito*. La publicación de los resultados es un requisito indispensable para que los candidatos estén habilitados para ocupar los cargos materia de la *elección*.

## II. Tipos

### A. Parciales y totales

Actualmente es común que los organismos competentes vayan haciendo públicos resultados parciales conforme van conociéndolos<sup>3</sup>, a partir generalmente de un mínimo (que puede estar alrededor del 20% del número total de mesas). Para mantener la seriedad y la imparcialidad es importante que los *organismos electorales* se cuiden de no entregar resultados parciales que puedan ser notoriamente sesgados, por ejemplo, haciendo pública información parcial sólo proveniente de ciertas circunscripciones que puedan inclinarse fuertemente por determinado(s) candidato(s). Eso puede llevar a extraer conclusiones erróneas a los involucrados y a la *opinión pública*, y eventualmente causar turbulencias si resultados posteriores contradicen las tendencias anteriores. Por eso es común que los *organismos electorales* esperen contar con un mínimo de sufragios contabilizados y provenientes de diferentes circunscripciones o localidades antes de entregar resultados parciales, aclarando siempre que son sólo eso, parciales.

Usualmente a los primeros resultados parciales le siguen nuevos cómputos cada vez con mayor rapidez. Normalmente es difícil para los *organismos electorales* en América Latina, a pesar de los tremendos avances tecnológicos y de las comunicaciones incorporados en los últimos años, tener resultados totales, al cien por ciento, en pocas horas, por las dificultades siempre presentes en algunas localidades remotas y/o mal comunicadas. Sin embargo, es usual en la actualidad que los *organismos electorales* sí puedan entregar resultados parciales superiores al 90% del total de sufragios en pocas horas, con lo cual las tendencias son prácticamente irreversibles. Es decir, en la práctica es posible conocer hoy día en pocas horas cuál es el resultado de una *elección* a través de los recuentos efectuados por los organismos competentes.

### B. Provisionales y definitivos

La provisionalidad del resultado, incluso una vez concluido el *escrutinio* y teniendo el cien por ciento de los *votos* contados, está determinada usualmente por la necesidad de resolver impugnaciones planteadas por algunos de los contendientes. Las impugnaciones pueden ser planteadas y resueltas en las mesas, pero también pueden efectuarse sobre las actas u

otra parte del proceso de *escrutinio*. Una vez resueltas éstas, los órganos electorales dan cuenta de los resultados definitivos.

## II. Resultados no oficiales

### A. Encuestas

Un asunto controvertido suscitado en los últimos años en América Latina, es la realización de las encuestas en boca de urna –o *exit poll*– efectuadas por empresas privadas, medios de comunicación y/o organismos independientes de observación electoral. Las encuestas, que toman muestras variables, pero relativamente pequeñas, se realizan durante el proceso de *sufragio* y pueden hacer públicas sus conclusiones apenas se cierran las urnas y antes que empiece siquiera el conteo oficial de los *votos*, o muy poco tiempo después.

Esas encuestas pueden o no ser precisas y acertadas, dependiendo de la capacidad técnica de quienes las realizan y también, en algunos casos, de su independencia de los poderes establecidos y de los partidos en competencia. Si están bien hechas, sus conclusiones pueden ser extraordinariamente cercanas a los resultados reales.

El asunto es que como siempre son más rápidas que el recuento oficial porque se efectúan durante la votación, pueden transmitirse antes a través de los medios de comunicación, sobre todo la televisión, y eventualmente generar turbulencias si es que los resultados son estrechos y/o si hay errores o intención de sesgar los resultados. Pero también constituyen, si son realizadas por instituciones técnica y políticamente confiables, un instrumento de control sobre los resultados oficiales en la eventualidad que pudieran existir dudas sobre la imparcialidad de éstos<sup>4</sup>. Es decir, si la encuesta en boca de urna está bien hecha, su producto debe ser sino idéntico, muy cercano y parecido al del resultado oficial. Por lo general el margen de error de las encuestas fluctúa entre el 3% y el 5%, dependiendo del tamaño de la muestra y otras variables.

### B. Conteo rápido

Otra modalidad establecida en algunos países de América Latina desde las transiciones de fines de la década de 1970, es la del conteo rápido, efectuado por lo general por instituciones de la sociedad civil que realizan funciones de supervisión y observación electoral. El conteo rápido no se basa, a diferencia de las encuestas en boca de urna, en entrevistas a los *electores* que han sufragado, sino en los propios resultados de las mesas. Pero, de manera similar a esas encuestas, usa una muestra, es decir, un número determinado de mesas tomadas en función de determinadas variables estadísticas, demográficas, geográficas, etc., de tal manera que la haga representativa del universo electoral. La ventaja de este sistema es que es más exacto que la encuesta a boca de urna –si la muestra está bien realizada y los datos son correctamente tomados–, y más rápido que los resultados que proporcionan los *organismos electorales*, pues el conteo rápido no espera los trámites formales que tienen que cumplir los miembros de las mesas electorales ni los organismos competentes para ir acumulando sus resultados. Además, el

conteo rápido puede proporcionar resultados cercanos al final, con una proporción relativamente pequeña de las mesas, siempre y cuando –claro está– su muestra esté bien hecha. Parte importante de su utilidad está determinada porque sirve como un eficaz mecanismo de control sobre la pureza de los resultados.

No obstante estas modalidades, encuesta a boca de urna y conteo rápido, están siendo desplazadas tanto por las mejoras tecnológicas introducidas por los *organismos electorales* competentes, que les permiten entregar resultados con cada vez más rapidez, como por la creciente confiabilidad –con pocas pero notables excepciones– de los *organismos electorales*, que hacen a veces innecesaria o disminuyen la importancia de la participación de organizaciones de supervisión y observación.

### **Vocablos de referencia:**

Encuestas electorales  
Escrutinios  
Candidaturas  
Proceso electoral  
Referéndum

### **Bibliografía:**

Franco, Beatriz: “El escrutinio: mecanismo y control”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 1989.

Lauga, Martín: “Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Fernando ROSPIGLIOSI

### **NOTAS**

- 1 Ver *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL: San José, 1989. p. 279.
- 2 Lauga, Martín: “Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 1998. p. 689.
- 3 Para una relación de cómo tratan estas entregas parciales las legislaciones en Latinoamérica, Franco, Beatriz: “El escrutinio: mecanismo y control”, en: Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): op.cit., p. 609 y ss.
- 4 En algunos casos en Latinoamérica la experiencia demuestra que “la oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno” o “quien escruta, elige”. Ibid., p. 589.
- 1 Real Academia de la Lengua Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid. Tomo II, 1992. p. 1794 y 1305, respectivamente.
- 2 Seco Reymundo, M.; Andrés Puente, O.; Ramos González, G. Madrid: *Diccionario del Español Actual*. Madrid. Vol. II. Pp. 3946 y 2936, respectivamente.
- 3 En el ámbito parlamentario tiene escaso sentido la institución de la revocación del mandato si consideramos que: “el parlamento es el único órgano estatal donde está representada la totalidad del pueblo y no sólo la mayoría, donde se concibe a la sociedad no como una unidad homogénea sino como una unidad heterogénea, integrada por una variedad de ideales, posiciones e intereses que deben ser representados y respetados. Y donde por ello ha de asegurarse, esto es, garantizarse jurídicamente a todas las “representaciones” parlamentarias del pluralismo político de la sociedad, el derecho (ejercitable en la Cámara y con publicidad) a la expresión de sus ideas y programas, al debate, a información, a la investigación, a la crítica, en fin, de los gobernantes y de la totalidad de los asuntos públicos”. Aragón Reyes, M.: “Sistema parlamentario, sistema

presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado”, en la obra del propio autor: *Estudios de Derecho Constitucional*”. Madrid, 1998. P. 313.

- 4 En algunos cantones suizos se mantiene la institución conocida como “revocación popular” referida tanto a las Cámaras en su conjunto como a los comités ejecutivos y se configura como la retirada de la confianza del cuerpo electoral a sus representantes. Se trata de una institución similar al “recall” norteamericano, aunque con más amplitud y supone la posibilidad de que el pueblo exija la dimisión de sus representantes cuando traicionan la confianza depositada en ellos. Sánchez Ferriz, R.: “El régimen político suizo”, en *Regímenes políticos actuales*. Madrid, 1995. P. 513. En EE.UU. los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por períodos de dos años. Con la brevedad temporal del mandato se ha pretendido garantizar el control democrático de la función representativa por parte del electorado de los distritos. El representante de la Cámara Baja que pretenda renovar su mandato, deberá volverse a presentar en el mismo distrito por el que resultó elegido en la anterior ocasión. De esta manera, la exigencia de residencia en el distrito en el que el representante presenta su candidatura y la brevedad del período de dos años de permanencia en el cargo nos aproximan a un mandato prácticamente imperativo. En efecto, el representante habrá de defender los intereses del distrito en el que ha sido elegido de una manera constante y eficaz si pretende contar con verdaderas posibilidades de reelección en la próxima convocatoria electoral. El importante componente localista que caracteriza la actividad de los miembros de la Cámara de Representantes en el Congreso “contribuye, en no poca medida, a imposibilitar la función racionalizadora de los partidos políticos en el interior de la Cámara”. García Cotarelo, J.: “El régimen político de los Estados Unidos”, en *Regímenes políticos actuales*. Ferrando Badía, J. (Coord.). Madrid, 1995. Vid. también García Pelayo, M.: “El Derecho constitucional de los Estados Unidos”, en la obra del mismo autor: *Derecho constitucional comparado*. Madrid, 1984. Pp. 398-399.
- 5 Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional español, entre otras, en la Sentencia 10/1983, en la que afirma que “los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral”. Ahora bien, el derecho a la participación política de los ciudadanos mediante representantes no se agota en el ejercicio del derecho al voto sino que, en cierto modo, persiste en la medida en que cualquier conculcación del status del representante (incluso aunque tenga su origen en actos de poder respaldados normativamente por la mayoría parlamentaria) que pueda vulnerar este derecho de los representados, resulta susceptible de amparo constitucional. En efecto, como escribe F. Caamaño, ese derecho a la participación política de los ciudadanos se mantiene como derecho-valor “que informa plural y democráticamente la posición jurídica del representante (...) Si el representante puede invocar este derecho de los ciudadanos en conexión con el suyo propio (art. 23.2 de la Constitución) no es porque tras la elección se convierta en un impropio titular jurídico del mismo, sino porque, en la medida en que instrumentaliza el derecho de los ciudadanos a verse representados, queda procesalmente legitimado para su defensa”. Caamaño Domínguez, F.: “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada””, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Madrid, 1992. Pp. 137-138.
- 6 En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1983, de 4 de febrero, manifiesta de modo inequívoco que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores. Esa voluntad “(...) la expresan en elecciones periódicas. La no reelección, por tanto, y nunca la revocación, es la única forma que el elector tiene de hacer efectiva, dentro de nuestro sistema, la responsabilidad del elegido”. En los estatutos de algunos partidos políticos españoles se ha establecido como mecanismo de refuerzo de la disciplina interna que los candidatos, una vez que han resultado elegidos, firmen un escrito de dimisión sin fecha que permanece, de modo preventivo, en poder del partido. Se trata de evitar así la denominada “fuga” del escaño. Esta práctica vulnera abiertamente la prohibición constitucional del mandato de partido (art. 67.2 de la Constitución española). Sin embargo, como sostiene F. Caamaño Domínguez, “la dimisión en blanco no tiene porque ser nula de pleno derecho, sino que su validez debe presumirse, salvo manifestación en contrario del parlamentario en cuestión ante la Mesa de la Cámara”. Caamaño Domínguez, F.: *El mandato parlamentario*. Madrid, 1991. Pp. 268-269. Se puede pensar que en sistemas de listas cerradas y bloqueadas, como el español, la decisión del elector suele estar motivada más que por las condiciones personales del candidato por su pertenencia a una formación política concreta, pero también es cierto que para un importante sector del electorado el partido no representa tanto una propuesta ideológica o un programa de gobierno cuanto un grupo de profesionales de la política en los que confía. En efecto, como apunta Rubio Llorente, ni la ideología ni el programa escapan a la posibilidad de ser acomodados continuamente a las circunstancias cambiantes y ser interpretados de modo distinto por personas diferentes. Rubio Llorente, F.: Prólogo a la obra de F. Caamaño Domínguez: *El mandato parlamentario*, Madrid, 1991. Pp. 15-16.

# REVOCATORIA DE MANDATO

## I. Etimología y concepto

El término “revocar” tiene su origen en el latín “revocare” y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. Por mandato entiende el propio Diccionario el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”<sup>1</sup>. En el *Diccionario del Español Actual*, de M. Seco, se define el término “revocar” como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato” mientras que por mandato se entiende en su acepción núm. 3 el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio”<sup>2</sup>. En el ámbito constitucional, el mandato se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por su parte, la revocación constituye un procedimiento a través del cual los *electores* pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el que fue elegido. La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre.<sup>3</sup> En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de *legitimidad* en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del derecho de *sufragio* el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y ostenta la representación de un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, representa también a la nación en su conjunto. A pesar de las dificultades que en este sentido ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de *democracia* directa destinado al control del abuso de *poder* de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

## II. Tipología

### A. Derecho iberoamericano

Con la excepción de Cuba, los países de América Latina han adoptado generalmente la forma de democracias representativas. Se trata normalmente de repúblicas que se definen de modo habitual en sus textos constitucionales como independientes, libres y democráticas. En efecto, las constituciones disponen que el pueblo ejerce la soberanía a través de la *elección* de representantes. Como es lógico, cada Constitución ofrece un perfil distinto, dentro de esa opción general por la *democracia* representativa; si bien la situación más frecuente es la *democracia* representativa que no incluye un derecho de revocación anticipada del mandato con independencia de los correspondientes *procesos electorales*. Así sucede en el caso de la Constitución de Argentina, cuyo artículo 22 establece que: “El

pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticiones a nombre de éste, comete delito de sedición”. En similar sentido, el artículo 40 de la Constitución mexicana proclama que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)” y el artículo 41, en su párrafo tercero, consolida el carácter fundamental de los partidos en el sistema democrático representativo al establecer que: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan (...)”.

La revocación del mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la *democracia* directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos. En efecto, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público. Por lo general, en América Latina las constituciones que contemplan la posibilidad de revocar el mandato de los representantes populares la limitan al ámbito local o regional. No sucede así, sin embargo, en el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, que ha incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, “de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular” (art. 26). Este derecho surge como respuesta a los acontecimientos políticos que vivió el país en febrero de 1997 y ha de ser ejercitado conforme a la Constitución y la ley. Los extranjeros quedan expresamente excluidos de la titularidad del derecho de revocación del mandato en el propio art. 26 “in fine”.

El derecho de revocación del mandato se encuentra proclamado también en el art. 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del Capítulo 1 del Título IV consagrado a las “formas de participación democrática”; como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. En este sentido, establece el mencionado precepto que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.

La Constitución de la República de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. En efecto, una vez transcurrida la primera mitad del mandato, los *electores* inscritos en la correspondiente circunscripción, en una proporción de, al menos, el veinte por ciento, podrán solicitar la convocatoria de un *referéndum* como instrumento de declaración formal de su voluntad de revocar el mandato del titular del correspondiente *cargo de elección popular*. En el párrafo tercero del propio artículo 72 de la Constitución venezolana, se establece lo relativo al resultado y efectos de esta modalidad de *referéndum*: “Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referéndum un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá



de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley”. Por lo demás, el precepto establece la regulación por ley de la “revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados”. Como límite de carácter general, prescribe el último párrafo que: “durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.

### *B. Derecho español y europeo*

Tanto en España como en el resto de Europa, con la excepción de Suiza,<sup>4</sup> el mandato a los representantes parlamentarios se configura como un típico “mandato representativo”, de manera que el parlamentario, una vez elegido, representa a toda la Nación y, por consiguiente, no queda condicionado por la voluntad de quienes lo eligieron puesto que dicha voluntad, a partir de ese momento, deja de ser relevante.<sup>5</sup> En idéntico sentido, el parlamentario no representa exclusivamente a la circunscripción concreta en la que fue elegido, sino que alcanza a la totalidad del territorio nacional. El artículo 67.2 de la Constitución española proclama de manera inequívoca que: “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”. Como se puede apreciar, el precepto emplea todavía la antigua fórmula “a contrario” acuñada en los inicios del movimiento constitucional, cuando de lo que se trataba era de poner de relieve las diferencias respecto de la teoría de la representación del Antiguo Régimen. Por lo demás, el mandato tiene carácter no revocable, es decir, no se encuentra sometido a la eventualidad de que los representados puedan retirar su *poder* al representante antes de finalizar su mandato por encontrarse en desacuerdo con su gestión.<sup>6</sup>

En algunas ocasiones, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al mandato representativo ha podido conducir, bien es verdad que en una lectura apresurada y, en todo caso, equívoca, de sus Fundamentos Jurídicos, a una velada admisión de la revocación del mandato que la Constitución española en absoluto contempla. En efecto, la Constitución no recoge el mecanismo de la revocación del mandato de forma anticipada por los *electores*. Sí resulta posible, en cambio, como es lógico en el marco de la *democracia* representativa, que el representante pueda ser, en su caso, “sancionado” por el *elector* con la no *reelección*. Por lo demás, también el *partido político* decide si vuelve a incluir al candidato en las próximas *elecciones* o no. Con todo, al tratarse de un mandato libre, el representante, una vez elegido, no está sujeto a instrucciones.

### **Vocablos de referencia:**

Mandato  
Representación política

### **Bibliografía:**

Aragón Reyes, M.: *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.  
Bastida Freijedo, F.J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 21. Madrid, 1985.  
Caamaño Domínguez, F.: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

\_\_\_\_\_ : “Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada””, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Madrid, 1992.

Friedrich, K.: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

Rubio Llorente, F.: Prólogo a la obra de F. Caamaño Domínguez *El mandato parlamentario*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

\_\_\_\_\_ : “El Parlamento y la representación política”, en la obra del mismo autor: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

\_\_\_\_\_ : “Reflexiones introductorias al Título III de la Constitución”, en *Teoría y Realidad Constitucional*. Núm. 1. Primer semestre de 1998. Madrid, 1998.

Manuel ARAGÓN

José Luis LÓPEZ

## NOTAS

- 1 Ver *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL: San José, 1989. p. 279.
- 2 Lauga, Martin: “Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 1998. p. 689.
- 3 Para una relación de cómo tratan estas entregas parciales las legislaciones en Latinoamérica, Franco, Beatriz: “El escrutinio: mecanismo y control”, en: Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (Compiladores): op.cit., p. 609 y ss.
- 4 En algunos casos en Latinoamérica la experiencia demuestra que “la oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno” o “quien escruta, elige”. Ibid., p. 589.
- 1 Real Academia de la Lengua Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid. Tomo II, 1992. p. 1794 y 1305, respectivamente.
- 2 Seco Reymundo, M.; Andrés Puente, O.; Ramos González, G. Madrid: *Diccionario del Español Actual*. Madrid. Vol. II. Pp. 3946 y 2936, respectivamente.
- 3 En el ámbito parlamentario tiene escaso sentido la institución de la revocación del mandato si consideramos que: “el parlamento es el único órgano estatal donde está representada la totalidad del pueblo y no sólo la mayoría, donde se concibe a la sociedad no como una unidad homogénea sino como una unidad heterogénea, integrada por una variedad de ideales, posiciones e intereses que deben ser representados y respetados. Y donde por ello ha de asegurarse, esto es, garantizarse jurídicamente a todas las “representaciones” parlamentarias del pluralismo político de la sociedad, el derecho (ejercitable en la Cámara y con publicidad) a la expresión de sus ideas y programas, al debate, a información, a la investigación, a la crítica, en fin, de los gobernantes y de la totalidad de los asuntos públicos”. Aragón Reyes, M.: “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado”, en la obra del propio autor: *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid, 1998. P. 313.
- 4 En algunos cantones suizos se mantiene la institución conocida como “revocación popular” referida tanto a las Cámaras en su conjunto como a los comités ejecutivos y se configura como la retirada de la confianza del cuerpo electoral a sus representantes. Se trata de una institución similar al “recall” norteamericano, aunque con más amplitud y supone la posibilidad de que el pueblo exija la dimisión de sus representantes cuando traicionan la confianza depositada en ellos. Sánchez Ferriz, R.: “El régimen político suizo”, en *Regímenes políticos actuales*. Madrid, 1995. P. 513. En EE.UU. los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por periodos de dos años. Con la brevedad temporal del mandato se ha pretendido garantizar el control democrático de la función representativa por parte del electorado de los distritos. El representante de la Cámara Baja que pretenda renovar su mandato, deberá volverse a presentar en el mismo distrito por el que resultó elegido en la anterior ocasión. De esta manera, la exigencia de residencia en el distrito en el que el representante presenta su candidatura y la brevedad del período de dos años de permanencia en el cargo nos aproximan a un mandato prácticamente imperativo. En efecto, el representante habrá de defender los intereses del distrito en el que ha sido elegido de una manera constante y eficaz si pretende contar con verdaderas posibilidades de reelección en la próxima convocatoria electoral. El importante componente localista que caracteriza la actividad de los miembros de la Cámara de Representantes en el Congreso “contribuye, en no poca medida, a imposibilitar la función racionalizadora de los partidos políticos en el interior de la Cámara”. García Cotarelo, J.: “El régimen político de los Estados Unidos”, en *Regímenes políticos actuales*. Ferrando Badía, J. (Coord.). Madrid, 1995. Vid. también García Pelayo, M.: “El Derecho constitucional de los Estados Unidos”, en la obra del mismo autor: *Derecho constitucional comparado*. Madrid, 1984. Pp. 398-399.
- 5 Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional español, entre otras, en la Sentencia 10/1983, en la que afirma que “los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral”. Ahora bien, el derecho a la participación política de los ciudadanos mediante representantes no se agota en el ejercicio del derecho al voto sino que, en cierto modo, persiste en la medida en que cualquier conculcación del status del representante (incluso aunque tenga su origen en actos de poder respaldados normativamente por la mayoría parlamentaria) que pueda vulnerar este derecho de los representados, resulta susceptible de amparo constitucional. En efecto, como escribe F. Caamaño, ese derecho a la participación política de los ciudadanos se mantiene como derecho-valor “que informa plural y democráticamente la posición jurídica del representante (...) Si el representante puede invocar este derecho de los ciudadanos en conexión con el suyo propio (art. 23.2 de la Constitución) no es porque tras la elección se convierta en un impropio titular jurídico del mismo, sino porque, en la medida en que

- instrumentaliza el derecho de los ciudadanos a verse representados, queda procesalmente legitimado para su defensa”. Caamaño Domínguez, F.: “Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación “constitucionalmente adecuada””, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 36. Madrid, 1992. Pp. 137-138.
- 6 En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1983, de 4 de febrero, manifiesta de modo inequívoco que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores. Esa voluntad “(...) la expresan en elecciones periódicas. La no reelección, por tanto, y nunca la revocación, es la única forma que el elector tiene de hacer efectiva, dentro de nuestro sistema, la responsabilidad del elegido”. En los estatutos de algunos partidos políticos españoles se ha establecido como mecanismo de refuerzo de la disciplina interna que los candidatos, una vez que han resultado elegidos, firmen un escrito de dimisión sin fecha que permanece, de modo preventivo, en poder del partido. Se trata de evitar así la denominada “fuga” del escaño. Esta práctica vulnera abiertamente la prohibición constitucional del mandato de partido (art. 67.2 de la Constitución española). Sin embargo, como sostiene F. Caamaño Domínguez, “la dimisión en blanco no tiene porque ser nula de pleno derecho, sino que su validez debe presumirse, salvo manifestación en contrario del parlamentario en cuestión ante la Mesa de la Cámara”. Caamaño Domínguez, F.: *El mandato parlamentario*. Madrid, 1991. Pp. 268-269. Se puede pensar que en sistemas de listas cerradas y bloqueadas, como el español, la decisión del elector suele estar motivada más que por las condiciones personales del candidato por su pertenencia a una formación política concreta, pero también es cierto que para un importante sector del electorado el partido no representa tanto una propuesta ideológica o un programa de gobierno cuanto un grupo de profesionales de la política en los que confía. En efecto, como apunta Rubio Llorente, ni la ideología ni el programa escapan a la posibilidad de ser acomodados continuamente a las circunstancias cambiantes y ser interpretados de modo distinto por personas diferentes. Rubio Llorente, F.: Prólogo a la obra de F. Caamaño Domínguez: *El mandato parlamentario*, Madrid, 1991. Pp. 15-16.

# S

## SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

En el debate internacional sobre *sistemas electorales*, especialmente en los debates nacionales sobre reforma electoral, el *sistema electoral alemán* se presenta como un sistema modelo. Sin embargo, lo que se entiende conceptualmente por el *sistema electoral alemán*, muchas veces no corresponde con lo que realmente conforma su regulación normativa y su funcionamiento empírico.

Es muy importante tener en cuenta que el sistema alemán es un sistema proporcional (véase “*sistemas electorales*”). Su denominación en alemán es: representación proporcional personalizada (personalisierte Verhältniswahl). El concepto inglés *additional member system* puede conducir a un malentendido, sugiriendo que se añaden escaños a los *mandatos* de distritos. Sin embargo, la base del sistema alemán según su intención y su funcionamiento no está constituida por las circunscripciones uninominales sino por la representación proporcional. Lo que en el sistema alemán se combina es el principio de la representación proporcional, que determina la composición del Parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa, que rige para la mitad de los escaños en función de un *voto* personal. En efecto, cuando observamos el grado de *proporcionalidad* que produce, la relación entre *votos* y escaños es tan proporcional que el sistema alemán figura entre los sistemas que más se acercan a una correspondencia exacta entre estas dos variables. Así, contrariamente a lo que se comenta con frecuencia, no es la asociación de circunscripciones uninominales con representación proporcional lo que determina el efecto y la clasificación del sistema. Por ello entonces, el sistema alemán no es un sistema que se podría llamar mixto (mitad mayoritario, mitad proporcional), sino proporcional personalizado.

Las características técnicas más notorias del sistema alemán son: a) el *elector* dispone de dos *votos*; b) puede emitir un *voto* personal y otro de lista; c) la distribución de los escaños que determina la composición de la Dieta Federal (Bundestag) se realiza a nivel nacional, efectivamente en un distrito único; d) existe una barrera legal de representación inicial de un 5% (a nivel nacional) para poder participar en la distribución de los escaños.

En forma más detallada, el sistema alemán funciona de la siguiente manera:

En las *elecciones* al Bundestag cada *elector* tiene dos *votos*. El primer *voto* (Erststimme) se da a los candidatos de los partidos en los distritos electorales. Existen en total 328 escaños uninominales. Resulta elegido el candidato que en el distrito electoral saca la mayoría

relativa de los Erststimmen. El segundo voto (Zweitstimme) se da a la lista del partido en un Estado Federal o Bundesland (Landesliste). Estas listas son cerradas y bloqueadas. Los Zweitstimmen determinan cuántos parlamentarios enviará cada partido al Bundestag. Existen 656 escaños parlamentarios. El número de *mandatos* para cada partido se determina mediante la aplicación dual de la fórmula Hare/Niemeyer. Esta fórmula, cuyo efecto es igual al de la fórmula de cociente Hare con resto mayor (véase “*cociente electoral*”), consiste en multiplicar el número total de los escaños a distribuir por el número de los Zweitstimmen de cada partido y dividir esta cifra por el número total de los Zweitstimmen. Cada partido recibe tantos escaños como cifras enteras resulten. Los escaños sobrantes, aún no distribuidos, se asignan conforme a los restos mayores. En el primer procedimiento de distribución de *mandatos* se determina el número de escaños de cada partido. En este procedimiento se suman a nivel nacional los Zweitstimmen de los partidos según las Landeslisten (en total 16). En la distribución de los *mandatos* participan solamente los partidos que, a nivel de la Federación (a nivel país) alcanzaron el 5% de los votos o bien consiguieron elegir tres *mandatos* directos (nivel circunscripción uninominal). En el segundo procedimiento de distribución de *mandatos* se utiliza nuevamente la fórmula Hare/Niemeyer a fin de determinar cuántos escaños corresponden a cada partido a nivel de las Landeslisten del total de parlamentarios que consiguió un partido a nivel federal. Sólo después que se haya definido cuántos *mandatos* le corresponden a cada partido en cada Bundesland, se procede a determinar cuántos *mandatos* directos le corresponden. Si un partido ha conseguido obtener más *mandatos* directos con los Erststimmen que aquéllos que le corresponden según los Zweitstimmen, puede retener estos escaños, de tal manera que el total de escaños del Bundestag se ve aumentado temporalmente (por los así llamados Überhangmandate, *mandatos* excedentes).

Los efectos mecánicos y psicológicos del *sistema electoral alemán* se pueden resumir en tres: alta *proporcionalidad* entre votos y escaños; considerable efecto de concentración sobre el sistema de *partidos políticos* y un cierto grado de satisfacción del *elector* por poder elegir entre candidatos.

### **Vocablos de referencia:**

Circunscripciones electorales  
Proporcionalidad  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2a ed. México, 1998.

Dieter NOHLEN

# SISTEMAS DE PARTIDOS

## I. Concepto

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el *sistema político*. Conforme a esta definición, el análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional. Se trata de explicar la configuración de los diferentes *sistemas de partidos* desde una óptica genética, desde factores institucionales y de otra índole que influyen en ella, y desde criterios de conformidad de los *sistemas de partidos* con objetivos principales, como por ej. resolver problemas de *gobernabilidad*, de *consolidación de la democracia* o problemas de políticas públicas, p. ej. problemas sociales. La complejidad del fenómeno de los *partidos políticos* condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar el acceso a esta realidad.

## II. Tipología de los *sistemas de partidos*

Los primeros intentos de determinación de los factores influyentes o incluso causantes de los *sistemas de partidos* se centraron en la cantidad de partidos (sistema de partido único, bipartidismo, multipartidismo) como explanandum y enfatizaron el rol del *sistema electoral* en la formación del formato partidista (Duverger 1957). Así, se vinculó el bipartidismo con el sistema de pluralidad (inglesa), mientras que el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional (véase “*sistemas electorales*”). Siguiendo esta línea reduccionista de análisis se ha afirmado que existe una conexión entre fragmentación (multipartidismo) y polarización, lo que ha llevado a determinar los efectos de los *sistemas de partidos* en el sentido que el multipartidismo polarizado contribuye a la crisis y la inestabilidad del sistema democrático (Sartori 1966).

Posteriormente se sustituyó el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos. La Palombara/Weiner (1966) propusieron una clasificación según el criterio de *competitividad* (competitivo vs. no-competitivo), tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática. Ambos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos: 1. alternante-ideológico; 2. alternante-pragmático; 3. hegemónico-ideológico; y 4. hegemónico- pragmático.

Sartori (1976), por su parte, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los *partidos políticos* tomando en cuenta también el aspecto dinámico, la posible transformación de un determinado sistema de partido en otro. De este modo, los formatos partidistas se insertan a lo largo de un continuo que comprende (con los ejemplos que daba Sartori; actualizados): 1. el sistema de partido único (la Ex-Unión Soviética); 2. el sistema de partido hegemónico (México, antes de las reformas de los años 90); 3. el sistema de partido predominante (India en tiempos de las mayorías

absolutas del Congress Party, Japón en los suyos del Partido Democrático-Liberal); 4. el bipartidismo (Estados Unidos, Gran Bretaña); 5. el *pluralismo* moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania) y 6. el *pluralismo* polarizado (Chile hasta 1973, Italia hasta 1993, Finlandia). Más allá de estos tipos existe una situación de atomización de *partidos políticos*.

En la actualidad, la tipología de Sartori es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre un *pluralismo* moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). En sentido estricto, el *pluralismo* moderado representa a una propiedad de un *sistema político* de la cual depende decisivamente el buen funcionamiento de las instituciones, independientemente del tipo de *sistema político* (parlamentario o presidencial). Por otra parte, las propias investigaciones de Sartori (junto con Sani 1984) han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los *partidos políticos* puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

La relación es compleja y susceptible de un estudio individualizado: Suiza es un buen ejemplo de fragmentación con moderación. Reducir el grado de fragmentación de un sistema de partidos puede aumentar la polarización política, como demuestra el caso de Chile en la época de Allende (Nohlen 1987).

De todos modos, la tipología más detallada de Sartori que ha tenido mayor difusión junto con una revisión de las relaciones entre los elementos cualitativos (fragmentación y polarización) constituye un marco analítico útil para la comprensión de la estructura de los *sistemas de partidos* y sus transformaciones, por ejemplo, del multipartidismo moderado a uno polarizado y viceversa. Por un lado, la teoría de Sartori es una revisión crítica de Duverger; por otro lado, trata de renovar y vigorizar la teoría de Duverger en el supuesto que los *sistemas electorales* son los elementos de mayor relieve para estructurar y transformar los *sistemas de partidos* (Sartori 1986). No escapa, entonces, al determinismo institucionalista.

Un esquema de explicación sociológica de la configuración de los *sistemas de partidos* fue desarrollado por Lipset y Rokkan (1967). Estos autores en un intento de reconstruir la evolución de los *sistemas de partidos* en Europa establecieron cuatro tipos de fracturas socio-políticas o *cleavages* como resultados del proceso de construcción del Estado nacional y de industrialización. Los cuatro *cleavages* son: 1. fractura entre el centro y la periferia; 2. fractura entre el Estado y la Iglesia; 3. fractura entre los propietarios de la tierra y sectores comerciales-empresariales; y 4. fractura entre propietarios de los medios de producción y prestadores de mano de obra. Lipset y Rokkan detectaron en primer lugar “que la élite, en su época, tenía varias posibilidades (*choices*) para formar coaliciones; en segundo término, que los contrastes decisivos entre los distintos sistemas (de partidos) emergieron antes del ingreso de los partidos a la clase obrera en la arena política, y el carácter de estos partidos de masas fue notablemente influido por la constelación de ideologías, de movimientos y de organizaciones con los cuales debían

encontrarse en la contienda” (p. 35); en tercer lugar que la coalición concluida en el momento mismo de la primera movilización del grupo social fue, por regla general, permanente; y por último que los *sistemas de partidos políticos*, resultantes de la estructura socio política de cada país, adquirieron un carácter persistente. Es bien conocida la tesis de Lipset/Rokkan respecto a un congelamiento (*freezing*) de los *sistemas de partidos* en Europa Occidental después de haberse terminado la fase de movilización política. No obstante la aparición reciente de un nuevo *cleavage* (el ecológico) y de un nuevo tipo de *partido político* (los Verdes) que escapan de la capacidad explicativa del enfoque sociológico de los dos autores, la teoría genética de los *sistemas de partidos* goza de gran atractivo: corresponde a generalizaciones fundadas empíricamente, sugiere el análisis pormenorizado de cada caso particular y es muy útil para comparaciones. En la temática de los partidos sería muy sugestivo el intento de vincular en el análisis los enfoques politológicos y sociológicos. El sistema de partidos, es decir, su estructura y su relación con la sociedad, no se puede explicar recurriendo sólo a un factor, argumentando en forma lineal y determinística. La presencia de varios factores de diversa índole en su formación y evolución se verifica en un sinnúmero de estudios ya disponibles en torno al desarrollo de los *sistemas de partidos* en los países industrializados.

### III. *Sistemas de partidos políticos en América Latina*

El estudio de los *sistemas de partidos* en América Latina es –como el de los *partidos políticos*, su organización y base social y electoral– un campo de investigación no muy desarrollado. Sólo disponemos de una pequeña cantidad de estudios monográficos y casi de ningún estudio comparativo. Los escritos llamados comparativos en su gran mayoría son compilaciones que juntan estudios país por país. Salvo pocas excepciones (Sartori 1976, Nohlen 1981), en los tratados generales no se toman en cuenta los casos latinoamericanos. Tampoco sabemos mucho acerca de la utilidad de los conceptos y esquemas teóricos elaborados en base a la experiencia europea para explicar la estructura y evolución de los *sistemas de partidos* en América Latina. Esta carencia se refiere sobre todo a los factores genéticos de los *sistemas de partidos*, a su relación con la base social y con el *sistema político*.

Por otra parte, hay mucho ideologismo en lo que se sostiene en el discurso político sobre la relación entre *partidos políticos* y clases o sectores sociales. Y sólo recientemente a partir de la redemocratización los politólogos latinoamericanos están dando importancia a la relación entre *sistemas de partidos* y *sistema político* en el contexto de una preocupación por mejorar la *gobernabilidad* y consolidar la *democracia*. La pregunta es si hay viabilidad para la *democracia* representativa con una determinada estructura del sistema de partidos, de determinadas formas de interacción de los *partidos políticos*, de determinados patrones de comportamiento de las élites políticas y de los intereses sociales a través de sus organizaciones, etc.

La tipología de Sartori ofrece, a primera vista, el mejor acceso a una visión general de los *sistemas de partidos* en América Latina. A través de la historia de la región, se pueden encontrar todos los tipos de *sistemas de partidos*, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México antes de las reformas de los años 90, Nicaragua en los años 80), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el



multipartidismo moderado (Venezuela en los años 70, Ecuador, Perú durante los años 80), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985, El Salvador, Chile 1970-1973).

Sin embargo surgen algunas preguntas. ¿Ha sido realmente bipartidista el sistema uruguayo? Primero: ¿no ha existido cierta hegemonía de los Colorados a lo largo de la historia uruguaya? Y segundo: ¿no es que la bifurcación a nivel de los lemas esconde la fragmentación real, dada la inmensa cantidad de sus lemas y listas? Al otro lado del continuo, no es cierto que en Chile el multipartidismo haya perdido su carácter de moderado al reducirse la fragmentación? Justamente con el dualismo político que significó el término del multipartidismo, la polarización llegó a un grado incompatible con la prevalencia de la *democracia* en los años 70. En cuanto a los tipos intermedios, la clasificación de los países depende mucho de la importancia que se otorgue a los criterios de cantidad de los partidos por un lado y moderación/polarización por el otro. Se subestima generalmente la última variable, menos cuantificable pero probablemente la más significativa en relación a la *gobernabilidad* de un *sistema político*, independientemente de su tipo presidencial o parlamentario.

Más allá de estas variables, hay realidades que a pesar de encajar de alguna manera en la tipología propuesta, tienen características especiales que parecen ser tanto o más importantes que las que aparecen en la tipología. Nos referimos por ejemplo, al caso de Colombia (bipartidismo rotativo con representación preacordada del 50% de escaños para cada uno, independientemente de sus respectivos apoyos electorales durante la vigencia del Frente Nacional 1958-1986) y al caso de Argentina (bipartidismo inviable entre peronismo y radicalismo, un “tripartidismo” con los militares como tercer partido anterior a los años 80).

Otro elemento específico de los *sistemas de partidos* en América Latina es su frecuente y discontinua variación en el tiempo, o sea su falta de institucionalización. Los factores que influyen en este fenómeno son numerosos, entre ellos se destacan el ciclo *democracia-autoritarismo-democracia*, el marcado presidencialismo, la mayor *volatilidad* de los *votos*, las reubicaciones ideológicas-programáticas y el desencanto o la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno. Aún cuando hubiera cierta constancia en el sistema de partidos, ésta parece más aparente que real, pues bajo su superficie tienen lugar cambios sustanciales.

A partir de la redemocratización de los años 80, se puede observar una significativa tendencia hacia una estructura bipolar de la competencia en los *sistemas de partidos* de América Latina. Por un lado, hay muchos más casos de bipartidismo de lo que comúnmente se cree. Tomando como base empírica las últimas *elecciones* parlamentarias del siglo XX, el porcentaje de escaños que lograron adjudicarse los dos partidos más grandes fue del 100% en Paraguay, el 95,3% en Honduras, el 93,2% en Colombia, el 89,5% en Costa Rica, el 88,6% en la República Dominicana, el 88,5% en Guatemala. Por otro lado, donde no baja la cantidad de partidos a nivel del Parlamento en la misma forma y no se producen por lo tanto porcentajes de concentración tan altos en los dos partidos mayores, la bipolaridad se manifiesta en la formación de dos polos pluripartidistas del

sistema de partidos, como en el caso de Chile y de Nicaragua, o de un polo unipartidista y otro pluripartidista como en el caso de Argentina. Incluso en sistemas de *pluralismo* moderado como el de Bolivia a partir de 1985, la competencia política adquiere características bipolares debido a la formación de pactos o coaliciones de gobierno en función de la toma de decisión acerca de la *elección* presidencial por el Congreso y la de mejorar la *gobernabilidad*.

Esta tendencia a la bipolaridad facilita la formación de mayorías parlamentarias en apoyo al presidente, siempre que la disciplina interna de los partidos o de los polos pluripartidistas lo permitan. Es importante no confundir esta tendencia con bipolarización o simplemente polarización, concepto que expresa una agudización de conflictos ideológicos. La señalada tendencia está acompañada precisamente de un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos en competencia que se manifiesta en programas electorales bastante similares y la competencia con base en la cuestión de quién puede implementar mejor estas políticas.

Es importante señalar que la capacidad de los *partidos políticos* de conquistar una mayoría absoluta en el Parlamento no se restringe a estas situaciones bipolares, como demuestran los casos de Panamá y Perú. En este último caso, el régimen de Fujimori procura su mayoría, mientras que la oposición sigue atomizada. Se observan asimismo tendencias contrarias debido a cambios históricos como el de Uruguay y México, donde se han fortalecido *sistemas de partidos* tripolares. Sólo en el tercer intento, un presidente electo en Uruguay pudo formar una coalición para tener una mayoría institucional. Otro caso contrario a la tendencia general es el de Venezuela, donde se ha pasado de un bipartidismo a nivel del Parlamento hacia una situación de extrema *volatilidad* (en 1998: 166 partidos postulantes, 16 partidos con representación parlamentaria).

Vale llamar la atención finalmente a la crítica profunda a los *partidos políticos* existente en América Latina. Este fenómeno muy influido por los medios de comunicación no es objeto de estudio aquí, pero impide la mayor institucionalización del sistema de partidos, puede incluso motivar su destrucción como en el caso de Venezuela, y afectar su buen funcionamiento, independientemente de su estructura.

### **Vocablos de referencia:**

Cleavages  
Gobernabilidad  
Partidos políticos  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Bendel, P.: *Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren*, Leske-Verlag, Opladen, 1996.  
Bernard, J. P. et. al.: *Tableau des partis politiques en Amérique du Sud*, Armand Colin, Paris 1969.  
Beyme, K. von: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.  
Blondel, J.: *Political Parties. A Genuine Case for Discontent?* Wildwood House, Londres 1987.

Dahl, R. E. (Comp.): *Regime and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1974.

Duverger, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

Daalder, H./Mair, P. (Comp.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Sage, Londres, 1983.

García Cotarelo, R.: *Los partidos políticos*. Ed. Sistema, Madrid, 1985.

La Palombara, J./Weiner, M. (Comps.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

Lijphart, A.: *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, New Haven, 1984.

\_\_\_\_\_: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994.

Lipset, S.M./Rokkan, St. (Comps.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Nueva York, 1967.

Mainwaring, S./Scully, T.M.: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995.

Manz, T. / Zuazo, M. (Coord.): *Partidos políticos y representación en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981.

\_\_\_\_\_(Comp.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.

\_\_\_\_\_(Ed.): *Elecciones y sistemas de partidos políticos en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José 1993.

\_\_\_\_\_: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1998.

\_\_\_\_\_: *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación et al., México, 1999.

Sani, G./Sartori, G.: *Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies*, in: Daalder, H./Mair, P. (Comp.): 1983, 307-340.

Sartori, G.: *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, en: la Palombara/Weiner, 1966.

\_\_\_\_\_: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge University Press 1976 (Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1980).

Dieter NOHLEN

# SISTEMAS ELECTORALES

## I. Concepto

Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos *sistema electoral*, *derecho electoral*, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el *sufragio* o el modo de convertir *votos* en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos: el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la *elección*. El concepto *derecho electoral*, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por ley en relación a las *elecciones*, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al *sufragio* en cuanto a las condiciones para poder participar de las *elecciones* y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto *sistema electoral* en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la *elección*, y al procedimiento mismo, por medio del cual los *electores* expresan su voluntad política en *votos* que a su vez se convierten en escaños o *poder* público. Vale tomar en cuenta que en América Latina, el concepto *sistema electoral* se utiliza asimismo en sentido amplio, análogo a régimen electoral. En Perú, incluso, el concepto adquiere un significado totalmente diferente, dado que en la propia Constitución del país denomina a los tres órganos electorales.

En lo que sigue, se aplica el concepto en sentido restringido. Lo que se determina a través de un *sistema electoral* es la cuestión relacionada con la *representación política*, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional– y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar. Los reglamentos técnicos que incluye un *sistema electoral* abarcan: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en *circunscripciones electorales*, la forma de la *candidatura* (*candidatura* individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el *elector* puede, por ejemplo, emitir uno o varios *votos* y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o *proporcionalidad*), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método *D'Hondt* o *cifra repartidora*), la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

## II. Significado

Hay muchas polémicas acerca del significado que tienen los *sistemas electorales*. Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores “más sustanciales” por lo que se refiere a antagonismos y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la *governabilidad* de un país, la viabilidad de un sistema

democrático, depende del *sistema electoral*. Son posiciones extremas que se sustentan en casos aislados y así no representativas para las experiencias generales, que por cierto indican una posición intermedia. El *sistema electoral* es una variable potencialmente influyente, pero no es una variable causante de todo lo bueno -o todo lo malo- en el desarrollo político –a veces difícil– de las naciones. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (política cultural, histórica, económica, social), que influyen en la *política*, más específicamente en la *representación política* y en la conformación de los sistemas partidarios y a través de estas variables –indirectamente– en la *gobernabilidad*.

El efecto directo de los *sistemas electorales* –observable empíricamente– consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del *resultado electoral* en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Es decir, hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los *sistemas electorales* influyen en la votación misma en la medida que colocan a los *electores* frente a una situación decisoria específica que está marcada –sobre todo– por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los *partidos políticos*, según los *sistemas electorales*. Este efecto es de carácter psicológico y, por ende, difícil de medir; su dimensión y dirección dependen de variables contextuales. Por otra parte, los *sistemas electorales* generan –con base en la misma votación– diferentes *resultados electorales*. Este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre *votos* y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Si se trata de una *elección* presidencial –en un sistema de mayoría relativa–, este efecto mecánico se traduce en el triunfo de un candidato con apenas casi un tercio de los *votos* válidos, porcentaje que no es suficiente en un *sistema electoral* de mayoría absoluta.

El significado de los *sistemas electorales* no se restringe a la relación entre *votos* y escaños y al efecto reductivo o no reductivo, que se produce en el momento de votar. Más allá de afectar la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éste de formar mayorías uni-colores en el Parlamento, los *sistemas electorales* influyen en la relación votante y elegido, en el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del *voto* ( uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.

Además de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre *sistemas electorales*, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- a) la polarización ideológica y *política* a nivel del electorado y a nivel del sistema de *partidos políticos*;
- b) la estructuración de los *partidos políticos* en un doble sentido: estructuración interna y relación de los *partidos políticos* con el electorado;
- c) la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado;

- d) el tipo de competencia política (*adversary versus consociational*);
- e) las formas de *participación política* prevalecientes (convencional o no-convencional), incluyendo tipos de *comportamiento electoral* (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ej. a la alternancia en el *poder*);
- f) las características (o modelos) de las *campañas electorales*;
- g) la capacidad del *sistema político* de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ej. del sistema de *partidos políticos*);
- h) y finalmente, en la *legitimidad* del *sistema político*, en la percepción del ciudadano *elector* y en el grado de su compromiso con el *sistema político* establecido.

### III. Tipos de *sistemas electorales*

Existe un sinnúmero de *sistemas electorales*. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de *sistemas electorales* influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen.

Así, no basta diferenciar entre representación por mayoría y representación proporcional, distinción compartida por todos los autores; es necesario establecer un contenido más preciso y consistente.

Tradicionalmente se definen representación por mayoría y representación proporcional de la siguiente manera: Representación por mayoría es aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Representación proporcional es aquel sistema en el que la *representación política* refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el *resultado electoral* a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y, en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por mayoría y representación proporcional. El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual *sistema electoral* es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira. El objetivo de representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de *votos* y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una *coalición de partidos*. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de *proporcionalidad* entre *votos* y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Parlamento.

La base de la definición de los dos principios de representación y de tipos fundamentales de *sistemas electorales* es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre *votos* y escaños obtenidos. Ciertamente, los *sistemas electorales* de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

Los *sistemas electorales* de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos. Pero no es cierto que la concordancia, en la realidad, sea estricta.

En un principio, el debate científico y político sobre los *sistemas electorales* se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional. No se tomó bien en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Por ejemplo en el caso de la representación proporcional pura, la proporción de *votos* logrados por un partido y la proporción de escaños, que por ellos le corresponden, coinciden aproximadamente, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las *circunscripciones electorales*) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo a cálculos de *voto* útil. En caso de existir tales barreras, los *electores* optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas.

En el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, sin embargo, las barreras naturales de representación, o sea mediante la división del territorio en distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los *votos*. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será también el efecto psicológico concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

En caso de un sistema de representación proporcional que opera con una barrera legal, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por este medio y por lo tanto se afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. A diferencia del sistema de representación con barrera natural, en este caso se distribuye la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron sobrepasar la barrera artificial-legal.

La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de *sistemas electorales* en un nivel de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica además por la variedad de *sistemas electorales* mayoritarios y en mayor medida aún por la creciente ola de *sistemas electorales* combinados: sistemas que combinan el principio de representación con reglas decisorias opuestas. El caso clásico es el del *sistema electoral alemán* que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los escaños (véase vocablo *sistema electoral alemán*). Existen variantes

como el sistema segmentado, en el cuál se combina la *elección* por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la *elección* por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema. Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por mayoría, la otra, proporcionalmente, y los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total. Otra variante es la del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales. En una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por lista, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales. Con este fin se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños por sobre aquellos partidos (grandes) que triunfaron en las circunscripciones uninominales. En algunos casos, incluso, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

Conforme a estas consideraciones e incluyendo diferenciaciones en el ámbito de la representación por mayoría, conviene establecer la siguiente tipología de *sistemas electorales*:

<b>Sistemas mayoritarios</b>	<b>Sistemas proporcionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mayoría relativa en circunscripción uninominal</li> <li>• mayoría absoluta en circunscripción uninominal</li> <li>• mayoría con representación de minorías</li> <li>• mayoría en circunscripciones pequeñas</li> <li>• mayoría con lista adicional proporcional (el sistema segmentado incluido)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proporcional en circunscripciones plurinominales</li> <li>• proporcional compensatorio</li> <li>• proporcional personalizado</li> <li>• voto único transferible</li> <li>• proporcional puro</li> </ul>

Vale señalar que de ninguna forma todos los *sistemas electorales* existentes y construibles se dejan subsumir sin más en las categorías expuestas. En cada caso se debe constatar si se trata de un tipo en sí o de una variante. Por ejemplo, el *sistema electoral* con circunscripciones binominales vendría a ser un tipo independiente. Tanto su descripción como la caracterización de sus efectos resulta de su distinción de los tipos aquí expuestos.

#### **IV. Los tipos de *sistemas electorales* en América Latina y el Caribe**

Para la *elección* de la Cámara de Diputados se aplica en general un sistema proporcional. Excepciones son sólo Chile con su sistema bi-nominal, México con su sistema segmentado generador de mayoría, Ecuador con el nuevo sistema de lista abierta y mayoría relativa en circunscripciones plurinominales, y el Caribe de tradición anglosajona, donde rige el sistema mayoritario tipo inglés (*first past the post system*).

El sistema binominal con lista cerrada y *voto* único fue introducido en Chile bajo el régimen de Pinochet. Dado que la derecha política dudaba de su capacidad de imponerse



en *elecciones* generales se intentó beneficiar a la segunda fuerza política. Este efecto es sin duda el que realmente genera este tipo de *sistema electoral*, muy a pesar de su clasificación como sistema mayoritario. En este contexto, la oposición democrática se manifestó rotundamente en contra de este sistema (véase Fernández 1989). Pero con su triunfo en las *elecciones* de 1990, esta oposición descubrió las ventajas del sistema binominal, el cual condiciona el *pluralismo* y fomenta la formación de bloques. Se trata de un *pluralismo* bipolar compuesto por la mayoría oficialista y la oposición (véase Walker 1996), como lo conocemos del caso francés. Su desventaja, consistente en la formación de un cartel de élite que se reparte las *candidaturas* en las circunscripciones, tiene como consecuencia la poca influencia del *elector*. En este sentido se genera una presión en pro de la votación de candidatos propuestos por acuerdo entre los partidos. Puede resultar que el *elector* que no puede expresar su *voto* según preferencias ideológicas termina enajenándose de la *política*.

En México, el sistema segmentado es el producto de un largo proceso de reforma iniciado en los años sesenta y que resultó cambiar el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, por un lado, y la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) –asegurada supuestamente mediante *fraude* electoral–, por el otro. En base a una interpretación por cierto errónea del *sistema electoral alemán*, se introdujeron en 1977 listas adicionales proporcionales a fin de hacer posible una representación de la oposición que superase la cantidad fija de *mandatos* mínimos introducidos por la reforma de 1963. La cantidad de escaños se estableció en 100 sobre 300 uninominales, cantidad que se aumentó en 1986 a 200. En el marco de la apertura del *sistema político*, se acordó entre el gobierno del PRI y la oposición la reforma de 1996, reorganizando la administración y la *justicia electoral* de manera que permite la celebración de *elecciones* limpias. En contraste con la “cláusula de *governabilidad*” introducida en 1989 para garantizar la mayoría parlamentaria para el partido más votado, la reforma de 1996 iba a reducir el efecto mecánico generador de mayoría que se fijó en ocho puntos porcentuales (véase González Roura et al. 1997). Así, el partido mayoritario puede conservar la mayoría absoluta de los escaños sólo cuando obtiene más de 42% de los *votos*.

En Ecuador rige un sistema de mayoría relativa con características especiales: las circunscripciones son plurinominales y el *elector* tiene tantos *votos* como escaños a distribuir. Es un sistema que garantiza el mayor grado de participación del votante en la selección de los representantes. Al mismo tiempo, es el *sistema electoral* que desatiende totalmente la función de concentración, de modo que la aplicación de la regla decisoria de la mayoría relativa no lleva al efecto sobre el sistema de partidos y su funcionamiento que se supone como característico del principio de representación mayoritario.

Respecto a la *elección* del Senado en América Latina, de los diez países latinoamericanos con sistema bicameral se utiliza en seis casos un sistema mayoritario, mayormente el sistema mayoritario con *voto* limitado. En la República Dominicana, el Senado se elige por mayoría relativa en circunscripciones uninominales (el único caso de aplicación de este *sistema electoral* en toda América Latina), en Chile el Senado se elige según el sistema binominal.

En el marco del sistema proporcional encontramos en Latinoamérica el sistema proporcional puro, el sistema proporcional en *circunscripciones electorales* y el sistema proporcional personalizado. Lo más frecuente es la *elección en circunscripciones electorales variables* (11 casos). La mayoría de las *circunscripciones electorales* son chicas; las grandes, sin embargo, aumentan el tamaño promedio. Panamá combina 28 circunscripciones uninominales con doce plurinominales. En la República Dominicana se eligen en 16 de 30 *circunscripciones electorales* dos representantes. En Guatemala tienen 20 de 23 *circunscripciones electorales* sólo hasta cinco *mandatos*. El sistema proporcional puro se aplica en tres países: en Nicaragua y Uruguay mediante una compensación proporcional a nivel nacional; en Perú mediante la asignación de *mandato* en una *circunscripción electoral* nacional única. El mismo sistema se aplica en Colombia y Paraguay para la *elección* del Senado. En Venezuela (por lo menos hasta 1998) y en Bolivia se aplica el sistema proporcional personalizado en circunscripciones plurinominales. El efecto desproporcional de este sistema se asemeja al de la *elección en circunscripciones electorales* plurinominales dependiendo así del tamaño de los mismos. En este sentido, ambos tipos de *sistema electoral* son similares.

Problemas técnico-políticos existen con respecto a la división distrital que en muchos países viola la igualdad de peso entre los *votos*. Las causas aquí son varias. Cabe mencionar, en primer lugar, la reglamentación constitucional por la cual *circunscripciones electorales* menos pobladas que coinciden con unidades políticas o administrativas tienen derecho a una cantidad mínima de representantes. Brasil es tal vez el caso más notorio. El dispositivo constitucional establece por lo menos ocho diputados para cada Estado-circunscripción. En segundo lugar hay que considerar desarrollos demográficos y migratorios de gran velocidad. Finalmente debe apuntarse la simple desatención del principio igualitario, cuya realización requiere de voluntad política y capacidad técnica.

Las listas son por lo general bloqueadas. Sólo Brasil y Panamá utilizan listas simplemente cerradas. Ecuador es un caso singular con sus listas abiertas (desde la reforma de 1997, véase Pachano 1998), que incluso carecen de significado de lista propiamente tal, pues el *voto* por un candidato se computa sólo para él y no para la lista de su partido. Si la calidad de las listas es ciertamente “bloqueada”, constituye -en realidad- un problema analítico. En Uruguay, por ejemplo, las listas reciben en la ley electoral la calificación de “bloqueadas”. El *elector*, sin embargo, realiza su cruz a favor de un sublema determinado dentro de un lema o a favor de una determinada lista dentro de un sublema. Sólo esta última lista es verdaderamente bloqueada. De modo parecido vota el *elector* colombiano, pues no se decide por el partido Liberal o Conservador, sino por listas de tres candidatos y que confiesen su adhesión a uno u otro sector político. Así, el *elector* tiene mucha libertad de *elección* dentro de un mismo partido, ya que bloqueadas son sólo las listas en las que figuran los tres candidatos.

En el contexto de la discusión sobre la reforma electoral son principalmente las listas bloqueadas el blanco de crítica. Se argumenta que los candidatos que aparecen en la lista son impuestos por los partidos, permaneciendo anónimos para el *elector*. En este sentido cabe sin embargo considerar el pequeño tamaño de las *circunscripciones electorales*, por lo que este problema no es un resultado causado por el *sistema electoral*. Una reforma

partidaria podría contribuir a su solución. La crítica es en cierta forma también el producto de desmedidas expectativas clientelistas con respecto a los representantes y de una subestimación de la función de los partidos.

Es por ello que se discuten constantemente diversas formas de personalización del *voto*, o sea que el votante pueda elegir (entre candidatos) en vez de votar. En este contexto se inscriben las reformas efectuadas en Venezuela y Bolivia (introducción del sistema proporcional personalizado) como así también la introducción de la lista libre en el Ecuador, orientadas a ampliar la participación. En el caso de Ecuador este intento resultó en una reforma muy cuestionable, principalmente debido al bajo grado de institucionalización del sistema de partidos. Es en este sentido que Simón Pachano (1998) habla de la “representación caótica”. La reforma estabiliza la inestabilidad. En Bolivia la introducción de *mandatos* directos aumentó el grado de conocimiento de los diputados por parte de los *electores* ya que los partidos postulan personalidades destacadas fuera de la política (actores, cantantes). Sin embargo, la dependencia de estos candidatos de los partidos que los presentan es muy alta, mucho más alta que la de los candidatos por lista, quienes son por lo general personas de larga carrera *política* y en mejores condiciones de influenciar en el proceso intrapartidario de formación de la voluntad política.

Llama la atención en Latinoamérica la falta de aplicación de la barrera legal de representación. Este instrumento de reducción del espectro partidario en el Parlamento lo encontramos sólo en Argentina (3% en la *circunscripción electoral*), en Bolivia (3% del total de *votos* a nivel nacional) y en México (2% para el otorgamiento de los *mandatos* proporcionales).

En lo que concierne al *sistema electoral* para las *elecciones* presidenciales, hasta hace unos años, las más de las veces bastaba la mayoría relativa de las preferencias. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar al menos el 40% de los *votos* emitidos. Asimismo, Argentina y Nicaragua introdujeron requisitos mayoritarios debajo de la mayoría absoluta. En Argentina se exige la mayoría del 45% de los *votos* válidos o el 40%, si además existe una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de *votos*. En Nicaragua se pide el 45% de los *votos* válidos. La mayoría de las constituciones latinoamericanas exige la mayoría absoluta de los *votos* válidamente emitidos (si se trata de *votos* emitidos o de *votos* válidos es algo que a veces se discute). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En la gran mayoría de los casos, los *electores* son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una *elección* entre los dos candidatos que hayan obtenido más *votos*. Sólo en Bolivia decidía el Congreso, hasta la reforma de 1993, con la peculiaridad de que el Congreso tenía que decidir entre los tres candidatos más fuertes. Ahora el Congreso elige entre los dos candidatos con mayor número de *votos* y, en caso de empates continuos, se proclama electo el candidato que haya logrado la mayoría relativa en la *elección* popular.

## **V. Criterios para la evaluación de los *sistemas electorales***

Ahora vamos a dedicarnos –en un plano abstracto– a las funciones que tienen que cumplir los *sistemas electorales*. Subrayo el plural: funciones, dado que muchos analistas y

políticos en sus propósitos se fijan sólo en una única función. En este sentido, vale reconocer el avance en el estudio comparativo de los *sistemas electorales* y tomar en cuenta las tendencias recientes en el desarrollo de los *sistemas electorales* en el mundo (ver Nohlen 1999), marcado por el avance cuantitativo de *sistemas electorales* combinados. Este avance no es casual. Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con los distintos requisitos que hoy en día se le exigen a los *sistemas electorales*. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunos de estos –quizás– en forma óptima; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque en forma subóptima. En este contexto se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales.

El primer requisito consiste en la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas según características socio económicas, profesionales, religiosas, culturales, etc. hoy en día, fundamentalmente las minorías étnicas y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido, equivalente a una relación equilibrada entre *votos* y *escaños*. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación sociológica de minorías y mujeres así como desviaciones significativas en la representación partidaria en forma de desproporcionalidad entre *votos* y *escaños* son consideradas frecuentemente como problemáticas.

Sin embargo, como bien lo apunta Mauricio Cotta (1982:1427), los *sistemas electorales* pueden generar una reproducción bastante fiel de las características ideológico-partidarias del cuerpo político, pero no son capaces de hacerlo en la misma medida respecto de las características sociológicas, “salvo que cuando una de ellas se convierte en punto focal del conflicto y es asumida por una organización partidaria”. En términos generales, la representatividad sociológica no depende tanto del *sistema electoral*, sino de los *partidos políticos*.

El segundo requisito denominado concentración o efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las *elecciones* se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un *sistema electoral* son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen *escaños* en el Parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el Parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del *sistema electoral*, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del *sistema político*, dado que el *sistema electoral* influye en el funcionamiento de instituciones como el Parlamento y el Poder Ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno

estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

El tercer requisito es el de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término –pues las *elecciones* son en sí un acto de *participación política*– sino de la mayor o menor posibilidad por parte del *elector* de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa *voto* personalizado versus *voto* de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre *electores* y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un *sistema electoral* es el grado de personalización del *voto*. La forma de votación totalmente impersonal (por ej. en el caso de la lista bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

Sin embargo, cuando diferenciamos entre dos secuencias-tipo: 1) *electores-partidos políticos*-representantes individuales y 2) *electores*-representantes individuales-*partidos políticos*, vale apuntar que en las democracias europeas hoy en día predomina la primera secuencia por sobre la segunda. La reversión de esta secuencia no es condición necesaria para una mayor participación, no sólo porque en Europa la relación primaria se ha establecido entre los *partidos políticos* y el electorado, sino porque esta relación es de central importancia para la *governabilidad* del *sistema político*. Una reforma electoral con intención de aumentar la participación tiene que cuidar la función de los *partidos políticos* como núcleos fundamentales y no sustituibles de la representación, la que se ejerce a través de la *elección* periódica y competitiva a la cual ellos están sujetos. Nuevamente nos encontramos frente a límites en el ámbito de lo que es legítimamente atribuible a los *sistemas electorales*. La participación es sobre todo un fenómeno dependiente de la *cultura política*. No negamos la importancia de alternativas institucionales. Sin embargo, la disyuntiva más significativa es aquella entre una *cultura política* participante y otra pasiva, entre clases políticas de una cultura democrática y de diálogo en lugar de piramidal y excluyente.

El cuarto requisito es el de la transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el *sistema electoral* no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos *sistemas electorales* que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho *sistemas electorales* más sofisticados. El *sistema electoral* más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Este cumple sin embargo sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación en términos, repito, de la relación entre *votos* y escaños.

En primer lugar debería existir transparencia para el *elector*, quien debería poder entender tanto el *sistema electoral* como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su *voto*, cómo contribuye éste al *resultado electoral* final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el *voto* genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al *elector* que su *voto* ejerce una determinada influencia (por ej. sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta –en realidad– termina desapareciendo

totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de *votos* en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del *sistema electoral* por parte de las autoridades electorales. Un *sistema electoral* demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes es la demora en la determinación de los *resultados electorales*, generada por la complejidad del *escrutinio*, aspecto que puede alimentar sospechas de *fraude*. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el *proceso electoral* como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un *sistema electoral* sea defendible.

El quinto y último requisito es la *legitimidad*, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La *legitimidad* tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando –desde una perspectiva genética– se considera al *sistema electoral* como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La *legitimidad* del *sistema electoral* depende de la magnitud de este consenso. Para bien entender la importancia del consenso para la *legitimidad* del *sistema electoral*, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de *legitimidad* respecto a las instituciones: 1) La *legitimidad* que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que refleja, más allá de un alto grado de madurez democrática del sistema, una perfección técnica. 2) La *legitimidad* que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la *opinión pública* en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquéllos que fomentan el primer tipo de *legitimidad*. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo *sistema político* que incluye al *sistema electoral*, en el caso de las democracias recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos mayoritarios tipo inglés o francés que no permiten variación ninguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del *sistema electoral* de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya aludimos respecto al requerimiento de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Supongamos que una reforma electoral amplía la representación y aumenta el *pluralismo*, en este caso es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema.

Aquí surge el fenómeno del *trade-off* (intercambio) entre representación y *governabilidad*, los dos conceptos más valorados en el debate sobre *sistemas electorales* en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor *governabilidad*. El

desenlace tradicional es el de priorizar o la representación o la *governabilidad*. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos *trade-off* entre las tres funciones fundamentales de los *sistemas electorales*. Asimismo, posibilitan no sólo el cumplimiento de estas funciones de forma simultánea, sino también ajustada a la contingencia.

## **VI. Algunas tesis finales sobre *sistemas electorales***

A continuación se ofrecen doce tesis finales sobre los *sistemas electorales* que intentan resumir su significado y su relación con otras variables.

1. Los *sistemas electorales* son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho de que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos.
2. Los efectos políticos de los *sistemas electorales* dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre el contexto, las condiciones específicas de cada país.
3. Los dos tipos básicos de *sistemas electorales* son la representación por mayoría y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción entre *votos* y escaños a fin de facilitar la formación de mayorías en el Parlamento o relación proporcional entre *votos* y escaños a fin de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.
4. Sólo se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos de los sistemas de representación por mayoría y de los de representación proporcional. Esta tesis es contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos de los *sistemas electorales* básicos. Existen dos razones: primero, la importancia del contexto; segundo, la diferenciación interna de los tipos básicos.
5. No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los *sistemas electorales* que pudiera desprenderse completamente del contexto, es decir, de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social étnica, cultural o religiosa de una sociedad es sumamente importante como variable influyente de la estructura de un sistema de partidos. De este modo se hace imposible proceder ahistóricamente en las ciencias sociales. El contexto adquiere carácter central en la *elección* de un *sistema electoral*.

Así puede formularse la siguiente tesis: a mayor fragmentación social es más probable la implantación de un sistema proporcional y también más probable el surgimiento de un sistema pluripartidista. Ante un mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de mayoría relativa u otro sistema de representación por mayoría con el consiguiente mayor grado de concentración del sistema de partidos. Pero también es más probable que surja

mediante *sistemas electorales* proporcionales un sistema bipartidista o bien un *pluralismo* de partidos limitado. Así, en el caso inglés, hay coexistencia entre: poca heterogeneidad social –por lo menos hasta hace unos años atrás–, sistema de pluralidad y bipartidismo. Por otro lado, en Austria, donde tenemos un sistema proporcional, se producía hasta hace poco en base de una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la *opinión pública*, también un sistema bipartidista. Sin embargo, con un *sistema electoral* proporcional, es más fácil el cambio del número de partidos que cuentan.

6. Los efectos de los *sistemas electorales* dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que éstos se combinan. No hay que considerar solamente a ese nivel global del *sistema electoral* sino que se debe tomar bien en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un *sistema electoral*.
7. De esta manera es de suma importancia distinguir entre diferentes tipos de representación por mayoría y de representación proporcional en el debate sobre los efectos de *sistemas electorales* proporcionales. Especialmente en el ámbito de la representación proporcional, hay que tomar en cuenta estos tipos de *sistemas electorales*, para no debatir en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al considerar casos que corresponden a otro tipo de representación proporcional con otros efectos sobre el sistema de *partidos políticos*, y sobre todo, sobre la relación *votos* y escaños. Este peligro de debates sordos surge también cuando se utiliza el término sistema mixto en forma genérica englobando todo aquello que supuestamente no pudo ser asignado a ninguna de las categorías representación por mayoría y representación proporcional.
8. Los efectos de un *sistema electoral* dependen mucho de si los *partidos políticos* responden a las condiciones de éxito implícitas en el *sistema electoral*.
9. El cambio de las condiciones objetivas (por ejemplo, los factores socio estructurales), y de las condiciones subjetivas (por ejemplo, actitudes funcionales o no del electorado) produce variaciones en los efectos del *sistema electoral*.
10. Los *sistemas electorales* no favorecen siempre al mismo partido (por ejemplo, al conservador, al más fuerte, con base regional), o grupo de partidos. Lo que es inherente a los *sistemas electorales* es una cierta ambivalencia funcional. Incluso el sistema inglés de pluralidad no favorece siempre al partido más votado.
11. No existe un *sistema electoral* óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables y viables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación con espacio y tiempo. En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema que dominó durante mucho tiempo la literatura especializada.
12. Aún cuando existiera un *sistema electoral* óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el *sistema electoral* no obedece a criterios



elevados supuestamente exentos de juicios de valor sino en primera instancia puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisión. La cuestión del *sistema electoral* es una cuestión de *poder*.

### Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales  
Cociente electoral  
Fórmula electoral

### Bibliografía:

- Alonso Da Silva, L.V.: *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e applicacao ao caso brasileiro*, Malheiros Editores, Sao Paulo, 1999.
- Carreras, F. De, Vallés, J. M.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977.
- Cotta, M.: "Representación política", en Bobbio, N/Maltenecic, N (Ed.): *Diccionario de la Política*, Siglo XXI, México, 1982.
- Duverger, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Franco, R.: *Los sistemas electorales y su impacto político*, San José, 1987.
- Fernández, M.: "El proyecto de ley electoral chilena de agosto de 1988. Análisis de algunos de sus fundamentos y alcances", en: *Estudios Sociales* 59, 1989, Págs. 45-61.
- \_\_\_\_\_: *El sistema electoral chileno. Dilucidando equivocaciones y adaptando fórmulas*, Conferencia, Universidad de Chile, Santiago, 1999.
- Fundación Friedrich Ebert (Comp.): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, 2 tomos, Madrid, 1986.
- González Roura, F. et al.: *Análisis del sistema electoral mexicano*, IFE/PNUD, México, 1997.
- Grofman, B./Lijphart, A. (Comp.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon, Nueva York, 1986.
- Lijphart, A.: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_/Grofman, B. (Comp.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York, 1984.
- Mackenzie, M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.
- Molina Vega, J.E.: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*, IIDH/CAPEL, San José, 1991.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- \_\_\_\_\_: *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, San José, 1987.
- \_\_\_\_\_(Comp.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.
- \_\_\_\_\_: *Elecciones y sistemas electorales*, Nueva Sociedad, 3a ed., Caracas, 1995.
- \_\_\_\_\_: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a ed., México, 1998.
- \_\_\_\_\_: *Sistema de gobiernos, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación et al., México, 1999.
- \_\_\_\_\_/Rial, J. (Comps.): *Reforma electoral*, EBO, Montevideo, 1986.
- Pachano, S.: *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*, FLACSO, Quito, 1998.
- Pease García, H.: *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.
- Peixoto, J.P.M./Costa Pinto, W. (Comp.): *Sistemas Eleitorais no Brasil*, Instituto Tancredo Neves, Brasilia, 1987.
- Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston, 1971.
- Rose, R. (Ed.): *The International Encyclopedia of Elections*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 2000.
- Sabsay, D.A.: *El ballottage. Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, IIDH/CAPEL, San José, 1991.
- Sartori, G.: *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Nueva York, 1976.
- \_\_\_\_\_: "La influencia de los sistemas electorales", en: *Estudios Públicos* (Santiago) 17/1985, 5-36.
- \_\_\_\_\_: *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Trindade, H. (Org.): *Reforma eleitoral e representacao política*, Editora da Universidade, Porto Alegre, 1992.
- Tuesta Soldevila, J. (Comp.): *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*, IFES/USAID, Lima 1996.
- Valles, J.M/Bosch, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.
- Walker, I.: "Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal. Una reflexión y una respuesta", en: *Política* 34. Santiago de Chile, 1996. Págs. 209-218.

# SISTEMAS POLÍTICOS

## I. Concepto

En un sentido muy laxo, un *sistema político* es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades.

La expresión “*sistema político*” y su plural se ha instalado no sólo en el lenguaje de la ciencia política, sino también en el lenguaje común de un modo tan arraigado como términos políticos de mayor tradición como ideología, Estado o partidos. No obstante, es bastante más difícil precisar qué denota exactamente este vocablo.

El término fue traído al campo de la ciencia política, desde el terreno de la informática, la teoría cibernética de las comunicaciones y de la llamada teoría de los sistemas generales propuesta por Bertalanffy, pasando por la sociología de Parsons, con el propósito expreso de construir categorías de análisis y enfoques conceptuales novedosos que permitieran romper con el enfoque jurídico e institucional dominante en los estudios políticos hasta la mitad del siglo XX.

Uno de los más citados trabajos en este sentido es el de David Easton, quien más que una teoría política en sentido estricto aporta un esquema para el análisis que consiste más en un compendio de conceptos y de definiciones de términos nunca antes usados por los politólogos, que en la construcción de una teoría empírica sobre los fenómenos políticos. Han pasado ya casi cincuenta años desde que David Easton escribió su *The Political System* y casi cuarenta desde que publicó sus dos obras en las que detalló su esquema de análisis (*A framework for Political Analysis* y *A System Analysis of Political Life*) y, desde entonces hasta ahora, es poco lo que se ha avanzado en la construcción de una verdadera teoría sistémica del comportamiento político.

En sus inicios, algunos le auguraron un gran futuro a la aplicación del enfoque de sistemas en la *política*. William Mitchell, por ejemplo, afirmó en la aún prestigiosa aunque ya vieja Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales de 1968, que el análisis de sistemas de seguro sería ampliamente usado en el futuro bien fuese en su versión organicista y funcionalista (representada principalmente por Easton y Almond) o en su vertiente más mecanicista y cuantitativa (construida principalmente por Kaplan en el terreno de las relaciones internacionales). Pero el hecho es que a casi cincuenta años de su introducción en la ciencia política la otrora pretenciosa teoría de sistemas no ha logrado ser mucho más que una terminología muy generalizada, compartida por expertos y legos, pero que en realidad no es muy precisa ni está rigurosamente formalizada, como lo exigiría el uso estricto del paradigma del cual se importó su uso a las ciencias sociales. Hoy en día se emplean comúnmente los vocablos sistema, variables, retroalimentación, insumos y productos, entre otros, de modo puramente figurativo o analógico, pero en ningún caso se han podido establecer las ecuaciones que expresen las leyes o el

mecanismo de funcionamiento del sistema y que expliquen las conversiones de los insumos en resultados o productos.

Puede argumentarse que si bien el análisis sistémico de la *política* no ha dado todos los frutos teóricos que debería, ha servido al menos para organizar los conceptos y presentar un esquema de análisis cualitativo más organizado y con una terminología propia e independiente del análisis jurídico y constitucional dominante antes de los años cincuenta. El uso extenso del concepto de *sistema político* en mucho está asociado con el nacimiento y desarrollo de la ciencia política como disciplina autónoma del derecho y de la sociología general. Pero, lamentablemente, tal emancipación no necesariamente se ha traducido en una mayor clarificación y desarrollo de una teoría general de los *sistemas políticos*. A lo sumo, se han obtenido diversos enfoques analíticos, tipología y organizaciones de conceptos que tienen una amplia aplicación descriptiva, pero que todavía están muy lejos de una teoría científica en sentido estricto.

En su acepción más abstrusa, un *sistema político* es el conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria de valores en una sociedad<sup>1</sup>. Una asignación es autoritaria, según Easton, “cuando las personas que hacia a ella se orientan se sienten obligadas por ella”<sup>2</sup>. Y las personas, miembros del sistema, se consideran obligados por tres razones: 1) la coerción o la amenaza de coerción física o psicológica severa; 2) el interés personal y 3) la lealtad, el sentido de la legalidad o de la *legitimidad*. Pero al margen de cuál sea la razón por la que alguien se somete a la autoridad, lo que caracteriza como político a un sistema es el hecho de que sus asignaciones sean obligatorias.

Esta definición para algunos de sus críticos, más que abstracta, es indeterminada. Es decir, no se trata, como aspira su autor, de un concepto aplicable a cualquier forma de organización social en cualquier momento histórico y en todo espacio geográfico, sino más bien de una creación terminológica que no permite distinguir lo que realmente es un *sistema político*.

En la búsqueda de una mayor precisión Easton distingue entre *sistemas políticos* propiamente dichos y otros sistemas que realizan asignaciones obligatorias para sus miembros, aunque al interior de ámbitos sociales o territoriales más restringidos tales como las familias, las organizaciones religiosas, los grupos de linaje o castas, las instituciones educacionales y las unidades económicas. Para este propósito Easton crea el concepto de “sistemas parapolíticos” o también “*sistemas políticos internos*” con el que designa sistemas de asignación autoritaria de valores al interior de grupos y subgrupos menos incluyentes que la sociedad y que resultan análogos, más que isomórficos, al *sistema político* societal.

¿A qué se refiere, entonces, en última instancia el concepto eastoneano de *sistema político*? Pareciera que se reduce al de Estado nacional soberano pues es esta la entidad política empíricamente existente más inclusiva. Pero esto no queda claro en la teoría de Easton y, de ser así, el esfuerzo por emancipar a la ciencia política creando un objeto teórico propio de investigación, entendido como un sistema de comportamientos empíricamente

observable dedicado a la adjudicación autoritaria de valores para la sociedad, queda sin efectos. Se estaría hablando de la misma entidad que el derecho constitucional ha identificado con anterioridad y precisión como su objeto de estudio.

La debilidad mayor de la teoría de Easton de los *sistemas políticos* fue puesta de manifiesto tempranamente por Eugene Meehan<sup>3</sup>. De acuerdo con Meehan, la debilidad fundamental de Easton es que su teoría no pretende explicar fenómenos empíricos sino simplemente crear un esquema de conceptos abstractos. Así, pretendiendo definir la *política* como un sistema de comportamiento, Easton termina por no definirla. Al reconocer la existencia de sistemas parapolíticos, acepta que la *política* ocurre en todas partes, en organizaciones menos incluyentes que el *sistema político* “societal”.

Vista así la teoría de Easton no bastaría con definir la *política* como el sistema de conductas dirigidas a asignar valores con el respaldo de la autoridad. Habría que precisar el ámbito de validez de tales asignaciones obligatorias (es decir, un territorio) y determinar los miembros del sistema (es decir, la población) que están sujetos a tales obligaciones. En suma, al menos que se entienda por *sistema político* lo mismo que Estado nacional, queda sin definir la *política* y, de aceptarse tal sinonimia, entonces el esfuerzo de Easton ha sido puramente nominal, no teórico.

Al asumir el enfoque de sistemas para describir la *política*, Easton privilegia la estabilidad como un requisito esencial del *sistema político*. Para algunos de sus críticos esto introduce un sesgo excesivamente conservador en su esquema. Ciertamente es que Easton se ocupa más de la estabilidad del sistema que de sus transformaciones, sin embargo, el esquema eastoniano permite comprender que, en principio, en los *sistemas políticos* existen mecanismos que permiten manejar las tensiones emanadas del ambiente logrando adaptaciones que pueden llevar incluso a cambio de importancia, sin que necesariamente se produzca una ruptura revolucionaria o, en sus términos, una perturbación severa de sus variables fundamentales. En segundo lugar, su enfoque también permite describir procesos de cambio que conducen a perturbaciones tan importantes del *sistema político* que no conducen a su transformación en un sentido positivo o revolucionario, sino a su deterioro, a la merma severa de sus capacidades e incluso a su desaparición, con lo cual se refuerza la idea de que no necesariamente los cambios políticos radicales son progresistas. Estas dos ideas han sido especialmente útiles en Iberoamérica, donde por décadas han proliferado las propuestas optimistas de cambios radicales y revolucionarios para superar los problemas de eficacia y eficiencia del Estado.

Especialmente interesante, a los efectos del estudio de la estabilidad, es su tipología de los apoyos al sistema. Un sistema puede recibir apoyos específicos a sus decisiones de asignación de valores o puede también recibir apoyo difuso, no ya a sus decisiones concretas, sino a través de las actitudes y valores acerca del sistema en su conjunto. Los déficits más graves son los de apoyo difuso, pero una situación sostenida de deterioro de los apoyos específicos puede conducir, a la larga, a una pérdida del apoyo difuso y, en definitiva, a una severa perturbación del sistema.

La noción de apoyo tiene una enorme importancia pues permite manejar de un modo más claro, sencillo y empírico el complicado y casi irresoluble problema teórico al que conduce una noción emparentada, pero más vaga: la de *legitimidad*. Mediante técnicas empíricas de medición de actitudes, valores y cogniciones, es bastante más fácil medir niveles de apoyo a decisiones específicas del *sistema político*, así como las afectos, conocimientos y representaciones que los individuos tienen respecto del sistema en su conjunto, que observar la *legitimidad* que, en un *estado de derecho*, en última instancia se vincula de algún modo al problema de la legalidad. En este punto, entonces, algunos conceptos del esquema de Easton contribuyen a la autonomía de las categorías para el análisis político.

Jean-William Lapierre<sup>4</sup> usa la teoría eastoneana pretendiendo mejorarla y reducir su excesiva generalidad. Lapierre define al *sistema político* como el conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global. Añade que hay dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global. Para Lapierre el *sistema político* no se define ni por la asignación de valores (pues hay otros sistemas sociales, como el mercado, que realizan una función similar) ni por el carácter autoritario de tales asignaciones (pues hay sistemas parapolíticos que imponen sus decisiones a sus miembros). Lo que caracteriza al *sistema político* es que sus decisiones atañen a la totalidad de la sociedad global, según Lapierre.

No obstante, tanto este último autor como su predecesor, David Easton, no deja claro que significa exactamente el hecho de que las decisiones del sistema afecten o conciernen a la sociedad en su conjunto. Esta afirmación parece más un objetivo prescriptivo que una descripción de la realidad. ¿Hasta que punto puede decirse que toda decisión de todo *sistema político* afecta a toda la sociedad? Es evidente que en muchos lugares las decisiones del *sistema político* no afectan ni involucran a toda la sociedad. Sólo para mencionar un ejemplo por lo demás evidente, los casos de las más grandes ciudades del mundo (Sao Paulo, Ciudad de México, Los Angeles) e incluso de algunas más pequeñas pero muy complejas (como Medellín, Bogotá, Río de Janeiro o Caracas) ponen de manifiesto la existencia de formas de autonomías políticas, especies de nuevos feudos regulados con sus propias normas informales, que funcionan como espacios sociopolíticos incontrolados y no sometidos de modo permanente a la autoridad política. La referencia a sociedad como un todo resulta más parecida a una petición de principio que a una afirmación teórica con referente empírico.

Desde una perspectiva distinta, expresamente funcionalista, Gabriel Almond<sup>5</sup>, definió el *sistema político* como un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Esta definición, al igual que la de Easton, carece de un claro referente empírico. Obviamente, hace evocar la definición weberiana de Estado, pero añadiendo la idea de funciones políticas e identificando como tales la de “integración” y “adaptación”.

El *sistema político*, según Almond, desempeña las siguientes funciones, identificadas por el autor sobre la base del estudio de las actividades propiamente políticas de los sistemas occidentales. Por el lado de los insumos: 1) socialización y reclutamiento político (es decir, la formación de unas determinadas actitudes, valores y creencias para la posterior incorporación de los sujetos al sistema); 2) articulación de intereses (mediante la cual los grupos sociales llevan al sistema sus acciones); 3) agregación de intereses (mediante la combinación de intereses en formulaciones generales y por medio del reclutamiento de personal comprometido con una cierta orientación política) y 4) comunicación política (por medio de la cual se realizan todas las demás funciones). Por el lado de productos el sistema realiza tres funciones que se explican por sí mismas: 1) elaboración de normas; 2) aplicación de normas y 3) juicio conforme a las normas. Habría que decir que estas tres funciones evocan, lo quiera Almond o no, a la clásica división del poder público en tres ramas.

Dejando de lado problemas importantes tales como qué es una sociedad “independiente” (¿será simplemente un Estado nacional soberano?) y lo que significa el ejercicio “más o menos legítimo” de la violencia, al igual que el de Easton, el aporte de Almond se reduce a un esquema de conceptos más que a una teoría de los *sistemas políticos* de naturaleza explicativa. Su esfuerzo llega, a lo sumo, al nivel de las tipologías, útiles por lo demás a la hora de organizar datos y con aplicación en estudios comparativos de naturaleza descriptiva, pero insuficientes para explicar el comportamiento de las variables políticas.

Otra conceptualización digna de mención es la de Karl Deutsch, que a diferencia de los antes señalados se basó principalmente en la cibernética para construir un modelo del *sistema político* visto como un sistema de comunicación en el que el gobierno es considerado un centro de toma de decisiones<sup>6</sup>. Simplificadamente, el modelo de Deutsch consiste en un diagrama que representa el flujo que parte de unos receptores que captan, seleccionan y procesan la información interna y externa. Las decisiones del sistema se toman con base a estas informaciones, relacionadas con la memoria y los valores del sistema, y se traducen en unos determinados resultados o consecuencias que realimentan el flujo de información.

Este otro enfoque de los *sistemas políticos*, que tampoco ha tenido un gran desarrollo más allá de las formulaciones iniciales de Deutsch, ha sido duramente criticado por ser especialmente mecanicista, estático y conservador. Así lo ha criticado Oran R. Young<sup>7</sup>. La influencia que en él tiene la ingeniería de las comunicaciones hace que sus analogías no sean especialmente aplicables a los procesos políticos realizados por humanos bastante más complejos que las máquinas. Su enfoque de las decisiones políticas exige una racionalidad y una certeza inexistentes en la *política*. Además, el modelo se concentra más en los procesos de flujo de información que en los resultados de las decisiones políticas. De los conceptos fundamentales de este enfoque destaca su autor los de capacidad de carga, demora, delantera y ganancia. La carga es el total de información que es tomada en un momento dado. La capacidad de carga es definida como una función del número y clase de los canales de disponibles. La delantera es la capacidad del sistema para reaccionar anticipadamente con base a previsiones de consecuencias futuras y la

demora es una medida de la tardanza en informar y actuar sobre información referida a las consecuencias de las decisiones tomadas. La ganancia es la extensión de la respuesta del sistema a la información que recibe. Tales conceptos permiten la medición de los flujos y la construcción de indicadores de actuación del sistema, pero dejan de lado muchos aspectos sustantivos y cualitativos del proceso de gobierno.

Aparte de las nociones de *sistema político*, tan abstractas como las precedentes, hay acepciones menos ambiciosas del mismo término que, en realidad, son las más frecuentemente empleadas, implícita y explícitamente, en la ciencia política y en el discurso político de los no especialistas. Pese a la debilidad intrínseca de los enfoques de Easton y de Almond, que en sí misma explica que sus teorías no hayan madurado luego de casi medio siglo de antigüedad, el término *sistema político* sigue siendo usado ampliamente aunque muchas veces de un modo bastante más amplio.

Es este el caso, por ejemplo, de Maurice Duverger<sup>8</sup>. Este autor, como se sabe, de formación jurídica y constitucionalista, parte de la distinción entre instituciones, regímenes y sistemas. Por sistema social, en general, entiende en sentido laxo todo conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. Según él, el nombre de sistema se reserva en general al conjunto de los roles o modelos de comportamiento que integran la cultura de un grupo y sirven para definirlo. El *sistema político*, desde su perspectiva no es más que una entidad analítica para el estudio, o dicho en sus términos, es el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos<sup>9</sup>; es decir, el *sistema político* es el “cuadro general” en el cual “los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca”. Las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político que es denominado “*régimen político*”<sup>10</sup>.

Un enfoque diferente al de Duverger es el que ofrece Samuel Huntington<sup>11</sup> quien usa el término *sistema político* para designar un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del *poder* político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.

Por último, David E. Apter<sup>12</sup>, partiendo de una definición de sistema más conductualista que neoinstitucionalista, y criticando el enfoque de sistemas por demasiado aparatoso y alejado de la realidad, define al *sistema político* como una formación que resulta de la relación entre las normas de una sociedad y las pautas de autoridad prevaletientes.

Apter<sup>13</sup> se atrevió a predecir que el futuro de la ciencia política estaba más en el neoconductismo que en el neoinstitucionalismo, pero, vistas las cosas desde las últimas perspectivas de la ciencia política, parece claro que ésta no puede renunciar al estudio de las instituciones, aunque sin poner en duda que el análisis politológico ha incorporado una visión de sistema al tiempo que de ciencia del comportamiento que le permite observar fenómenos no visibles desde el punto de vista estricto del derecho público y el derecho constitucional.

## II. Tipología

Existen diversas tipologías de *sistemas políticos* y muchas de ellas comparten una misma carencia: son construidas con fines esquemáticos o comparativos, pero en la medida en que, como se vio antes, no hay una teoría de los *sistemas políticos* validada y general, están demasiado atadas a las circunstancias históricas y a la naturaleza específica de los casos incluidos en ellas. Dicho de otro modo, son básicamente esquemas de ordenación de datos elaboradas, la mayor parte de las veces, a partir de generalizaciones empíricas.

En las tipologías que aquí vale la pena mencionar destaca la de Samuel Huntington. La misma obedece al cruce de dos variables que el autor identifica como claves para explicar el desarrollo político: el nivel de institucionalización y el de *participación política*. Según su nivel de institucionalización, los *sistemas políticos* pueden estar gobernados principalmente por leyes o por personas. La participación, a su vez, puede ser baja, estando restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la élite burocrática o la aristocracia tradicional; puede ser media, cuando los grupos de las clases medias acceden a la *política* o puede ser alta, cuando a estos dos tipos de grupos sociales se suman los sectores populares.

La relación entre ambas variables no pretende sólo crear esquemas de clasificación, sino que obedece a una hipótesis que pretende explicar la estabilidad: a medida que aumenta la *participación política*, debe crecer la institucionalización o de lo contrario no se mantendrá la estabilidad del sistema. De la relación hipotética entre institucionalización y participación Huntington deduce las diferencias entre dos tipos básicos de *sistemas políticos*: cívicos y los pretorianos. Los sistemas cívicos son los que gozan de un alto nivel de institucionalización respecto de su nivel de participación, mientras que los pretorianos son los que tienen bajos niveles de desarrollo institucional y elevados niveles de participación que se expresan en el hecho de que las fuerzas sociales, usando métodos propios, actúan directamente en *política*. Los niveles de desarrollo institucional y de participación son variables de una sociedad a otra por lo que los sistemas cívicos y pretorianos pueden darse en diversos niveles de *participación política*, pero en definitiva el pretorianismo es el resultado de un nivel de participación mayor que aquel que las instituciones pueden enfrentar.

Huntington identifica finalmente seis tipos de *sistemas políticos* tal como se muestra en el siguiente cuadro:

### Cuadro 1. Tipos de sistemas políticos según Huntington

Participación	Relación de Institucionalización-Participación	
Política	Alta: Cívica	Baja: Pretoriana
Baja: tradicional	Orgánica	Oligárquica
Media: transicional	Progresista	Radical
Alta: moderna	De participación	De masas



Esta tipología muestra como el estudio de la *política* desde la perspectiva del comportamiento del *sistema político* da autonomía a la politología. Ella ofreció una perspectiva para el estudio de los problemas de estabilidad, orden y cambio de los Estados y sociedades en desarrollo virtualmente imposible de llevar a cabo desde la perspectiva más tradicional del estudio de sus *formas de gobierno* y, como se sabe, produciendo un importante cambio de perspectiva respecto de la compleja relación entre modernización y estabilidad política al mostrar que no necesariamente una mayor *participación política* conduce a un *sistema político* desarrollado y sostenible.

Desde una perspectiva teórica distinta, Apter clasifica los sistemas de acuerdo a como se expresan simbólicamente las normas de una sociedad en combinación como se define la autoridad, es decir el grado de responsabilidad de los dirigentes con los dirigidos. Los valores pueden representarse como ideologías o como religiones, como preceptos éticos o como metas sociales concretas; es decir, de modo instrumental o de manera consumatoria. La autoridad puede ser ejercida jerárquica o piramidalmente. Así, del cruce de las dos variables Apter deriva cuatro tipos de sistemas:

### **Cuadro 2. Tipos de sistemas políticos según David Apter**

Normas	Autoridad	
	Jerárquica	Piramidal
Valores Consumatorios	Sistemas de Movilización	Sistemas Teocráticos
Valores Instrumentales	Sistemas Burocráticos	Sistemas de Conciliación

Los sistemas de movilización (cuyo ejemplo típico es el de la China de Mao) poseen una *ideología política* universalizante que permite que las cuestiones de interés se pacten como cuestiones de valor. El sistema no tiene que ser necesariamente de “izquierda”, puede combinar elementos de ésta y de la “derecha” o ser puramente de “derecha”. Incluyen un líder carismático o profético que moviliza con una ideología proselitista y que tiene que enfrentar el problema que Weber identificó como “ritualización del liderazgo” que conduce, a su vez, a la declinación de las creencias y la búsqueda del interés personal sobre el comunitario. Los sistemas de conciliación son representativos, aunque no necesariamente democráticos (la categoría incluye casos de sistemas de un solo partido muy representativo). La vida pública es entendida en términos de fines instrumentales por lo que enfrentan el problema de la pérdida de significación de la misma y aparición de conflictos que violentan el marco legal o los mecanismos de negociación de los que depende el sistema. Los sistemas burocráticos son el resultado del cambio de alguno de los dos sistemas previamente descritos como consecuencia de la búsqueda de soluciones al problema de la accesibilidad de la élite. Propenden a favorecer los reclamos de representación basados en el interés y los regulan de acuerdo a patrones institucionalizados y reconocidos. Los sistemas teocráticos son sólo casos históricos, según Apter, el ejemplo típico es el feudalismo europeo.

Por su parte, Duverger analiza lo que él llama “los grandes *sistemas políticos*” del momento histórico en el que escribió su obra. Para ello usa dos combinaciones contrapuestas: de una parte, el *régimen político* (liberal o autoritario) y del otro, el sistema económico (socialista o capitalista). De la combinación de las dos contraposiciones se obtienen cuatro tipos de *sistemas políticos*, que se muestran en el cuadro 3, de los cuales sólo funcionan actualmente los tres primeros.

### Cuadro 3. Tipos de sistemas políticos según Duverger

Sistema Liberal

Sistema Socialista	Democracia Socialista Dictadura Socialista	Democracia Liberal Régimen autoritario Capitalista	Sistema Capitalista
--------------------	---	--	---------------------

Sistema autoritario

La *democracia* liberal es el *sistema político* típico de occidente con todas sus variantes institucionales (presidencialismo, el semi presidencialismo y parlamentarismo; los sistemas republicanos y las monarquías constitucionales). La dictadura socialista es el *sistema político* de la URSS y los países del Europa del Este antes de la caída del muro de Berlín. El régimen autoritario capitalista es la monarquía arcaica y las dictaduras fascistas o conservadoras. Sólo ha habido dos casos históricos y de muy corta duración de *democracia* socialista (Checoslovaquia en 1968 y el gobierno de Salvador Allende en Chile derrocado en septiembre de 1973).

Ninguna de las tipologías presentadas aquí resulta del todo satisfactoria. La de Duverger está fuertemente influida por la situación histórica que analizó para construirla, su elaboración teórica, en consecuencia, es bastante más pobre que las otras presentadas aquí. Su valor está, sin embargo, en que pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta las instituciones efectivamente existentes a la hora de teorizar sobre los *sistemas políticos*. La de Apter muestra el valor de tener en cuenta aspectos del funcionamiento del sistema, además de las instituciones, pero a veces es especialmente vaga. No obstante, la misma puede servir de base para estudio de fenómenos políticos de una enorme relevancia en Iberoamérica, como es el caso del populismo<sup>14</sup>. La tipología de Huntington pone de relieve la importancia de analizar aspectos de comportamiento político (la participación) con aspectos institucionales (los canales por los cuales se conduce, se maneja o se impide la misma), pero sus conceptos a veces se alejan demasiado de las realidades institucionales de los países que estudia. En suma, la tarea de combinar de modo apropiado las variables políticas y de construir una teoría política de los sistemas que con-tenga al mismo tiempo generalidad y aplicación empírica está aún por realizarse.

## Vocablos de referencia:

Regímenes políticos

Formas de gobierno

## Bibliografía:

- Almond, G.: "A functional approach to comparative politics" en G. Almond y J.S. Coleman: *The Politics in the developing areas*. Princeton Press, Princeton, 1960.
- Apter, D.: *Estudio de la modernización*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970.
- Deutsch, K. W.: *Los nervios del gobierno*. Editorial Paidós, Barcelona, 1963.
- Duverger, M.: *I sistimi politici*, Editori La Terza. Roma-Bari, 1978.
- Huntington, S.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós. Barcelona, 1968.
- Easton, D.: *Enfoques sobre teoría política*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- \_\_\_\_\_ : *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969.
- Lapierre, J. W.: *El Análisis de los Sistemas Políticos*. Editorial Península, Barcelona, 1976.
- Meehan, E.: *Contemporary Political Thought. A Critical Study*. The Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1968.
- Rey, J. C.: "Ideología y cultura política. El caso del populismo latinoamericano" en *Politeia* 5; Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1976.
- Young, O. R.: *Systems of Political Science*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1968.

Angel ÁLVAREZ

## NOTAS

- 1 Easton, D.: *Enfoques sobre teoría política*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1969. Pág. 221.
- 2 Easton, D.: *Esquema para el análisis política*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1969. Pág. 80.
- 3 Meehan, E.: *Contemporary Political Thought. A Critical Study*. The Dorsey Press. Homewood, Illinois, 1968.
- 4 Lapierre, J. W.: *El Análisis de los Sistemas Políticos*. Editorial Península. Barcelona, 1976. Págs. 38-45.
- 5 Almond, G.: "A functional approach to comparative politics" en G. Almond y J.S. Coleman: *The Politics in the developing areas* . Princeton Press. Princeton, 1960. Pág. 7.
- 6 Deutsch, K. W.: *Los Nervios del Gobierno*. Editorial Paidós. Barcelona, 1963. Pág.124
- 7 Young, O. R.: *Systems of Political Science*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, N. J, 1968.
- 8 Duverger, M. 1955. *Institutions politiques et droit constitutionnel.I. Les grands systemes politiques* cuya traducción al italiano de 1978 casualmente titulada *I sistimi politici*, es la que se cita aquí.
- 9 Op. Cit. Pp. 15.
- 10 Idem.
- 11 Huntington, S.: *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós. Barcelona, 1968.
- 12 Apter, D.: *Estudio de la modernización*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1970, Pág. 250.
- 13 Op cit., pp. 16-17.
- 14 En efecto, Juan Carlos Rey ha construido una tipología del populismo latinoamericano, ampliamente usada para analizar el caso venezolano, basada en la distinción entre sistemas de movilización y sistemas de conciliación (Rey, J.C.).

# SOBERANÍA

## I. Concepto

El concepto de *soberanía* se refiere al uso del *poder* de mando<sup>1</sup> o del control político<sup>2</sup> que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del *poder*. La *soberanía* incorpora la noción de *legitimidad* en oposición al uso arbitrario del *poder* por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en *poder* legítimo. El paso del *poder* de hecho al *poder* de derecho<sup>3</sup>.

## II. Desarrollo histórico

En una perspectiva histórica, el concepto de *soberanía* adquiere un desarrollo paralelo a la formación del Estado Moderno. Su expresión tangible pasa de la dimensión interna estatal a la externa involucrando otros Estados para ir asumiendo un nivel superior de complejidad e intangibilidad a medida que se complica la interdependencia entre los Estados con el auge de la integración y de los entes supranacionales y el posterior surgimiento y consolidación del fenómeno de la globalización. Más recientemente el concepto de *soberanía* se extiende para abarcar a otro sujeto, reubicándose en la perspectiva individual en la cual todas las personas son soberanas en cuanto al ejercicio de sus derechos humanos en pie de igualdad. La validez de su lógica y su sentido como elemento articulador de la *política* y el derecho no deja de reflejar una crisis de validez conceptual y por ende demanda una atención continuada en la medida en que bajo ningún punto de vista se lo puede concebir como un concepto estático que refleja un fenómeno inerte. Veamos rápidamente entonces el desarrollo evolutivo del concepto de *soberanía*.

### A. Dimensión interna

A medida que se fue configurando el Estado moderno en virtud de la eliminación gradual de los poderes feudales intermediarios, se fue conformando una interrelación clara y directa entre el gobernante y los gobernados. Este afianzamiento gradual del *poder* político se complementó con la dimensión territorial denotando el alcance de este *poder* o control hasta la frontera limítrofe con otro Estado. Dentro de esta territorialidad, el ejercicio del *poder* implicaba el monopolio del uso de la fuerza física legítima. Es decir, el reconocimiento y la aceptación de que una autoridad superior tomará decisiones normativas en nombre de la colectividad asentada dentro de un territorio y de que sancionará coercitivamente a los detractores de la ley. En este proceso formativo de la *soberanía* en su dimensión interna, el gobernante, a través del uso de esta prerrogativa de la coersión física legítima, tomaba las decisiones para eliminar las confrontaciones internas (las guerras particulares entre los señores feudales) y avanzar en la obtención de una coersión interna. Esta última se daba con la superación gradual de las guerras, cuyo logro efectivo iba determinando las posibilidades reales para el ejercicio total de la *soberanía* interna mediante la fusión de la capacidad de tomar decisiones en nombre de la

colectividad gobernada y la práctica de la defensa del territorio que se vulneraba desde afuera. Por último, la fusión de estas acciones le otorgaba a su autor y jefe, el carácter de soberano en virtud del cual podía interactuar de igual a igual con los gobernantes de los otros Estados para guerrear o lograr la paz.

### B. Dimensión externa

El ejercicio de la *soberanía* en la dimensión externa implicaba entonces un reconocimiento doble. De un lado a la existencia de un *poder* de mando indiscutible para encabezar el relacionamiento con el par o los pares de los demás Estados. Del otro lado, a la certeza sobre la existencia de esa figura provista de la autoridad y del *poder* suficientes para interactuar políticamente en representación de todos los miembros de ese Estado.

Así la noción de *soberanía*, de buen arraigo en la dimensión interna del Estado y más inasible por fuera de él, dejó claro el contraste que ha señalado Nicola Matteucci, “cuando los conflictos internos son más fuertes que los interestatales, el Estado ha perdido su unidad política”<sup>4</sup>. Precisamente ha sido esta diferencia un factor preponderante en el hecho de que el concepto de *soberanía* se haya mantenido como un reto filosófico a lo largo del proceso histórico de la reflexión y el análisis de la *política*.

Los pensadores medievales dejaron claro que el soberano, y no la *soberanía*, tenía la preeminencia, era la cabeza del orden jerárquico existente. No obstante, el rey dictaba justicia con base a las leyes consuetudinarias del Estado que encabezaba y garantizaba que a cada capa y a cada clase de la jerarquía le correspondieran los derechos y los deberes establecidos.

Los teóricos modernos platearon un cambio total. El rey estaba por encima de la ley que hacía. No tenía límites legales. Así el derecho quedaba reducido a la ley del soberano. Lo principal era explicar el equilibrio entre la fuerza y el derecho. Entender el carácter de la fortaleza de la *soberanía*, si era absoluta (Bodín) o indivisible (Le Bret); individual o colectiva, limitada o universal; justa o arbitraria<sup>5</sup>. Esta riqueza de la reflexión sobre la *soberanía* fue concomitante con la complejización de la organización política resultante a su vez de la transformación creciente de los procesos de la distribución espacial de la población. Pensadores modernos como Hobbes, Locke y Rousseau incidieron notablemente en este enriquecimiento a medida que iban aclarando el panorama explicativo que demandaba la nueva realidad socio-política europea. Así con la explicación de la distribución del *poder* y del sentido de los contratos sociales requerido para su ejercicio en paz, el tratamiento del concepto se desarrolló notablemente. Más tarde, en los siglos XIX y XX vinieron teorías que el mismo Matteucci denomina realistas y abstractas. Las primeras planteadas por Marx para cuestionar el *poder* soberano en cabeza de la clase dominante, continuadas por Mosca<sup>6</sup> para quien este fenómeno lo ejercía la élite del *poder* y por Mills<sup>7</sup> para quien este recurso se ubicaba en los grupos sociales. Las segundas enfatizaron la despersonalización de la *soberanía* para enfrentar el reto de conciliar al soberano con el pueblo y a la monarquía con el Estado. Este proceso de abstracción también perseguía la explicación racional atinente a la ubicación del *poder* último de la decisión soberana. El aporte del pensamiento kantiano, también contemplado

por Matteucci, en cuando a la cabida de la teoría de la separación de poderes en cada una de las ramas del *poder* público, completa el ciclo de las abstracciones sobre la *soberanía*.

El desarrollo del pensamiento político continúa haciéndose más complejo a medida que bajo el régimen democrático se afina la noción del *Estado de Derecho*. Bajo esta noción, la *soberanía*, sin desaparecer, se desdobra hacia el ámbito constituyente, en el cual se va redefiniendo el ordenamiento jurídico, tanto del Estado como de sus miembros. La lucha por la búsqueda de la igualdad política dentro de una diversidad cada vez más demandante y reivindicativa va transformando el sentido de la *soberanía*. El cambio se acentúa y va limitando su alcance con las rápidas transformaciones geopolíticas que conlleva el nuevo sistema mundial.

Así la descolonización, el aumento de la cooperación y la interdependencia entre las naciones, el surgimiento de las distintas expresiones de la supranacionalidad (comunidades, cortes, poderes, alianzas militares), la internacionalización del mercado y de la economía, el auge de las empresas multinacionales, el impacto global de los medios masivos de comunicación y todos los determinantes de la “aldea global” de McLuhan se constituyen en la gama de vectores del cambio de sentido de la *soberanía*, la cual, como si fuera poco, y como se anotó atrás, se desplaza al ámbito de la individualidad<sup>8</sup>. En él, cada persona es sujeto igualitario de todos los derechos y deberes que el constitucionalismo reciente (no sólo en América Latina sino en todo el nuevo orden mundial) de la *democracia* participativa consagra para el universo de la población. El reto explicativo del concepto de *soberanía* en el tercer milenio continúa y más que nunca debe responder al entendimiento y aceptación de que bajo el fenómeno imperante de la globalización, la supranacionalidad real y potencial debe propugnar por el logro de la verdadera justicia social en la plurietnia y bajo el multiculturalismo. El reto también implica promover el acceso efectivo de la sociedad civil a la verdadera *política* ciudadana, responsable y participativa.

### **Vocablos de referencia:**

Estado de derecho  
Legitimidad  
Poder

### **Bibliografía:**

Annan, Kofi: “Nosotros los Pueblos”, *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, 30 Diciembre 1999.  
Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola: *Diccionario de la Política*, México, 1982.  
Fayt, Carlos: *Historia del Pensamiento Político, El Absolutismo*, Tomo VI, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires.  
García, Enrique: *Derecho Internacional Público*, Editorial Temis, Bogotá, 1993.  
Kelsen, Hanz: *Teoría pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1995.  
Mills, C.Wright: *La Elite del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.  
Mosca, Gaetano: *The ruling Class*, Mc.Graw Hill, New York, 1939.  
Pizzolo, Calogero: *Constitución y Derecho Público Comunitario*, Buenos Aires, 1997.  
Putnam, Robert: *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*, New Have, 1973.  
Robertson, David: *Dictionary of Politics*, Penguin Books, Londres, 1993.

Gabriel MURILLO

- 1 Matteucci, Nicola: "Soberanía", en Bobbio Norberto y Nicola Matteucci: *Diccionario de Política*, México, 1982. Págs 1534-1546.
- 2 Robertson, David: *The Penguin Dictionary of Politics*, Londres, 1993. Pág 440.
- 3 Matteucci, N.: op. cit., págs. 1534-1535.
- 4 Matteucci, N.: op. cit., pp. 1544.
- 5 Citados por Matteucci, N.: op. cit., pp. 1538.
- 6 Mosca, Gaetano: *The Ruling Class*, Mc. Graw Hill, New York, 1939.
- 7 Mills, C. Wright: *La Elite del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- 8 Annan, Kofi (1999): "Nosotros los Pueblos" en *El Tiempo*, Santafé de Bogotá, Dic, 30, 1999, pág. 5.

# SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

## I. Concepto

Al proceso de aprendizaje y cambio de las valoraciones, preferencias, lealtades y simbologías políticas que comienza desde la temprana edad se le denomina *socialización política*. El mismo forma parte del amplio proceso mediante el cual los individuos aprenden y modifican los contenidos del mundo que han legado sus antecesores.

Los individuos no son sujetos pasivos dentro del proceso de socialización, ellos están al mismo tiempo interactuando y cambiando<sup>1</sup>; incluso desde sus primeros momentos de vida el niño es un sujeto activo en el proceso de socialización<sup>2</sup>. En el mismo transcurren las diferentes etapas de desarrollo físico e intelectual del infante y adolescente haciendo que el proceso, además de formativo, sea novedoso y no meramente de recepción-repetición del ideal adulto<sup>3</sup>.

Por otra parte, la realidad impulsa tanto a la estabilidad como al cambio debido a la acción creadora y renovadora de los seres humanos y al interés de estos en influir en el curso de la realidad social y política. Entonces, la interiorización del objeto político en el proceso de socialización va a depender de las características peculiares de la realidad en que tal proceso se desenvuelve, de la eficiencia de una serie de agentes socializadores y de las particularidades como individuos y como grupos de quienes participan en el proceso, incluyendo los niveles de madurez bio-psíquica de los niños y jóvenes<sup>4</sup>. Debido a esa articulación de fuerzas de estabilidad y cambio en el proceso de *socialización política*, Almond y Powell<sup>5</sup> definieron a esta como “el proceso por el cual las culturas políticas se mantienen y cambian”.

La *socialización política* es importante porque influye en la generación de valores (concepciones políticas), actitudes (predisposición a la acción o decisión) y lealtades (ataduras afectivas a *partidos políticos*, grupos, clases sociales, etc.) que afectan la *política* y al *sistema político*.

## II. Los agentes de *socialización política*

En el proceso de *socialización política* actúan un conjunto de instituciones, organizaciones y personas que obran como orientadores y facilitadores del aprendizaje de lo político, a los mismos se les denomina agentes de *socialización política*. Ellos influyen al individuo por vía directa e indirecta, en el primer caso porque aquellos agentes especializados en la *política* asumen la conducción de la formación *política* y en el segundo caso, porque aquellos agentes de socialización cuyas funciones no son específicamente políticas predisponen hacia orientaciones, valores, imágenes y símbolos que colaboran a hacer factibles determinados comportamientos políticos. Gran parte de la *socialización política* se realiza por vía indirecta. Los agentes de *socialización política* se dividen en primarios y secundarios por los tipos de funciones que cumplen en las diferentes etapas de la edad



cronológica de las personas, es por ello que puede hablarse de *socialización política* primaria y *socialización política* secundaria.

A. Agentes primarios: el agente de socialización primario por excelencia es la familia. Debido a que constituye una institución cada vez más especializada funcionalmente (funciones privadas) y demarcada organizativamente (predominio de la familia nuclear en la era capitalista)<sup>6</sup>, cumple un papel reproductor y estabilizador del individuo en la sociedad moderna. En tal sentido, se le considera un agente de *socialización política* de primer orden porque inicia al niño desde su nacimiento en el proceso de aprendizaje y, dados los altos niveles de predominio y afectividad con que opera este agente en esas edades tempranas de formación de las bases de la personalidad, se entiende que los contenidos políticos que transmite juegan un papel fundamental y pueden persistir en la edad adulta<sup>7</sup>.

B. Agentes secundarios: los agentes secundarios de *socialización política* están constituidos por todas aquellas personas, organizaciones, instituciones y medios que se relacionan con el individuo por distintas razones, bien sean estas afectivas, obligaciones, intereses o exposición pública en diferentes momentos de la vida y por variados períodos de tiempo y que no forman parte del medio familiar inmediato del individuo. Los agentes secundarios de *socialización política*<sup>8</sup>, son usualmente los siguientes: los grupos de pares (amigos, compañeros), las instituciones educativas, los medios de comunicación, las organizaciones religiosas, las variadas instituciones civiles incluidos los sindicatos y las instituciones políticas, entre las cuales son fundamentales los *partidos políticos*. Muchos de los agentes secundarios entran en relación con el individuo desde su niñez, cumpliendo una labor socializadora que ocurre simultáneamente con la que realiza la familia.

### **III. La relevancia del proceso de *socialización política* en la conducta política**

#### *A. Socialización primaria:*

Mediante estudios empíricos en Estados Unidos y particularmente desde las investigaciones estudiantes-padres de Michigan realizadas en 1965 y 1973, se ha demostrado que, en condiciones de estabilidad democrática, la familia tiene un papel relevante en la transmisión de lealtades partidistas a los hijos según sea el nivel de interés y participación en la *política* de los padres. A mayores niveles de participación e interés en la *política* mayor es la probabilidad de que los padres transmitan sus mismas lealtades partidistas a los hijos, y esto también se manifiesta en las preferencias electorales por partidos y en la posibilidad de mayor participación electoral de los hijos. Por el contrario, si la participación y nivel de interés en la *política* de los padres son bajos tiende a haber entre los hijos mayor dispersión en las preferencias partidistas y crecimiento de la independencia política. En estos casos suele producirse menor participación electoral y más dispersión en la orientación del *voto*. Sin embargo, unido a tales comportamientos se ha encontrado también que el partidismo es más débil entre las nuevas generaciones<sup>9</sup>. También en Gran Bretaña se encontró esa influencia parental, sobre todo cuando padre y madre son coherentes en sus preferencias y, en situaciones de incoherencia, la madre ejerce mayor influencia en la transferencia partidista<sup>10</sup>.

En Venezuela, que atravesó por un período democrático con una estable estructura competitiva de partidos y alternancia electoral, se confirmaron también esas tendencias para el período comprendido entre 1963 y 1993 respecto de la transferencia política de los padres hacia los hijos antes dichas y del debilitamiento de la identificación partidista<sup>11</sup>.

La familia también es eficiente en la transmisión de la *ideología política* hacia los hijos. Aunque este aspecto guarda mayor complejidad para los efectos de investigación, se ha observado que la familia transmite algunas bases ideológicas y especialmente aquellas relativas a la confianza en el *sistema político*, pero a lo largo de la vida y por efectos de influencias múltiples de la realidad y de otros agentes los individuos van ampliando sus visiones ideológicas<sup>12</sup>.

Las características de la familia y sus niveles de comunicación familiar juegan un papel importante en la reproducción ideológica. En sociedades con diferenciaciones internas extremas la transmisión a los hijos de una ideología moderada parece exigir de la familia un mayor nivel cultural. En Israel, por ejemplo, según Liebes y Ribak<sup>13</sup>, la reproducción de una ideología moderada entre los jóvenes necesita como apoyo que sus padres tengan altos niveles educativos, para que los hijos puedan resistir las condiciones desfavorables a la moderación ideológica prevalecientes en la sociedad.

Por otro lado, dependiendo de si las familias son socio-orientadas (buscan la adecuación de los valores de los hijos al entorno) o conceptualmente-orientadas (estimulan a los hijos a reflexionar sobre los valores)<sup>14</sup>, se establecen patrones comunicacionales intrafamiliares que limitan o estimulan respectivamente la libre expresión de los hijos, lo cual repercute en que sus visiones políticas sean radicales y reducidas o moderadas y amplias.

#### *B. Socialización secundaria*

Los agentes secundarios proporcionan informaciones, opiniones y formas de relacionarse que pueden reforzar o transformar los contenidos políticos transmitidos por la familia.

En Estados Unidos se han reportado algunas influencias de esos agentes en el reforzamiento democrático. Hess y Torney<sup>15</sup> encontraron que en ese país la escuela juega un papel muy importante en el aprecio al *sistema político* democrático. Asimismo, algunas comunidades religiosas locales logran altos niveles de influencia sobre sus afiliados, como es el caso de algunas comunidades de Indiana, donde se reveló que entre los católicos se favorece al Partido Demócrata, debido a que sus comunidades de residencia y parroquia religiosa estimulan coherentemente esas lealtades, mientras que entre los no católicos los estímulos de sus comunidades son divergentes y las lealtades partidistas son variadas<sup>16</sup>.

En Venezuela se han observado comportamientos de algunos agentes secundarios que restan confianza en las instituciones democráticas e interés en la *política*. Los *partidos políticos* han desarrollado relaciones clientelares y, con la agudización de la crisis económica, los beneficios utilitarios que de ellas se derivaban se han mermado, abonando más descontento entre la población y rechazo a los partidos. En un estudio local se

observó que quienes pertenecían a la agrupación religiosa Testigos de Jehová tendían a estar menos informados de los asuntos políticos que el resto de los entrevistados<sup>17</sup>.

Por otra parte, la modalidad e intensidad de la influencia tanto de los agentes secundarios como primarios va a depender de la naturaleza y profundidad de especiales hechos y procesos de cambio que se produzcan durante el período de la vida que perturben las creencias y los modos de vida de las generaciones<sup>18</sup>.

#### **IV. Socialización política y cambio social:**

Para entender la continuidad y cambio de las orientaciones y visiones políticas Jennings y Niemi<sup>19</sup> organizaron tres tipos de efectos para clasificar las influencias a las que estarían expuestos los seres humanos. Tales tipos de efectos son: a- efectos del ciclo de vida: aquellos cambios propios del transcurso de la vida como son nuevas responsabilidades, necesidades y oportunidades que llevan a los jóvenes en el transcurso del tiempo a igualarse a las valorizaciones y expectativas que sus padres tenían en esas mismas edades; b- efectos generacionales: son los cambios que ocurren entre las cohortes generacionales dados por similares condiciones de vida y la comunidad de experiencias compartidas, que llevan a diferenciaciones actitudinales y de los modos de vida en las diferentes épocas y, c- efectos del período: son aquellas influencias sobre el comportamiento producidas por eventos y experiencias particulares que afectan a un grupo de sectores sociales o a todos ellos.

También son variadas las diferencias entre los grupos y sus movimientos en el tiempo y eso afecta el comportamiento político, tales como etnias, razas, migraciones, logros educacionales, movimientos en la escala social, entre otros. Los cambios pueden ser de tal magnitud que conlleven a procesos de desocialización y resocialización política, como en los casos de migraciones de un país a otro, movilidad subcultural (religiosas, criminales y otras)<sup>20</sup> y cambios radicales de *sistema político*. Pero en otros casos, ciertas lealtades partidistas se conservan en el tiempo aunque los estímulos a la competencia interpartidista no estén presentes porque se hayan producido períodos autoritarios como son, entre otros, los casos de Guatemala con el partido más antiguo, la *Democracia Cristiana* Guatemalteca, que después del gobierno militar llega al *poder* en 1985 con Vinicio Cerezo; de Argentina con el Partido Radical también de vieja data que logra el *poder* con Raúl Alfonsín en 1983, una vez concluida la dictadura militar y de Venezuela donde el partido Acción Democrática vuelve al *poder* en 1958 después de la dictadura militar iniciada en 1948.

#### **Vocablos de referencia:**

Cultura política  
Ideología política



## NOTAS

- 1 Cot y Mounier: *Sociología Política*, Barcelona, 1978. Pág. 281; Martín Baró: *Psicología y Procesos Políticos en América Latina*, Maracaibo, 1985. Pág. 115-ss.
- 2 Piaget, Jean: *Psicología de la Inteligencia*, Buenos Aires, 1964. Pág. 20.
- 3 Padioleau, J. G.: La Formation de la Pensée Politique: développement longitudinal et déterminants socio-culturels, *Revue Française de Sociologie*, XVII, 1976. Págs. 451-484.
- 4 Cadenas, José María: *El pensamiento político de los niños*, Caracas, 1991. Pág. 213; Easton, David y Dennis, Jack: *Children in the political system: origins of the political legitimacy*, New York, 1969.
- 5 Almond, G. B. y Powel, G. B. (h): *Política Comparada*, Buenos Aires, 1978. Pág. 62.
- 6 Parsons, Talcott y Bales, Robert: *Family, Socialization, and Interaction Process*, Glencoe, 1955. Págs. 7-8.
- 7 Hyman, Herbert H.: *Political Socialization. A study in the Psychology of Political Behavior*, Glencoe, 1959. Pág. 1335; Berger, P. y Luckman, T.: *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, 1979. Págs. 165-171.
- 8 Véanse: Dawson, Richard: *An Analytic Study of Political Socialization*, California, 1977. Pág. 184-185; Renshon, Stanley Allen (Edit): *Handbook of Political Socialization*, 1977. Págs. 115-258.
- 9 Véanse: Hyman, Herbert H., op.cit.; Jennings, M. Kent y Niemi, Richard, G.: Continuity and change in political orientations. A longitudinal study of two generations *The American Political Science Review*, 69, 1975 (4); Abramson, Paul: *Las Actitudes Políticas en Norteamérica*, Buenos Aires, 1987. Págs. 109-123.
- 10 Butler, David y Stokes, Donald: *Political Change in Britain. The Evolution of Electoral Choice*, London, 1974. Págs. 50-53.
- 11 Véase: Baloyra, Enrique y Martz, John: *Political Attitudes in Venezuela. Societal Cleavages and Political Opinion*, Austin, 1979; Torres, Aristides: La experiencia política en una democracia partidista joven: El caso de Venezuela. *Politeia*, 9, 1980; Pereira, Valia: Problemas familiares de los partidos políticos: cambios de rumbo en la socialización política venezolana. *Cuadernos del CENDES*, 40, 1999. Págs. 139-158.
- 12 Véase: Jennings, M. Kent y Niemi, Richard, G.: The Transmission of Political Values from Parent to Child. *American Political Science Review*, 62 (1) , 1968. Págs. 169-184; Abramson, Paul, op.cit. Págs. 249-253; Sears, David O. y Valentino, Nicholas A.: Politics Matters: Political Events as Catalysts for Preadult Socialization. *American Political Science Review*, 91, 1997 (1). Págs. 45-65.
- 13 Liebes, Tamar; Katz, Elihu y Ribak, Rivka: Ideological Reproduction. *Political Behavior*, 13 (3), 1991, Págs. 244-247.
- 14 Meadowcroft, Jeannne M.: Family Communication Patterns and Political Development. The Child's Role. *Communication research*, 13 (4), 1986. Pág. 604.
- 15 Hess, Robert D. y Torney, Judith V.: The development of Basic Attitudes and Values Toward Government and Citizenship during the Elementary School Years, Part I (Cooperative Research Project No. 1078, U.S. Office of Education, 1965). Págs. 193-200, citado en Jennings, M. Kent y Niemi, Richard, G., 1968: The Transmission of Political Values from Parent to Child. *American Political Science Review*, 62 (1). Pág. 169.
- 16 Huckfeldt, Robert; Plutxer, Eric y Sprague, John: Alternative contexts of political behavior: churches neighborhoods, and individuals. *The Journal of Politics*, 55 (1), 1993. Págs. 374-375.
- 17 Pereira, Valia: Legitimación y Socialización Política. *Cuestiones Políticas*, 9, 1992. Pág. 45.
- 18 Mannheim, Karl: The problem of generations, en Mannheim, K.: *Essays in the Sociology of Knowledge*. New York, 1952; Hyman, op. cit. Págs. 123-144.
- 19 Jennings, M. Kent y Niemi, Richard, G.: Continuity and change in political orientations. A longitudinal study of two generations. *The American Political Science Review*, 69 (4) , 1975. Págs. 1317-1320.
- 20 Sigel, Roberta y Brookes Hoskin, Marilyn: *Perspectives on adult political socialization. Theory and research*, 1977 en Renshon, Stanley Allen (Edit), op. cit. Págs. 260-261.

# SORTEO

## I. Concepto

En el campo electoral, el *sorteo* es un procedimiento mediante el cual se confía al azar una resolución relativa a la *elección* de los gobernantes o a la designación de *funcionarios electorales*. Aunque en el pasado llegó a ser utilizado como mecanismo directo para la selección de autoridades en la antigua Grecia<sup>1</sup>, hoy en día, aunque no ha desaparecido del todo, tiene un papel absolutamente secundario y subordinado a la *elección* universal y directa de los gobernantes. En los *sistemas electorales* de la *democracia* contemporánea, el *sorteo* se utiliza en dos situaciones diferentes:

- Para resolver el empate que se hubiera podido producir entre dos o más candidatos a cuerpos legislativos, y
- Para designar *funcionarios electorales*.

### A. *Sorteo para determinar el candidato ganador*

Como método para resolver empates entre candidatos a cuerpos legislativos, se utiliza cuando el sistema de adjudicación de cargos establecido arroja que dos o más de los postulados tienen igual derecho a ocupar un determinado cargo. En estos casos, algunos países, como es el caso de Panamá, disponen la repetición de la *elección*, otros utilizan el *sorteo* como mecanismo primario de resolver el empate, y otros como mecanismo subsidiario.

Hablamos de utilización del *sorteo* como método primario de resolver un empate, para referirnos a aquellos casos en los cuales, si la utilización del procedimiento de adjudicación deriva en que dos candidatos estén igualados por el último cargo, la situación se resuelve mediante el azar, sin recurrir antes a otro método para romper la igualdad. Tal es el caso de Costa Rica.

El *sorteo* se utiliza también como método secundario para resolver situaciones de empate en la adjudicación de cargos. Ello es usual en los países que han adoptado para la distribución de cargos parlamentarios el método de divisores conocido como fórmula *D'Hondt*. Si dos partidos presentan el mismo cociente para el último de los cargos a distribuir, el empate se resuelve en primer lugar a favor de la organización con la mayor votación total en la circunscripción. Sólo si los partidos tienen también la misma votación total, entonces se recurre a la suerte para adjudicar el escaño. Este es el caso de Argentina, España, Paraguay y Venezuela. En Chile dado el carácter binominal de las circunscripciones y el hecho de que se vota por uno de los candidatos de la lista, si dos listas están igualadas por el segundo escaño, se adjudica el cargo al candidato con mayor votación individual, si el empate persiste se acude al *sorteo*. Lo mismo se hace si dos candidatos de una lista a la que corresponde un escaño, logran la misma votación individual.

Dado el papel claramente secundario que se le asigna, son sumamente escasas las probabilidades de que sea necesario recurrir al *sorteo* para decidir una *elección*. Sin embargo, está previsto como forma de evitar los costos de un nuevo *proceso electoral* en circunstancias en que se considera que no estaría justificado repetir la *elección*, básicamente, como hemos visto, para cuerpos legislativos. Ningún país lo prevé como mecanismo para resolver el empate en una *elección* presidencial.

#### *B. Sorteo para la designación de funcionarios electorales*

Con la finalidad de procurar una integración no partidista de las mesas electorales, algunos países han establecido que la designación de sus miembros se haga por el sistema del *sorteo*<sup>2</sup> (ver “mesas electorales”). Se persigue, en primer lugar, fomentar la participación de los ciudadanos dentro del *proceso electoral* y, en segundo lugar, evitar las confrontaciones y problemas de parcialidad que han sido frecuentes en algunos casos cuando las mesas electorales están integradas por representantes de los *partidos políticos*. En general, el resultado ha sido satisfactorio, tanto en cuanto a la incorporación de la *ciudadanía* como en lo relativo a la *legitimidad* del *proceso electoral*. A fin de evitar problemas por ausentismo de los funcionarios designados, se establece el carácter obligatorio de este servicio electoral para los ciudadanos seleccionados y, en algunos casos, mecanismos subsidiarios de integración de las mesas el día de las *elecciones*, por ejemplo, con los testigos designados por los *partidos políticos*.

En América Latina, se seleccionan mediante *sorteo* a los funcionarios de las mesas electorales en Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela. También España utiliza este procedimiento.

En algunos casos como Venezuela y España, los miembros de las mesas electorales se escogen directamente por azar entre los ciudadanos inscritos para votar en ellas. En el caso de México, se selecciona por *sorteo* al 15% de los inscritos en la sección electoral, y de ellos la Junta Distrital selecciona los funcionarios de las mesas electorales (cada sección electoral comprende un máximo de 1500 *electores*). En Chile, cada miembro de la Junta Electoral selecciona cinco nombres de los ciudadanos inscritos para votar en la mesa (quince en total), entre ellos se escogen por *sorteo* los cinco vocales de las mesas receptoras de sufragios.

Sólo en el caso de Venezuela el *sorteo* está previsto para la designación de funcionarios distintos a los miembros de mesas electorales. En este país, se establece el *sorteo* para la integración de las Juntas Electorales Regionales y Municipales.

#### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Casilla electoral  
D'Hondt  
Elecciones

Escrutinios  
Funcionarios electorales  
Mesas electorales  
Organismos electorales

### **Bibliografía:**

Dahl, R: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999.  
Nohlen, D.: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.  
Sottoli, S.: “Las mesas electorales”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998, págs. 519-537.

José Enrique MOLINA VEGA

### NOTAS

- 1 Nohlen, D.: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. Pág. 82. Dahl, R: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999. Pág.18.
- 2 Sottoli, S.: “Las mesas electorales”, en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Pág. 529.



# SUFRAGIO

## I. Concepto y funciones

Uno de los caracteres básicos del Estado democrático liberal es el de la libre competencia por el *poder*, es decir, el de la *elección* disputada, libre, pacífica, periódica y abierta –o sea, sin exclusiones– por los *electores*, tanto de las personas como de los programas o partidos a los que los candidatos pertenecen. El signo inequívoco de la *democracia* pluralista -ante el ideal irrealizable de la *democracia* directa- es la articulación de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la *elección* de una línea *política* determinada. A través del *sufragio* –voz derivada de la latina *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio– los ciudadanos coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad *política*.

Por medio del *sufragio*, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación *política* general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas. Cumple así dos funciones fundamentales que han hecho que el *sufragio* se arroge el lugar preeminente en la vida *política* del Estado democrático liberal: la función electoral, que sirve para designar a los representantes, y la función normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Estas funciones se resumen en una: la expresión de la *opinión pública*, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren (N. Pérez Serrano: *Tratado de derecho político*. Madrid, 1976). Esta función del *sufragio* encarna tres efectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (F. de Carreras y J.M. Valles: *Las Elecciones*. Barcelona, 1977).

## II. La naturaleza jurídica del *sufragio*

En torno a la caracterización jurídica del *sufragio*, se ha producido un intenso debate a partir de la Revolución francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

### A. *El sufragio como derecho*

La teoría del *sufragio* como derecho aparece conectada a la concepción rousseauiana de la *soberanía* popular entendida como la suma de las fracciones de *soberanía* que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el *sufragio* es un derecho preestatal, innato a la personalidad. Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de *voto*, “derecho que nada puede quitar a los ciudadanos”, concluye.

### B. *El sufragio como función*

La teoría del *sufragio* como función se conecta con la concepción sieyesiana de la *soberanía* nacional -la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la

única soberana- de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser *elector* (*jus sufragii*).

De acuerdo con esta doctrina son titulares del *jus suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la *elección* de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función *política* (J.M. Cotteret y C. Emeri: *Les systèmes électoraux*. Paris, 1973).

### C. El sufragio como deber

La lógica inherente a la concepción anterior conduce inevitablemente a admitir que el *sufragio* es un deber jurídico estricto; no es el *sufragio* –mantienen los que apoyan esta tesis– un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida *política* del Estado. Aunque los teóricos del *voto* obligatorio sostienen que éste no coarta la libertad individual porque sólo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del *voto*, consideramos que el *sufragio* que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión, deja de ser auténtico *sufragio*.

A partir de estas teorías clásicas han surgido modernamente otras concepciones que tratan de enmarcar el *sufragio* bien como función estatal, bien como función pública no estatal, bien, finalmente, como derecho público subjetivo y función pública no estatal. Esta concepción última, flexible e híbrida, es la que ha sido acogida mayoritariamente –tanto doctrinalmente como en el Derecho Positivo– y permite clasificar al *sufragio* entre los derechos-función. El *sufragio* es, además de un derecho personal –aunque ejercido corporativamente– de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la *política* general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

### III. Requisitos del *sufragio*

El *sufragio* ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las *elecciones* puedan calificarse de democráticas, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del *sufragio*. Se funda en el principio de un hombre, un *voto*. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. La definición del *sufragio* universal sólo puede hacerse de modo negativo. El *sufragio* es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El *sufragio* universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos–sin discriminación de grupos sociales específicos– que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del *sufragio*, que hoy constituye

una conquista irrenunciable en los Estados democráticos. De la misma forma, la capacidad electoral pasiva debe tender también a la universalidad.

Las limitaciones impuestas, sean las que sean, deben responder no a limitar la libre *elección*, no a intenciones políticas, sino a razones de orden práctico fundadas en el interés general de la comunidad.

Cumplida la condición previa de la universalidad, el *sufragio*, en un Estado democrático, ha de responder a las siguientes pautas que hoy proclaman todos los textos constitucionales:

#### *A. La libertad de sufragio*

Cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas. El *sufragio* es libre cuando no está sujeto a presión intimidación o coacción alguna. Pero no basta con preocuparse de la protección del *elector* considerado aisladamente, pues –escribe W.J.M. Mackenzie (*Elecciones libres*. Traducción española. Madrid, 1962)– “la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio”. Pero ¿no es igualmente impropio que la intimidación y el soborno influyan en los *electores* como conjunto? Este problema es más difícil. La fuerza organizada y la libertad de disponer del dinero son los resortes del *poder* en la sociedad y ningún acto social –y la votación lo es– puede sustraerse por completo a su influencia. Con todo, es una premisa fundamental del sistema el que las *elecciones* no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el *poder*, porque las *elecciones* libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del *poder*.

#### *B. La igualdad de sufragio*

Es consustancial al *sufragio* universal (un hombre, un *voto*). Exige no sólo que todos puedan votar sino que todos los *votos* tengan el mismo valor. Todos los *votos* deben influir en el *resultado electoral*; éste debe estar formado por la suma de todos los *votos* (H. Kelsen: *Teoría general del Estado*. México, 1979). Este principio se viola a través de fórmulas tales como el *sufragio* reforzado, es decir, de la atribución de dos o más *votos* a determinados *electores* que presentan requisitos específicos (*voto* plural, *voto* familiar o *voto* múltiple) o como el *sufragio* indirecto que puede ser de doble grado o de grado múltiple y que aunque se suele disfrazar con argumentos federalistas o descentralizadores en realidad introduce desigualdades en la representación, así como un elemento censitario, ya que aunque el *sufragio* es universal en la base es censitario en la cumbre.

#### *C. El secreto del sufragio*

Constituye exigencia fundamental de la libertad de *sufragio* considerada desde la óptica individualista. Aunque se han ofrecido argumentos a favor del *voto* público por autores de gran relieve como Montesquieu o Stuart Mill, hoy se entiende que el carácter público del *voto* implica un atentado a la libertad del *elector* al hacerle más vulnerable a las presiones e

intimidaciones de grupos privados o del *poder* mismo. El secreto del *voto* es en todo caso un derecho del ciudadano *elector*, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Democracia  
Legitimidad  
Voto

### **Bibliografía:**

Arnaldo Alcubilla, Enrique: *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996.  
Cazorla Prieto (dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Ed. Civitas. Madrid, 1986.  
Charnay. J.P.: *Le suffrage politique en France*. Moulon. París, 1965.  
Cotteret, J.M. y Emeri, C.: *Les systèmes électoraux*. Presses Universitaires de France. París, 1973.  
De Carreras, F. y Valles, J.M.: *Las elecciones*. Ed. Blume. Barcelona, 1977.  
De Esteban Alonso, J. (dir.): *El proceso electoral*. Ed. Labor. Barcelona, 1977.  
Giménez Fernández, M.: *Estudios de derecho electoral contemporáneo*. Sevilla, 1925.  
López Garrido, D.: *¿Qué son unas elecciones libres?* Ed. La Gaya Ciencia. Barcelona, 1977.  
Mackenzie. W.J.M.: *Elecciones libres*. Ed. Tecnos. Madrid, 1962.  
Pierre. E.: *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*. Imprimerie Motteroz et Martinet. París, 1908.  
Posada, A.: *El sufragio*. Sucesores de Manuel Sorler, Ed. Barcelona-Buenos Aires (s.f.).  
*Régimen electoral de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

# T

## TOTALITARISMO

### I. Definición

*Totalitarismo* en sentido amplio (lenguaje corriente): toda organización estatal cuyo régimen no es del tipo democrático-liberal, o sea, donde el gobierno no se elige siguiendo los requisitos básicos que caracterizan a dicho tipo y no se admite el ejercicio de ciertas libertades públicas fundamentales.

*Totalitarismo* en sentido estricto (lenguaje técnico): el tipo de organización jurídico-político-social donde la esfera de intervención estatal es de extensión desmesuradamente amplia (si se la compara con las demás clases de organización estatal) y donde, correspondientemente, las libertades individuales se entiende que han sido restringidas al máximo.

Relación entre ambos sentidos: el *totalitarismo* en sentido estricto es una especie entre las varias que caben dentro del gran género constituido por el *totalitarismo* en sentido amplio.

### I

Como para toda palabra, el sentido del término “*totalitarismo*” es convencional. En cada caso, ese sentido depende de alguno de los variados usos, a menudo oscilantes, que en la comunicación lingüística le brindan sus ocasionales locutores. Estos usos responden, primordialmente, a dos grandes tipos de sentidos.

Por un lado, en formulaciones del lenguaje corriente: artículos periodísticos, conceptualizaciones políticas poco cuidadosas, etc., se acostumbra aplicar dicho término a toda clase de regímenes que no son de tipo democrático-liberal (sin perjuicio de que aquellos suelen ser calificados también con otras palabras: dictadura, *autoritarismo*, etc.).

Por otro lado, en discursos de las ciencias sociales –teoría política, sociología, etc.– y de la filosofía social, como así también en la doctrina del derecho constitucional, hallamos (aunque no siempre) unas diferenciaciones terminológicas más finas. Entonces el calificativo “*totalitarismo*” suele reservarse para un (solo) tipo, específico, entre los distintos modelos de organizaciones estatales que no responden a las características más generales de los Estados democrático-liberales. Sobre tal sentido de esa palabra, el estricto, nos concentraremos aquí. Se tratará de discernir los principales rasgos propios

del tipo-*totalitarismo*, abstrayéndolos a partir de variadas definiciones doctrinarias, presentadas por distintos autores que han considerado fundamental examinar tal asunto<sup>1</sup>.

Prácticamente todos los estudios que se sirven de esa categoría coinciden en subrayar ciertas características que consideran indispensables para que haya “*totalitarismo*”. Tales notas conceptuales conforman, por tanto, lo que bien puede llamarse la base de dicho concepto. En cambio, hay menos acuerdo sobre otras características, ya sea porque unos incluyen algunas que otros simplemente no mencionan, o porque unos señalan como indispensables ciertos rasgos que otros estiman ser más bien contingentes; este grupo complementario de rasgos definitorios, sobre los cuales existen mayores o menores discrepancias, corresponden, en general, a lo que puede llamarse unos medios que típicamente el Estado totalitario pondría en práctica como tal.

Los rasgos reconocidos como básicos de todo régimen de ese tipo son, por lo menos, señalar de que allí:

- el Estado tiende regimentar la totalidad de las relaciones sociales;
- en consecuencia, ese Estado tiende a controlar en la mayor medida posible todos los aspectos de la vida individual;
- el Estado ostenta rango preeminente, tanto en el plano axiológico como asimismo en cuanto a la efectiva organización de la vida en sociedad, sobre todo cuanto concierne a la existencia de cada individuo en particular.

Importa aclarar que las dos primeras características no pueden ser sino tendenciales, aunque lo sean muy fuertemente. Es obvio que ningún Estado está en condiciones de poder interferir en absolutamente todos los detalles de la vida de sus ciudadanos. Pero se entiende que al Estado totalitario le importa regimentar muchísimos más de esos aspectos –y más a fondo– que lo habitual en cualquier otro régimen.

Al servicio de esta estructura totalitaria básica, se ha hecho notar que ese Estado maneja una serie de medios típicos. Pueden clasificarse en dos rubros: a) medios negativos, aquello que a los individuos se les prohíbe específicamente; b) medios positivos, lo que el régimen hace específicamente para imponerse como tal.

- a) Los medios negativos consisten en grados extremos de falta de libertad en los siguientes rubros principales:
- libertades de conciencia (de expresión, de información, de educación);
  - libertades políticas (de asociación, y en general de participación independiente –individual y grupal– en la formación de la voluntad estatal);
  - libertades económicas (de propiedad individual, de producción, de comercio).

b) Los principales medios positivos son:

- partido único, a cuyo frente hay un jefe con poderes prácticamente ilimitados (o, en todo caso, formidablemente amplios) y él mismo constituye también la máxima autoridad (el superior vértice jerárquico) de la maquinaria estatal;
- economía centralizada;
- una ideología oficial, con alcance de cosmovisión social global y globalizante (*Weltanschauung*), impuesta de manera incondicional y coercitiva, para la totalidad de la población, en el territorio sometido a la *soberanía* estatal;
- organización policial aterrador, con el objeto de asegurar la efectividad de todos los restantes medios (tanto los negativos como los positivos)<sup>2</sup>.

La distinción efectuada entre base y medios del *totalitarismo*<sup>3</sup> permite aplicar este término de manera aproximadamente unívoca en el lenguaje técnico. Es cierto que algunos autores sí y otros no, dirán que el fenómeno “*totalitarismo*” implica también, en forma indispensable, tales o cuales de los medios señalados, y que estos componen una unidad inescindible con la base. Sin embargo, más allá de estas discrepancias sobre el alcance de los medios, probablemente no se objetará que todo aquello que se dilucida a propósito de la base tiene importancia primordial para el sentido genérico de ese tipo de organización, e inclusive para el empleo de cada uno de los medios. De ahí que, más allá de diferencias entre los autores, cabe pensar que se está de acuerdo en reconocer que:

*Totalitarismo* es el tipo de organización jurídico-político-social caracterizada básicamente porque el Estado extiende al máximo sus esferas de intervención, tendiendo a regimentar la generalidad de las conductas humanas; de tal manera, correlativamente, resultan restringidas al máximo las esferas de libertad individual, tanto en el plano de la *legitimidad* jurídica (e inclusive en lo ético, etc.) como así también –o aún más– en la práctica.

Para determinar la tipicidad propia del *totalitarismo* –si efectivamente la tiene– sería necesario señalar también las diferencias específicas con respecto a otros conceptos que a menudo hallamos utilizados con sentidos que son bastante similares, si no iguales, a algunos de los que suelen imputársele a aquel. Correspondería aclarar cuáles de las categorías siguientes son o no son sinónimos de calificar a un régimen como “*totalitarismo*”: transpersonalismo, gobierno de fuerza, dictadura, autocracia, tiranía, absolutismo, despotismo, *autoritarismo*, colectivismo, socialismo, estatismo, etc. (tales precisiones exceden los límites del presente artículo<sup>4</sup>).

## II

De un modo u otro, la referencia a la restricción peculiarmente drástica que las libertades soportan en el Estado totalitario aparece como inherente al concepto más aceptado por la abrumadora mayoría de la literatura que se ocupa de él. Mas esta característica entraña

dificultades de precisión para dicha categoría conceptual, ya que la idea de libertad está lejos de tener sentido obvio<sup>5</sup>. Lo que unos consideran “libertad”, otros niegan rotundamente que sea tal:

“Para algunos, la palabra libertad puede significar que cada hombre haga lo que quiere de sí mismo y del producto de su trabajo; mientras que para otros, la misma palabra puede significar que algunos hombres hagan lo que les dé la gana con otros hombres y con el producto del trabajo de éstos. [...] El pastor arranca de la boca del lobo a la oveja que iba a ser victimada y, naturalmente, la oveja le agradece como su libertador; pero el lobo lo maldice por el mismo acto, acusándolo de destruir la libertad...” (Abraham Lincoln)<sup>6</sup>.

Quiere decir que la pregunta verdaderamente decisiva, para cada caso o clase de casos, no es otra que esta: ¿libertad de quién(es), para hacer (o dejar de hacer) qué y frente a quiénes<sup>7</sup>? En la realidad, esos tres extremos se presentan de maneras enormemente variadas en el seno de una misma colectividad. Y no solo son distintos, claro está, de persona a persona; también en planos colectivos, esas condiciones se presentan, en la práctica, de modos típicos muy diferentes entre distintos estratos sociales<sup>8</sup> –aunque en la letra de las leyes pueden no apreciarse tales diferencias. De hecho, las libertades reales de unos se compran, siempre, al precio de menos-libertades reales para otros<sup>9</sup>. Esto sucede, por fuerza, en todo *régimen político*, sea cual fuere. Y si en este sentido los regímenes totalitarios presentan, en forma típica, diferencias netas frente a los demás regímenes, empero no alcanza a ponerlas de relieve de modo específico la definición presentada.

Para delinear tal especificación podría acudir al renglón de los medios, pero ello exigiría responder a dos interrogantes; a) ¿corresponderá incluir todos aquellos medios o solo algunos (y en este último caso, cuáles)?; b) se tomaría en cuenta sólo el plano de las libertades jurídicas (esto es, lo establecido oficialmente al respecto en la letra del derecho positivo) o más bien han de importar sobre todo las libertades reales (diga lo que diga el derecho positivo)? Sea como fuere, la problemática de la “libertad” viene a insertarse en el centro mismo de toda teoría política que emplee la noción de *totalitarismo* como categoría para análisis de las ordenaciones sociales<sup>10</sup>.

Ahora bien, no se ve que entre los autores exista acuerdo general en cuanto a la respuesta para las dos preguntas planteadas (*a* y *b*). De ahí que, aun en caso de poder disponer de buen acopio de informaciones respecto al país considerado, cabrán discrepancias sobre la aplicación de la categoría *totalitarismo*. Y debe tenerse muy en cuenta, sobre todo, que este término conlleva un fuerte sentido emotivo-peyorativo. Más allá de las discusiones sobre cuál pueda o deba ser exactamente su contenido conceptual mismo, en la práctica lingüística se usa tal calificación como arma de crítica respecto a los regímenes que se entiende identificar como tales. Y, naturalmente, los partidarios de cualquiera de estos últimos impugnarán tal calificación: ya sea negándole validez a esa categoría como instrumento de análisis, inclusive calificándola de “ideológica”; o bien, simplemente no aceptando que en realidad se den, allí, aquellos aspectos “totalitarios” señalados por los críticos.



De todos modos, lo cierto es que actualmente las discusiones al respecto han perdido protagonismo y también virulencia. Luego de la caída del muro de Berlín y con la disolución de la mayoría de los regímenes llamados comunistas o socialistas, ese sentido emotivizante del término “totalitarismo”, usado sobre todo para dividir los campos en la Guerra Fría, no reviste ya el mismo interés.

### **Bibliografía:**

- Arendt, H: *Los orígenes del totalitarismo* (versión española de Guillermo Solana), 3 vols. (1. Antisemitismo, 2. Imperialismo, 3. Totalitarismo), Alianza Universidad (N<sup>os</sup> 309, 316 y 335), Madrid, 1981-1982.
- Aron, R.: *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard (Idées N<sup>o</sup> 88).París, 1965.
- Friedrich, C.J. / Brzezinski, Z.: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)
- Haba, E.P.: *La idea de Totalitarismo y la libertad individual. Autopsia de una noción mistificadora*, Temis, Bogotá, 1976.
- Seidel, B., Jenkner, S. (eds.): *Wege der Totalitarismus-Forschung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968.

Enrique Pedro HABA

### **NOTAS**

- 1 Un variado catálogo de definiciones al respecto puede verse en Haba, E.P.: *La idea de Totalitarismo y la libertad individual*, Bogotá, 1976, pp. 7-15.
- 2 Tal vez la definición más completa de lo que puede entenderse, específicamente, por régimen “totalitario”, es la suministrada por Friedrich, C.J. / Brzezinski, Z.: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge (Mass.), 1956, pp. 5-10. Los seis notas conceptuales que conforman esa definición se encuentran asimismo, todas ellas o en parte, con o sin complementaciones y eventualmente con ciertas variantes, en las definiciones suministradas por otros autores.
- 3 Para una explicación más amplia sobre la justificación que tiene el distinguir precisamente una “base” en la idea de Totalitarismo, cf. Haba, op. cit. pp. 17-19.
- 4 Para una detenida comparación entre el (o los) significados(s) de cada uno de estos términos y la definición de totalitarismo, cf. Haba, op. cit., Sec. B (pp. 20-54): “Algunas nociones emparentadas con la de Totalitarismo”.
- 5 Para un análisis de esa compleja idea, *vid.* Haba, op. cit., cap. II (pp. 55-104): “Concepto de la libertad individual”. Y véase también, complementariamente, Haba, E.P.: “Retórica de la Libertad contra las libertades”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, N<sup>o</sup> 75 (mayo-agosto 1993), San José, C. R., 1993.
- 6 Transcrito en Haba, op. cit. (nota 1), p. 99.
- 7 Cf. Haba, op. cit. (nota 5 al final), II: “El término ‘libertad’ como functor triádico (pp. 121-123).
- 8 “Libertad que nunca es la misma para dos sujetos; y que ni siquiera permanece idéntica a sí misma para determinado sujeto, durante el desarrollo de su vida. Por el contrario, la libertad admite las más variadas modalidades y gradaciones dentro de un medio social. [...] En realidad, cada individuo posee su propio ámbito unitario global de libertad, siempre en proceso y que no es igual al de ningún otro. Sin embargo, ese ámbito tiene fuertes condicionantes sociales... En función de tales condicionantes, aquel ámbito resulta diferencialmente *análogo* al de otros individuos que con el primero integran una misma clase o capa sociales” [y, por tanto, es diferente al de quienes pertenecen a otras clases o capas] (Haba, op. cit. [nota 1], pp. 88-89). Véase también Haba, op. cit. (nota 6 al final), esp. § III: “‘La’ Libertad y las libertades” (pp. 124-126).
- 9 Cf. Haba, op. cit. (nota 1): pp. 96-98.
- 10 Véase Haba, op. cit. (nota 1), cap. II: “Relaciones entre totalitarismo y libertad individual” (pp. 105-131). Con base en ese análisis, ahí se llega a señalar la “Imposibilidad del Totalitarismo propiamente dicho” (pp. 231-236) y a subrayar “La falsa oposición individualismo-colectivismo” (pp. 237-241).

# TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

## I. Importancia del concepto

Definir el concepto “*transición a la democracia*” es una tarea compleja tanto por la fluidez que todo proceso de transición supone, como también porque la *democracia* no es un vocablo de definición única y unívoca. Desde los clásicos de la *democracia* en la antigua Grecia, pasando por la teoría liberal inglesa, la ilustración francesa y el marxismo, hasta las concepciones propias del siglo XX con los trabajos de Schumpeter y el revisionismo democrático, se ha entretelado una compleja red de referentes democráticos que en el lenguaje del presente podemos clasificar en formales y sustantivos. ¿Es la *democracia* un ensamblaje de reglas formales expresadas en leyes, constituciones y formas de organización estatal, o es la *democracia* un *sistema político* que también atiende la justicia e igualdad en diversas esferas de la vida? Esta es la pregunta central para la definición de la *democracia*, y por tanto, de una transición a ella. La relevancia de estas preguntas es aún mayor en las transiciones de fines del siglo XX, ya que muchos países que experimentaron procesos de transición democrática mostraron altos índices de pobreza y desigualdad, como bien lo expresa el caso de América Latina.

La continuidad de formas autoritarias durante el siglo XX explica que el concepto de “*transición a la democracia*” mantuviera su importancia en el análisis socio-político. Las interrogantes acerca de cómo y cuándo ocurren las transiciones persistieron y adquirieron mayor relevancia a partir de mediados de los años setenta. El colapso de los regímenes autoritarios en Europa del Sur (Portugal, España, Grecia) en los años setenta, en América Latina en los años ochenta, y posteriormente en Asia, África y Europa Oriental motivó un interés especial en el estudio de los procesos de transición. Un primer análisis para los casos de Europa del Sur y América Latina aparece en la colección de libros publicados bajo el título, *Transitions from Authoritarian Rule*, editado por Guillermo O’Donnell, Phillipe Schmitter y Laurence Whitehead (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986). En esta colección de trabajos se identifican diferentes factores que contribuyeron a las transiciones. El factor que se enfatiza varía en función del país analizado y del autor, pero entre los más citados se encuentran: los conflictos en la clase dirigente, la modernización del empresariado, la crisis económica, los movimientos sociales, los cambios en la *cultura política* a favor de la *democracia*, y las transformaciones a nivel internacional que favorecían el colapso de las dictaduras.

## II. El surgimiento de la *democracia*

La discusión sobre el establecimiento de las *democracia* en la sociedad capitalista estuvo íntimamente ligada al desarrollo del parlamentarismo. A la crisis de la organización feudal en Europa le siguió un proceso de incorporación de diversos grupos sociales (artesanos, obreros, comerciantes) a la *política*, vía la representación parlamentaria. Inglaterra es el caso paradigmático de integración *política* vía la expansión del parlamentarismo. La formación de *partidos políticos* y la extensión del *sufragio* constituyeron

la base de este proceso de incorporación *política* y constitucional de la relación Estado-Sociedad.

Entre las explicaciones sociológicas del por qué de la *transición a la democracia* sobresale la contribución de Barrington Moore, quien en su libro *The Origins of Dictatorship and Democracy* (1966) señala un conjunto de condiciones que a su juicio hicieron viable ese proceso. Primero, el balance de fuerzas entre los principales protagonistas sociales de la emergente sociedad capitalista donde la burguesía en formación logró reducir el *poder* de la monarquía terrateniente. El caso inglés es al respecto sugerente ya que para el siglo XVII los grupos burgueses emergentes lograron subordinar la autoridad del rey a la del parlamento, y para fines del siglo XIX la burguesía industrial dominaba política y económicamente a los latifundistas. En contraste con el caso inglés, Francia tuvo un proceso más tortuoso de *transición a la democracia* debido al persistente *poder* de la monarquía y su dramático colapso con la revolución francesa. Segundo, el desarrollo de la agricultura comercial contribuyó a la diversificación de la burguesía y a la neutralización del potencial revolucionario de los campesinos. Tercero, la inexistencia de una alianza entre la oligarquía terrateniente y la emergente burguesía dominada por la oligarquía terrateniente permitió una rápida integración de las formas políticas afines al capitalismo. Comparando Inglaterra y Alemania, Moore plantea que la recurrencia autoritaria en Alemania estuvo vinculada precisamente a una alianza dominada por la oligarquía terrateniente. Un último punto que debe destacarse es la relación de esta dinámica de las relaciones sociales con el nivel de desarrollo económico de una sociedad concreta (entiéndase el nivel de desarrollo capitalista). Por ejemplo, la mayor capacidad de liderazgo político de la burguesía industrial en Inglaterra comparada con su contraparte alemana se explica en función del avanzado desarrollo capitalista en Inglaterra y el relativo atraso alemán. Barrington Moore, por ejemplo, habla de que a menos que las sociedades hayan experimentado una revolución socioeconómica, particularmente en cuanto a modificar las relaciones de *poder* en el campo, la *democracia* no tiene posibilidades de sobrevivir. Es decir, hay una relación estrecha entre las formas de *poder* político y económico; los derechos ciudadanos coinciden con la creación del sujeto libre en el campo de las relaciones económicas; la subyugación directa en la economía se sustituye por la extracción de plusvalía; la subordinación *política* al *poder* absoluto se sustituye por la representatividad que supone un gobierno electo por todos (la inclusión dependió de los avances logrados siendo el momento culminante el establecimiento del *sufragio* universal).

### **III. Transición y *democracia***

Una transición democrática no asegura la futura consolidación democrática. En este sentido, el concepto de “*transición a la democracia*” retiene la incertidumbre del proceso democrático en el largo plazo. Pero la “*transición a la democracia*” asume lo siguiente: primero, que existía una situación previa que no podía calificarse de democrática (es decir, existía algún tipo de *autoritarismo*), y segundo, que el proceso de cambio se dirigía hacia la inclusión de prácticas políticas e instituciones democráticas. Veamos a continuación las características de este proceso de cambio (de transición) y los referentes que llevan a concluir que dicha transición es democrática.

### A) *La transición*

El concepto de “transición” es definido por O’Donnell y Schmitter en *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions* (Johns Hopkins University Press, 1986, p.6) como “el intervalo entre un régimen político y otro”. Al indicar las características de este proceso, los autores señalan tres puntos. Primero, que el signo clásico de que una transición del *autoritarismo* ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego en tanto proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales. Segundo, que durante el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez. Tercero, que se da una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro. Estos tres puntos son sugerentes en tanto destacan indicadores de la transformación interna del régimen previo a la transición democrática, la fluidez e incertidumbre de los procesos de transición que modifican los patrones previos establecidos de relaciones políticas, y la importancia del período transicional para los procesos ulteriores en tanto las decisiones que se toman y el *poder* que se adquiere durante este período de fluidez política afectarán el tipo de *democracia* posible en el futuro. En otras palabras, el estado de inestabilidad existente y la búsqueda de acuerdo que permitan la instauración de un nuevo régimen plantean la posibilidad de ampliar las alternativas hasta entonces existentes.

### B) *La liberalización*

En el proceso de *transición a la democracia* se identifican dos momentos. Según O’Donnell y Schmitter (1986), antes de la *democratización* se da un proceso de liberalización caracterizado por la redefinición y extensión de los derechos ciudadanos. Estos incluyen el habeas corpus, libertad de expresión y de movimiento, libertad de asociación, derecho a la privacidad, etc. Es difícil determinar con precisión si todos estos derechos se respetan, pero lo sintomático es que se registran avances importantes en relación con el período autoritario. Se asume también que el ejercicio de estos derechos por parte de algunos sectores servirá de ejemplo y motivación para que otros ejerzan sus derechos.

La dinamicidad y conflictividad del proceso de transición-liberalización es otro de los puntos que destacan O’Donnell y Schmitter (1986). Los múltiples cálculos de avances y retrocesos ocupan a los actores políticos. La tensión surge de las demandas planteadas y las concesiones otorgadas. Cada situación concreta tendrá sus niveles específicos de riesgo. ¿Hasta dónde es posible desafiar las reglas de juego previamente establecidas? ¿Qué contribuirá a la estabilización de las conquistas democráticas? ¿Qué producirá un retroceso? Son éstas las inquietudes típicas del proceso de transición. Si no hay una regresión autoritaria, entonces se presenta la posibilidad de un proceso de *democratización*.

### C) *La democratización*

Al llegar a la *democratización* surge el problema de especificar qué es la *democracia*. Sin entrar en una discusión semántica, basta retomar el punto previamente sugerido en cuanto a la diferencia entre la noción “formal” y “sustantiva” de la *democracia*. ¿Refiere la

*democracia* a un conjunto de mecanismos de protección ciudadana y reglas de gobierno? ¿Incluye la *democracia* una dimensión de justicia social en la esfera de las relaciones económicas y formas de vida? El asunto es pertinente no sólo desde una dimensión ética, sino también en el contexto de las luchas por establecer y mantener la *democracia* en muchos países con altos índices de pobreza y desigualdad social. En las democracias desarrolladas, las inequidades sociales se fueron reduciendo durante el proceso de *democratización* política. Es decir, la garantía de los derechos políticos, económicos y sociales se produjeron a un ritmo más acorde. En los países de más reciente transición democrática, como los casos de América Latina, la asimetría entre la expansión de los derechos políticos y socioeconómicos hace más difícil y precario el proceso de *democratización*. De ahí se deriva la crítica de que la *democracia* es formal y no real. Esta diferenciación entre *democracia* formal y real también tiene una trayectoria teórica en el marxismo que redujo la *democracia* a una apariencia política de igualdad en el capitalismo explotador y desigual. Paralelamente a esta crítica se desarrolló un pensamiento pro-democrático que tiene diversas expresiones teóricas pero coincide en afirmar que los derechos individuales en la esfera *política* son un referente esencial de la *democracia*. Según Norberto Bobbio (1987, p.66), la *democracia* es “un conjunto de reglas que facilitan y garantizan la más extensa participación de la mayoría de los ciudadanos, directa o indirectamente, en las decisiones que afectan la sociedad”. Estas reglas son seis: 1) todos los ciudadanos que han obtenido su mayoría de edad tienen el derecho de expresar su opinión mediante el *voto* y/o elegir quién expresará su opinión sin distinción de raza, religión, condición económica, etc. 2) El *voto* de cada ciudadano debe tener el mismo valor. 3) Todos los ciudadanos que tienen derechos políticos deben tener la libertad de votar de acuerdo a su propia convicción, que han alcanzado de la manera más independiente posible, en el contexto de una competencia libre entre los grupos políticos organizados. 4) Deben existir alternativas reales para elegir entre ellas. 5) La mayoría decide en las decisiones colectivas y en la *elección* de representantes. 6) La decisión de la mayoría no puede restringir los derechos de las minorías, en particular, el derecho de convertirse en mayoría bajo las mismas condiciones. Reglas similares ya había estipulado Robert Dahl en el libro *A Preface to Democratic Theory* (1956) en lo que llamó la “poliarquía”, es decir, una *democracia* que enfatiza los procedimientos políticos mínimos de convivencia democrática. Ellos son el derecho al *voto* en condiciones de igualdad, *elecciones* libres, y la existencia de alternativas para elegir. Para Juan Linz (*The Breakdown of Democratic Regimes*, 1978), otro importante analista de la *transición a la democracia*, la *democracia* se refiere en términos prácticos a la libertad de crear *partidos políticos* y celebrar *elecciones* honestas en intervalos regulares sin excluir ninguna esfera *política* del control electoral directo o indirecto. Como se deriva claramente de los planteamientos de Dahl y Linz, las *elecciones* son uno de los indicadores fundamentales de que se ha iniciado un proceso de transición hacia la *democracia*. Por otra parte, la tensión entre *democracia* formal y real dependerá de los referentes teóricos y la perspectiva ética del proceso de *democratización*, de la formulación que se haga de la relación entre *democracia* política y económica, de la posición que ocupe la *democracia* política en una escala de valores y prioridades, y en particular, de la situación socioeconómica de una sociedad y su capacidad para atender las demandas y expectativas sociales.

Para Linz, la noción de que las circunstancias en las que emerge un régimen potencialmente democrático –las estructuras sociales, los conflictos sociales, el legado institucional e ideológico– pueden ser catastróficas para la *democracia* es problemática. Linz considera que son las acciones de los gobernantes y no las condiciones estructurales e históricas las que determinan el futuro de una naciente *democracia*. El identifica varios problemas recurrentes que en el pasado obstaculizaron la consolidación de nuevos regímenes democráticos: 1) La euforia inicial y las imágenes de apoyo amplio a la *democracia* dan la sensación de que con buena voluntad se pueden resolver los problemas acumulados en vez de captar la complejidad de los problemas sociales. 2) Los líderes del nuevo régimen democrático han tenido tiempo de reflexionar sobre los problemas de la sociedad y sus soluciones, pero no han confrontado la tarea de formularlos en términos precisos. 3) Las nuevas democracias son con frecuencia instituidas por coaliciones en las que incluso grupos minoritarios, cuya fuerza es aún desconocida, quieren ser escuchados. 4) El deseo de legislar sin los recursos necesarios para impulsar nuevas medidas, lo cual puede tener repercusiones perturbadoras en la economía que motivan evasión de capital o reducción en las inversiones. Cuando ocurren estos problemas, el resultado será frustración y descontento dentro de la coalición democrática, pudiendo llevar al colapso del régimen.

Durante los años noventa, la producción intelectual sobre la *democratización* fue extensa, y de la reflexión inicial sobre la transición democrática se pasó rápidamente al estudio de la consolidación democrática.

### **Vocablos de referencia:**

Consolidación de la democracia  
Democracia  
Democratización

### **Bibliografía:**

- Bacharach, Peter: *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Little Brown, Boston, 1967.  
Bobbio, Norberto: *El Futuro de la Democracia*. Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1985.  
\_\_\_\_\_: *Which Socialism? Marxism, Socialism and Democracy*. University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987.  
Dahl, Robert: *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, Chicago, 1956.  
Held, David: *Models of Democracy*. Polity Press, Cambridge, 1987.  
Hunt, Alan (ed.): *Marxism and Democracy*. Lawrence and Wishart, London, 1980.  
Linz, Juan: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown & Reequilibration*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978.  
Moore, Barrington: *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Beacon Press, Boston, 1966.  
O'Donnell, Guillermo; Schmitter, P. and Whitehead, L. (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.  
O'Donnell, Guillermo and Schmitter, P.: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.  
Schumpeter, Joseph: *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper and Row, New York, 1950.

Rosario ESPINAL

# U

## URNA ELECTORAL

### I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española define el término URNA, como proveniente del lat. *urna*, de varias maneras: “Caja de metal, piedra u otra materia, que entre los antiguos servía para varios usos, como guardar dinero, los restos o las cenizas de los cadáveres humanos, etc. Arquita de hechura varia, que sirve para depositar las cédulas, números o papeletas en los sorteos y en las votaciones secretas. Caja de cristales planos a propósito, para tener dentro visibles y resguardados del polvo efigies u otros objetos preciosos. Medida antigua para líquidos”<sup>1</sup>.

En materia electoral, el segundo significado de los arriba enunciados, es el que más luces aporta a la definición del concepto que nos ocupa. Así podemos definir que la *urna electoral* es el recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los *electores* depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho *voto*, hasta que llegue el momento de escrutarlos al final de la votación.

Cabe destacar que no todos los países latinoamericanos utilizan el término “*urna electoral*”. Algunos como Bolivia, la denominan ánfora y en otros como en El Salvador, el Código Electoral también se refiere a ellas, como “depósitos para recibir las papeletas de votación”<sup>2</sup>.

Dentro del *proceso electoral*, no cabe duda de la importancia de la *urna electoral*, ya que la transparencia con la que la misma sea manejada, dará seguridad y veracidad a todo el proceso. En casi todos los países, la legislación electoral prevé que antes de que se inicie la votación, la urna debe ser revisada por los *funcionarios electorales* responsables de la *mesa de votación*, así como a los representantes de los *partidos políticos* y/o candidatos, según la legislación del país, para constatar que la misma se encuentre vacía y luego de ello, se procede a cerrarla, ya sea con candados o con cinta adhesiva a la que se le agregan sellos electorales y la firma de los miembros de la mesa. La misma medida se lleva a cabo al momento de escrutar los *votos*, a fin de garantizar que no quede en ella ningún *voto*, que luego no sea contado.

En décadas pasadas en América Latina, una de las causales más invocadas para que fueran impugnadas las *elecciones*, era la práctica de sustitución de una urna por otra, que contuviera en su interior papeletas o *boletas de votación* previamente marcadas para

favorecer a un grupo o candidato determinado, o bien la sustitución de las papeletas o boletas que se encontraban dentro de dicha urna.

## II. Variaciones

El tamaño de las *urnas electorales*, dependerá de la cantidad de urnas que se dispongan en cada *mesa de votación*, de la cantidad de *electores* que la conformen, el material con el que se confeccionen y el tipo de papeleta o *boleta de votación* que se utiliza, de acuerdo a la legislación electoral de cada país determine.

Así tenemos que en algunos países se utiliza solamente una urna en cada *mesa de votación*, en la cual se depositan todos los *votos* emitidos para los diferentes *cargos de elección popular* que se disputan ese día. Mientras que en otros, hay una urna para cada tipo de *elección*: Por ejemplo, una para Presidente, otra para Legislador, otra para Alcalde y otra para miembros de los Consejos Municipales. La cantidad de *votos* que pueden recibirse en una mesa, dependerá de la cantidad de *electores* que conformen el padrón electoral respectivo, más una cifra adicional por aquellos ciudadanos, *funcionarios electorales* o representantes de partidos que pueden tener derecho a votar en una mesa de votación, aun cuando no aparecen en el Padrón Electoral de la misma; todo ello en función de la legislación del país. Por lo general, esa cantidad oscila entre 300 y 500 *electores* por mesa. Países con mucha población, tienen incluso topes mayores por mesa, para reducir la cantidad de mesas a instalar.

En Bolivia, por ejemplo, las *elecciones* para Presidente, Vicepresidentes, Senadores y Diputados, se realizan en fecha distinta a las *elecciones* municipales, pero como utilizan una única papeleta de *sufragio* que incluye todos los cargos que se eligen en cada fecha, utilizan una sola ánfora en cada *mesa de votación*. En cuanto al material con el que debe confeccionarse la urna o ánfora, no hay referencia a ello en el actual Código Electoral boliviano, excepto que la misma debe estar debidamente numerada, en correspondencia con la mesa.

Por su parte, en Costa Rica y Panamá se utilizan urnas de cartón, con una ranura para depositar en ellas las papeletas identificadas con el color de las papeletas a cuya *elección* corresponde.

Es importante resaltar, que utilizar el sistema de distintas urnas para cada tipo de *elección*, cuenta con las siguientes ventajas, sobre aquellos sistemas que sólo utilizan una:

- Elimina la necesidad de tener que separar los *votos* por tipo de *elección*, antes de proceder a contarlos, por lo que se acelera el proceso del *escrutinio* y se pueden conocer mucho antes los resultados de cada mesa y de cada *circunscripción electoral*.
- Brinda seguridad y facilita el manejo de las boletas en la *mesa de votación*, porque se cuentan las boletas y se llenan las actas en el orden que son abiertas las urnas.



También, se deben contemplar los materiales con que son confeccionadas las urnas, pues algunos de ellos podrían incrementar el costo del *proceso electoral* y complicar su manejo en el traslado, particularmente a las áreas rurales apartadas. Para estos problemas, mientras más livianas y desarmables sean, mejor.

Los materiales más utilizados son: madera, metal, vidrio, acrílico transparente y cartón, o bien la combinación de los mismos. También se utilizan bolsas de plástico, como es el caso de Guatemala, las cuales son fijadas debajo de la parte frontal de las *mesas de votación* con cinta adhesiva. Las mesas tienen una ranura para cada tipo de *elección* y a cada ranura se le coloca una etiqueta adhesiva que indica a qué tipo de *elección* se refiere.

En México, las urnas de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable o armables, y habrá una por cada tipo de *elección*, las cuales llevarán el mismo color de la papeleta y la denominación de la *elección* respectiva.

Parecida disposición establece el Código Electoral de Paraguay, que señala que las *urnas electorales* serán de material transparente, irrompible y desmontable, pero sólo habrá una por mesa.

Al respecto, en una versión comentada del anterior Código Electoral de Paraguay, se señalaba, que hasta 1989 en ese país se utilizaron urnas de madera e incluso de cartón, pero que “la innovación que trae el Código no es necesaria. No por ser transparente protege mejor el secreto del voto; por el contrario, en determinados casos puede poner en evidencia el sentido del voto, como consecuencia de haberse doblado mal el Boletín.”<sup>3</sup>

En El Salvador, el Código Electoral señala que los depósitos para recibir las *boletas de votación* no serán transparentes, pero deben ser confeccionados de manera tal que se pueda comprobar que se encuentran vacíos.

### **III. Urna electrónica**

Los adelantos tecnológicos e informáticos también han revolucionado el *proceso electoral*, la seguridad y rapidez con la que pueden conocerse los resultados con el uso de sistemas electrónicos de votar o de escutar los resultados. Estas ventajas han atraído a algunos países con mucha población electoral, a fin de dar mayor credibilidad y celeridad a sus *elecciones*.

La utilización de sistemas electrónicos en América Latina se ha venido dando en Brasil y Venezuela, sirviendo de ejemplo para que en particular, los países del istmo centroamericano, inicien los estudios para poder incorporarlos a sus *sistemas electorales*.

El término urna electrónica se ha generalizado y es utilizado como sinónimo de máquina de votación electrónica, más que para el de máquina escrutadora. Por ejemplo, en el anexo de definiciones de la Ley N°15 de 19 de junio de 1998, que reglamentó las *elecciones* al parlamento vasco en España, se define el término urna electrónica, como la “máquina del Presidente de la Mesa compuesta por un aparato de validación, un recipiente de

depósito de tarjetas con banda magnética, un ordenador con lector-registrador de votos, una pantalla de visualización y un teclado. Esta máquina, permite validar las tarjetas con banda magnética de votación de la Mesa, recepcionar, registrar y computar dichas tarjetas con la opción de voto grabada en la pantalla de votar, así como realizar las operaciones de escrutinio de forma automática, una vez haya finalizado la votación”<sup>4</sup>.

Existen diferentes sistemas de votación electrónica. La mayoría implica la utilización de una computadora, en cuya pantalla aparecerán las imágenes de las papeletas de votación y el *elector* escogerá marcando directamente de la pantalla, su candidato con un leve toque (pantallas “*touch-screen*”), muy parecido al sistema del banco automático. En Brasil, la máquina de votación electrónica tiene junto a la pantalla un teclado para que el *elector* digite el número de los candidatos.

Los sistemas electrónicos de votación, garantizan la transparencia del proceso de votación porque su sistema es 100% auditable, antes y después de las *elecciones*. Además, el mismo evita que puedan darse *fraudes*, en primer lugar porque el sistema no está conectado en red por lo que no existe la posibilidad de que se manipule el *voto* desde una computadora exterior o si lo está, para efectos de transmisión de los resultados, la red sólo se habilita después de la votación y además, el *voto* no es personalizado, lo que significa que la memoria de las computadoras sólo contabiliza *votos* y no los nombres de los *electores*, garantizando el secreto del *voto*.

Algunas ventajas del uso de las máquinas de votación electrónica:

- a) El sistema puede impedir la anulación de *votos* porque no permite la doble selección o sea que el *elector* cometa errores. Sin embargo, en Brasil la nulidad del *voto* se permite en el sistema electrónico cuando el *elector* digita un número que no existe para ningún candidato.
- b) La votación electrónica le permite al ciudadano la posibilidad de corregir su selección y de confirmar su *voto* cuando está seguro, facilidad que no se presenta con la votación manual.
- c) Como regla general es más fácil votar con este método. Personas ancianas y que no se encuentran familiarizados con los avances computacionales, han votado electrónicamente con facilidad en Brasil, y el *voto* nulo, aunque permitido, se ha mantenido a niveles muy bajos.
- d) Disminuye el tiempo de *escrutinio* en la *mesa de votación*, ya que los resultados son impresos inmediatamente cuando se cierra la mesa, lo que ahorra logística y evita el desgaste de los Jurados de Mesa. No se producen errores aritméticos al confeccionar el acta de la mesa, la cual es impresa por el sistema computarizado.

Entre las desventajas de este sistema, las más relevantes son:

- a) El alto costo que representa colocar una urna en cada mesa.

- b) Lograr que la población acceda a utilizarla, debido al temor que pueda producirles el uso de equipo informático, sobre todo en áreas rurales, donde el problema cultural se agrava. Es por eso que Brasil ha ido incrementando paulatinamente su uso, primero en las áreas urbanas de mayor población, para luego incorporar las rurales.
- c) Requiere una gran campaña educativa.

La *mesa de votación* electrónica es una computadora diseñada especialmente para el ejercicio del *sufragio*: son fuertes, pequeñas, no necesitan aire acondicionado, son fáciles de instalar y tienen baterías de repuesto para el caso de fallos en el suministro de energía eléctrica. Si las terminales sufren daño, se cuenta con computadoras de repuesto en los centros de votación o en áreas cercanas.

En Brasil, la máquina de votación, conocida como urna electrónica (UE), es un ordenador de uso simple, compuesto de tres partes:

1. Armadura Plástica: Su principal componente interno es un ordenador, que contiene una impresora interna, pantalla y teclado.
2. Micro Terminal: Es un módulo compuesto del teclado y la pantalla, que será utilizado solamente por el jefe de la mesa para que la liberación de la urna electrónica permita el *voto*. Aquí se encuentra el padrón electoral de la mesa.
3. Urna Plástica: Es una pequeña caja con bolsa plástica acoplada al microterminal y sirve para coleccionar el *voto* impreso por la urna electrónica. En caso de algún problema con la urna electrónica, el conteo de *votos* puede hacerse manualmente. Este último componente fue eliminado en la segunda votación electrónica.

A diferencia de las máquinas de votación, hay máquinas escrutadoras de votos, “cuya característica fundamental es la de leer marcas o perforaciones hechas manualmente por los electores en una boleta electoral. Estas marcas o perforaciones son hechas con lápiz, bolígrafo o con un punzón”<sup>5</sup>. “Estos sistemas son, básicamente, contadores de votos, es decir leen las marcas y van acumulando los votos. Después que el sistema ha leído todas las Boletas Electorales, imprime inmediatamente los resultados en un Acta de Escrutinios. Luego trasmite estos datos, electrónicamente, a los centros de totalización de los Municipios, Estados y a nivel central”<sup>6</sup>.

En Venezuela, se han introducido en las últimas *elecciones* y consultas populares, máquinas escrutadoras que leen las marcas hechas por los *electores* con un bolígrafo, al rellenar pequeños óvalos o círculos, posteriormente el *elector* deposita la boleta en la máquina escrutadora y la misma realiza el conteo automático de los *votos* e imprime el acta de votación.

En Panamá, la primera experiencia con votación mecanizada se dio a conocer en el año 1992, con la celebración del *referéndum* del 15 de noviembre de 1992. Este sistema, utilizado en algunos sistemas de Estados Unidos de América, en aquella época, consistía en un sistema totalmente mecánico bastante grande y pesado, en el cual el *elector* hacía

uso de perillas para conseguir *voto* y tenía que halar una palanca para que su *voto* quedara registrado por perforaciones en un pliego de papel. En aquel entonces se utilizaron seis (6) máquinas de votación.

Para las *elecciones* de mayo de 1999, se contempló un plan piloto de votación electrónica opcional en distintos centros del país, el cual sería de carácter opcional, pudiendo el *elector* escoger si votaba manualmente o por la máquina. No obstante el sistema no pudo ser utilizado por falta de consenso entre los *partidos políticos*. El sistema fue adaptado del modelo brasileño y consistía en marcar directamente sobre una pantalla (*touch-screen*), donde aparecían de manera sucesiva las diferentes *boletas de votación* (para Presidente, Legislador, Alcalde y Representante de Corregimiento). Para mayor información se puede investigar por correo electrónico a la siguiente dirección: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/>

Para finalizar, es importante mencionar que los países centroamericanos dentro de las reuniones del Protocolo de Tikal, ya han iniciado conversaciones sobre la posibilidad de realizar un esfuerzo común que permita la automatización de las *elección* en el área, disminuyendo los costos al utilizar los mismos equipos y personal técnico especializado, para todos los países.

### **Vocablos de referencia:**

Automatización de los procesos electorales  
Boletas de votación  
Informática electoral  
Proceso electoral  
Sufragio

### **Bibliografía:**

Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores: *Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización Administración y Ejecución*, I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, Madrid, 1992.

Base de Datos Políticos de las Américas. (1999) *Costa Rica: Código Electoral*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Costa/crlaw.html>. 9 de enero del 2000.

Base de Datos Políticos de las Américas. (1999) *Paraguay: Ley Electoral de 1996*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Paraguay/ley96.html>. 9 de enero del 2000.

Chang Mota, R. y Ferreira Matos F de J. “La automatización de los Procesos Electorales”, en *Cuadernos de CAPEL* N°43, Costa Rica, 1998.

Corte Nacional Electoral. *Código Electoral*, Bolivia, 1999.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, 1992.

Tribunal Electoral de Panamá. *Código Electoral*, Panamá, 1997.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1997.

Tribunal Superior Electoral. Seminario Internacional - *Programa de Informatización del Voto y las Elecciones Municipales de 3 de octubre de 1996*, Brasil, 1996.

Tribunal Supremo Electoral. *Código Electoral*, El Salvador, 1999.

NOTAS

- 1 Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992. Pág. 1454.
- 2 Tribunal Supremo Electoral: *Código Electoral (Artículo 247)*, El Salvador, 1999. Pág. 85.
- 3 Rojas Benítez, E.: *Comentarios Sobre el Código Electoral*, Paraguay. Pág. 148.
- 4 Ley 15 de 19 de Junio de 1998, de elecciones al parlamento vasco, [Internet] Dossieres. En <http://www.recoletos.es/expansion/dossier/euskadi/paginas/legis.htm#6>.
- 5 Chang Mota, Roberto: “La Automatización del Proceso Electoral”, *Cuaderno de CAPEL* 43, Costa Rica, Pág. 25.
- 6 Idem.

# V

## VOLATILIDAD

### I. Concepto

Se entiende por *volatilidad* electoral el desplazamiento del *voto* entre los diferentes partidos, en dos *elecciones* sucesivas. Expresado como porcentaje, el índice de *volatilidad* mide la diferencia neta entre las proporciones de *votos* obtenidos por los principales partidos en esas dos consultas electorales.<sup>1</sup>

El fenómeno de aumento de la *volatilidad*, con bruscos cambios en el alineamiento de los *electores* que afectan la estabilidad de los *sistemas de partidos*, es objeto de interés generalizado. Naturalmente el proceso no ocurre de la misma forma y en el mismo grado en todos los países, depende de las características de cada *sistema político* y aún de cada sociedad. En algunos casos (países del antiguo bloque soviético, ciertos países latinoamericanos) la *volatilidad* electoral se da con particular intensidad, aunque también se registra, significativamente, en democracias occidentales.

La inestabilidad derivada de altos grados de *volatilidad*, con cambios radicales en el apoyo electoral a uno u otro partido, agrega un factor que hace imprevisible la continuidad de las políticas gubernamentales y aleja en muchos casos de la vida *votos* y de la administración del Estado a personalidades valiosas y con experiencia de gobierno.

### II. Tipos de *volatilidad*

El índice de *volatilidad* electoral, tal como se lo ha definido, mide los valores netos del cambio en las proporciones de *votos* obtenidos por los partidos. En tal sentido, refleja la *volatilidad* total dentro del sistema.

Un análisis de los *resultados electorales* en América Latina muestra en determinados países la existencia de muy altos índices de *volatilidad*. Para no extenderse y a simple modo de ejemplo, cabe señalar que en Venezuela, el Partido Causa R saltó del 1.65% al 20.68 % del electorado entre las *elecciones* parlamentarias de 1988 y 1993, mientras el partido mayoritario, en el gobierno, perdía el 46.02% de su electorado. En Perú, el APRA perdió el 60.6% de sus *electores* entre las presidenciales de 1985 y las de 1990. El PDC panameño, que en las *elecciones* de 1989 obtuvo 28 legisladores, sobre 67 integrantes de la Asamblea Legislativa, obtuvo una sola banca en las *elecciones* de 1994.

Un análisis más detallado del concepto de *volatilidad* permite distinguir la *volatilidad* total (cambios netos en las proporciones de *votos* entre dos *elecciones*) de la *volatilidad* entre bloques, es decir los cambios de *voto* que traspasan divisiones de clase o de ideología y que se producen entre los dos grupos de partidos que resultan de un clivaje (*cleavage*), entendiendo por tal la “línea(s) de conflicto existente(s) en el sistema societal que influye(n) en el *comportamiento electoral* y en el sistema de partidos”<sup>2</sup>.

Si bien ambos tipos de *volatilidad* son significativos por sus efectos, es claro que la *volatilidad* entre bloques introduce mayor inestabilidad en los *sistemas políticos*.

Bartolini y Mair<sup>3</sup> denominan “*cleavage closure*” al indicador de la *volatilidad* entre bloques, indicador que se complementa con el concepto de “*cleavage salience*”, que mide la proporción de la *volatilidad* entre bloques con respecto a la *volatilidad* total.

Las *elecciones* españolas de 1982 (llegada al gobierno del PSOE) y las italianas de 1994 (posteriores al desarrollo de la operación judicial conocida como “*mani pulite*”) son las que registran más alto índice de *volatilidad* entre todas las *elecciones* europeas occidentales registradas desde 1885. En el caso español, se asistió a la práctica desaparición de la UCD, el partido que había conducido exitosamente la *transición a la democracia*. En Italia, ninguno de los partidos que habían gobernado en las décadas anteriores sobrevivió a las *elecciones* de 1994.

No obstante esos extraordinarios índices de *volatilidad* total, fueron mucho más reducidos los índices de *volatilidad* entre bloques. Altos porcentajes de *electores* españoles e italianos dieron su *voto* a partidos distintos que aquellos a los que habían votado en la *elección* anterior, pero un número mucho menor se atrevió a cruzar la barrera entre los bloques partidarios identificados como de izquierda y de derecha. A pesar de la disposición de gran número de *electores* a cambiar su decisión partidista entre una *elección* y otra, los *electores* se mostraron renuentes a votar fuera de su bloque preferido<sup>4</sup>.

### **III. La estabilidad de las adhesiones partidistas**

El fenómeno de *volatilidad* electoral no ocurre de manera uniforme. Puede explicarse a partir de diversas causas y se relaciona estrechamente con las características de cada sociedad y la gestación y el funcionamiento de cada *sistema político*. No obstante, hay coincidencia general en cuanto a que la existencia de raíces o anclajes partidistas sólidos en el conjunto de la sociedad es una condición esencial para la estabilidad de las adhesiones partidarias.

Desde ese punto de vista, pueden distinguirse tres tipos de anclajes o raíces de la fidelidad partidista: los vínculos psicológicos entre el partido y sus votantes (identificación partidista), la organización partidaria y el enraizamiento de los apoyos partidistas en clivajes sociales.<sup>5</sup> Desde otro ángulo, también puede asignarse un papel relevante al liderazgo partidario, aún cuando éste incida más en la *volatilidad* dentro de un bloque que en la *volatilidad* entre bloques. Por último, el propio *sistema electoral* aplicado incide sobre la estabilidad del *sistema político*, en la medida en que dificulta o facilita los fenómenos de *volatilidad*.

En lo que se refiere a la *identificación partidaria*, es un hecho generalmente aceptado que la fuerza del vínculo psicológico, el sentimiento de afectividad o cercanía y la lealtad que de él deriva hacia una familia ideológica o un partido determinado, constituye un fuerte anclaje de la opinión política (el llamado anclaje actitudinal), en la medida en que arraiga, alinea y estabiliza a su electorado, disminuyendo el riesgo de *volatilidad*.

Un electorado que carece de identificaciones partidarias consolidadas es potencialmente volátil y susceptible, en determinadas situaciones y bajo la influencia de campañas políticas eficaces, de provocar cambios electorales drásticos, con sus consecuencias sobre el sistema de partidos.

Un segundo tipo de anclaje de la fidelidad partidista surge de la estructura organizativa de los diferentes partidos. Un partido que cuenta con una estructura sólida y adecuada, que continúa operando en los períodos entre convocatorias electorales, con arraigo en todo el territorio y penetración relevante en la sociedad, estará mucho menos expuesto a una potencial *volatilidad* de su electorado. Desde este ángulo, el *ratio* entre afiliados y *electores* del partido (que parece declinar, por otra parte, en la generalidad de los países), así como la vinculación más o menos estrecha del partido con organizaciones sindicales, religiosas u otras organizaciones de la sociedad civil que pueden canalizar el apoyo hacia aquel, son elementos significativos.

En tercer lugar, el enraizamiento de la identificación partidista en un clivaje (*cleavage*) social, sea de clase, regional, religioso o ideológico, consolida los vínculos entre *electores* y partidos y contribuye a estabilizar el sistema de partidos. Bartolini y Mair destacan la importancia de la estructuración social del partidismo como instrumento para estabilizar la relación con los *electores*. Asignan especial significación a la capacidad de los partidos para articular las demandas de los ciudadanos afectados por un conflicto, traduciendo un clivaje social en una adhesión *política* (“*cleavage* encapsulation”)<sup>6</sup>. La fidelidad partidista arraiga sólidamente a partir de la identificación del partido con los intereses políticos de un grupo o de una clase. Naturalmente, si en una sociedad determinada no existen clivajes sociales profundos, la tarea de retener *electores* de un segmento específico, definido por una línea de conflicto, se verá muy dificultada.

Además de los señalados, la actitud hacia el líder o candidato del partido es otro de los factores que afectan potencialmente la *volatilidad* de su electorado. Las valoraciones positivas respecto a la gestión de un líder político, en el gobierno o en la oposición, contribuyen a mantener las adhesiones, mientras que las negativas las ponen, naturalmente, en riesgo, en la medida en que la figura del líder juega un papel cada vez más significativo en las *campañas electorales*. Desde este punto de vista parece importante señalar que la importancia del líder se acrecienta en aquellos partidos “catch all”, con relación a partidos de ideología definida o con fuerte arraigo en determinados sectores sociales.

Por último, es una realidad que el *sistema electoral* tiene efectos sobre la estabilidad del sistema de partidos. La estructuración de los distritos electorales, las reglas de la



representación, la necesidad de un mínimo porcentual para acceder a cargos electivos, entre otros mecanismos, pueden operar en forma discriminatoria respecto a los partidos minoritarios. Como consecuencia de ello, los *electores* tienden a concentrarse en los partidos mayoritarios (“voto útil”), lo que dificulta la subsistencia de los pequeños partidos (y mucho más la aparición de partidos nuevos), que pudieran eventualmente canalizar la expresión de fenómenos de *volatilidad* electoral.

#### **IV. Los procesos de desalineamiento**

Aunque en muy distintos grados, el proceso de desalineamiento electoral, con aumento de la *volatilidad*, se constata en muchos países. Sus causas, múltiples y complejas, se relacionan estrechamente con la situación política y social de cada país en particular. No obstante, parece posible ensayar la identificación de algunas de esas causas que inciden generalmente para determinar la amplitud del proceso.

En primer lugar, recorriendo todas las sociedades democráticas, desde América Latina hasta los países de Europa occidental, parece verificarse una tendencia generalizada a la disminución del interés de los ciudadanos por la actividad política. Sea como consecuencia de la caída de paradigmas provocada por el derrumbe del socialismo real, de la transformación de los estilos de vida, la entronización del consumo como valor fundamental, u otras múltiples causas, lo cierto es que la preocupación por lo público ha cedido claramente el lugar a una actitud en que predomina la búsqueda de la realización individual. Todas las encuestas recogen una menor cercanía a los partidos, coincidente con la baja en la tasa de afiliación. Esa tendencia parece tanto más clara cuanto se la verifica también con relación a los sindicatos, unidos desde su origen a la *participación política* de las clases trabajadoras. Incluso en muchos países cae el interés ciudadano por participar en otro tipo de organizaciones formales que pudieran canalizar inquietudes sociales. Las raíces de la fidelidad partidaria aparecen así claramente debilitadas. Un ciudadano desinteresado de la *política*, que no se siente cercano (y mucho menos está afiliado) a un partido, sin encuadramiento sindical o social susceptible de conectarlo con la vida política, preocupado básicamente por su vida cotidiana y su destino individual, es potencialmente un *elector* volátil, que decidirá su *voto* ante cada consulta electoral e influido básicamente por campañas publicitarias en las que, por otra parte, tampoco se ha interesado demasiado.

Otro factor de los procesos de desalineamiento electoral puede encontrarse en la creciente influencia de los medios (fundamentalmente la televisión) en la comunicación política y su influencia sobre la *opinión pública*. La aparición de la llamada video-política reduce drásticamente el papel de los aparatos políticos tradicionales, ya afectados en su capacidad de operar sobre la sociedad por el hecho arriba señalado. Las formas tradicionales de movilización política y de contacto con los *electores* son sustituidas por el empleo masivo de la televisión, un medio que privilegia la imagen y simplifica y banaliza los mensajes. En esas condiciones, un candidato con la imagen adecuada y que disponga de los medios necesarios para producir y pautar una campaña televisiva de impacto tiene posibilidades ciertas de influir sobre el electorado aún cuando no esté respaldado por una organización política tradicional y no cuente con trayectoria conocida o un programa de gobierno consistente y articulado. Los aspectos ideológicos o

programáticos de las propuestas electorales, en que pudiera enraizar la fidelidad del *elector*, pasan a ocupar un lugar secundario frente al poder de la imagen y los mensajes simplificados que se emiten por televisión, conduciendo a personalizar la opción electoral y marginando la relevancia de la adhesión partidaria ante la simpatía por el candidato.

A esos factores de influencia general sobre la *volatilidad*, cabe agregar algunos otros específicos de ciertas situaciones. En América Latina, en la década del 80 y en Europa del Este en la del 90, los partidos triunfantes en *elecciones* celebradas luego del retorno (o en este último caso de la fundación) de la *democracia* han asumido el *poder* en medio de expectativas ciertas de que el funcionamiento de sus instituciones sería suficiente para operar un mejoramiento real e inmediato en la deplorable situación económica y social de las grandes mayorías. Sin embargo esos gobiernos se vieron abocados a gestionar crisis económicas de gran profundidad, partiendo de estructuras sociales signadas por la desigualdad, con economías débiles, aplastadas por el peso de la deuda. Las soluciones ensayadas y las reformas emprendidas, aún cuando puedan juzgarse inevitables desde el punto de vista macroeconómico o de la llamada globalización, es lo cierto que no han respondido a las expectativas populares. El paso del tiempo sin una reducción significativa de los índices de desempleo, pobreza o marginalidad, el llamado “cansancio de las reformas”, produce un efecto de insatisfacción generalizado que se manifiesta en muchos casos en la *volatilidad* electoral a través del llamado “voto castigo” al gobierno de turno, ineficaz en la satisfacción de aquellas expectativas del electorado.

A los factores expuestos cabe agregar, finalmente, el preocupante nivel de desprestigio de la *política* como actividad y de quienes la ejercen, los políticos. Ese descrédito, que en mayor o menor medida se registra con carácter general, se explica en gran parte por la desconfianza en que por medio de la *política* puedan alcanzarse soluciones inmediatas para los problemas de los ciudadanos, desconfianza agudizada por el transcurso del tiempo, la persistencia o el agravamiento de esos problemas y la sucesión de compromisos electorales incumplidos por parte de sucesivos gobiernos. Pero en parte fundamental debe también atribuirse a la convicción ampliamente difundida en cuanto a que quienes actúan en *política* lo hacen movidos por el deseo de beneficiar intereses personales o de grupo y apoyados por partidos que son vistos como simples máquinas prebendarias, visión por otra parte muchas veces estrictamente apegada a la realidad. Las prácticas clientelares y fundamentalmente los escándalos de corrupción que surgen a la luz pública en diversos países con preocupante asiduidad, afectando a figuras relevantes del *sistema político*, no pueden dejar de impactar en la *opinión pública*. Analizado desde el ángulo de la *volatilidad* electoral, no cabe dudar de que la pérdida de confianza en los políticos tradicionales, en un escenario caracterizado por el bajo interés por la *política* y la escasa *identificación partidaria* abre anchos espacios y abona el terreno para la aparición de los llamados “outsiders”, que adquieren credibilidad y posibilidades electorales ciertas en función, precisamente, de su condición de “apolíticos”.

## Vocablos de referencia:

Cleavages  
Comportamiento electoral  
Elecciones  
Estructura social y elecciones  
Identificación partidaria  
Ideología política  
Liderazgo político  
Opinión pública

## Bibliografía:

Bartolini, Stefano: "La volatilità elettorale", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol.XVI,n.3, 1986.  
Bartolini, Stefano y Mair Peter: *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, 1990.  
Fernández Baeza, M.: "Clivaje" en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, San José, 1989.  
Gunther, Richard y Monterio, José Ramón: "Los anclajes de partidismo: Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa" en *Comportamiento político y Electoral*, CIS, Madrid, 1994.  
Lipset Seymour M. y Rokkan, Stein, (comps.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967.

Edgardo CARVALHO

## NOTAS

- 1 Bartolini S. y Mair.P.: *Identity, Competitton, and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge University Press, 1990. Pág.20 ss.
- 2 Fernández Baeza, M.: "Clivaje" en *Diccionario Electoral*, IIDH: CAPEL; Costa Rica, 1989. Pág.119.
- 3 Bartolini S. y Mair P.: op.cit., pp.41 ss.
- 4 Gunther R. y Montero, J.R.: "Los anclajes del partidismo. Un análisis comparado del comportamiento electoral en cuatro democracias del sur de Europa" en *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid, 1994 Pp. 474 ss.
- 5 Gunther R. y Montero J.R.: op.cit.pp.479 ss.
- 6 Bartolini S. y Mair P.: op.cit., pp. 96 ss.

# VOTO EN EL EXTRANJERO

## I. Concepto

El *voto en el extranjero* es el ejercicio del *sufragio* fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una *elección*, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al *sufragio* y los autoriza para ejercerlo de esta manera. Esta modalidad de votación puede ser llevada a cabo mediante la presentación del *elector* en lugares habilitados de manera específica –y excepcional– para funcionar como centros de votación (v.gr. Embajadas u oficinas consulares de su país, o en la sede de alguna organización internacional) o bien mediante la utilización de algún medio adecuado (v.gr. correo).

El origen remoto de esta figura tiene como base la consideración dispensada a los ciudadanos trasladados fuera del país para el cumplimiento de funciones militares, posteriormente ampliada a personal civil encargado de desempeñar otras funciones como la educación, los cargos diplomáticos, asistencia médica, etc.

## II. Elementos

Como su propia expresión lo indica, se trata de una voz compuesta por dos elementos principales: a) el *voto* o ejercicio del *sufragio*; y b) que este sea realizado en algún lugar allende las fronteras del país (para el Diccionario de la Real Academia Española, una de las acepciones de “extranjero” es: toda nación que no es la propia<sup>1</sup>).

Lo primero está relacionado con los alcances de la palabra *voto*, pues no sólo se refiere al hecho de ejercer o no el *sufragio*, sino que también se vincula con el derecho de votar. Es lo que jurídicamente se conoce como las dimensiones subjetiva y objetiva de un derecho<sup>2</sup>.

Lo segundo tiene relación con otro tipo de situaciones o problemas, básicamente las posibilidades económicas y técnicas (logísticas) para su realización.

Sin embargo, más allá de su naturaleza jurídica o de los problemas técnicos asociados con su implementación, existen dos elementos centrales que no son explícitos en el título del vocablo: la nacionalidad del votante y la seguridad jurídica.

El que participa en esta modalidad de *sufragio* es un ciudadano nacional del país que realiza la *elección* y que reside o por otras circunstancias se encuentra fuera de él. Por eso, tal vez la expresión más correcta sería: el *voto* de los nacionales en el extranjero. Esta observación es relevante, para que no exista confusión con otro tipo de situación frecuente en algunos países, como es la autorización del ordenamiento jurídico electoral para que en cierto tipo de *elección* (v.gr. municipal o de autoridades locales) puedan votar ciudadanos que ostentan otra nacionalidad.

El tema de la seguridad tiene importancia por la estrecha relación que debe darse entre las autoridades electorales y otras autoridades estatales –fundamentalmente, personal del servicio exterior– para todas las etapas previa (campaña), de ejercicio del *sufragio* (votación) y de traslado seguro de *resultados electorales*. Se trata pues de un problema político asociado en muy buena medida con la *legitimidad* y eficacia del *sistema electoral*, así como con el profesionalismo y la ética de las autoridades y el personal perteneciente a otras expresiones políticas del Estado –o de organizaciones internacionales, cuando es ese el caso– y que actúan como colaboradores cuando tiene lugar un *proceso electoral* en el que aplica esta modalidad de votación.

### **III. Aspectos jurídicos, institucionales y técnico/organizativos que deben ser considerados**

La puesta en práctica del *voto en el extranjero* implica una serie de aspectos de muy diversa y compleja naturaleza, que más allá de la tutela de los derechos políticos, la voluntad *política* de los actores sociales, las posibilidades económicas del Estado y la seguridad del *sistema electoral*, deben ser considerados. Entre los principales se encuentran al menos los siguientes:

#### *A. Aspectos jurídicos*

- Previsión normativa: que la legislación electoral contemple la figura y las condiciones en las que se aplica (tanto en lo relativo a temas centrales como la inscripción en un registro, la mecánica del ejercicio del *voto* o el *escrutinio*, como en otros aspectos tales como horarios para las votaciones, características de los locales, personal de apoyo, papel del *organismo electoral*, *medios de impugnación*).
- Tipo de *elección* a la que aplica: presidenciales, legislativas, municipales, consultas populares, todas o algunas de ellas. Un aspecto importante es el relacionado con las *candidaturas* afectadas cuando la *elección* es legislativa o municipal, pues hay que definir a cuáles *circunscripciones electorales* están asociados estos *votos* (¿a la que se escoja libremente?, ¿a la última en que *elector* estuvo adscrito si no es un nuevo *elector*? ¿cómo se define esto en el caso de los nuevos *electores*?<sup>3</sup>).
- Ámbito geográfico de aplicación: en sentido amplio (todos los países del mundo donde haya nacionales del país que tiene la figura) o en sentido estricto (sólo en ciertos países donde haya determinadas condiciones).
- Sujetos a los que se aplica: la cobertura puede ser restringida (personal de las fuerzas armadas, del servicio exterior o personas dedicada a otro tipo de ocupaciones, así como sus familiares) o amplia (a todo nacional residente en un país extranjero y que cumpla con ciertos requisitos: edad, nacionalidad, en algunos casos una cantidad determinada de años residiendo fuera del país).
- Definición sobre el tema de la obligatoriedad o no del *voto*, y en caso de que aplique, régimen de multas y sanciones por abstencionismo.

- Cumplimiento de los plazos previstos para las diferentes etapas de organización y ejecución del *voto en el extranjero* (particularmente importantes la de inicio del período de solicitud de inscripción en el registro de *electores* y en el caso del *voto* por correo, el tiempo requerido para que el *voto* no llegue de manera extemporánea).
- Establecimiento de un régimen de sanciones administrativas y penales por actos irregulares cometidos con ocasión de la aplicación del *suffragio* en el extranjero.
- Definición clara y precisa sobre cómo se vota y cómo se asegura el secreto del *voto*.
- Previsiones para evitar el doble (o múltiple) *voto*.
- Definición sobre la autorización de observadores internacionales y cuáles son sus atribuciones y limitaciones.

#### *B. Aspectos institucionales*

- Coordinación entre diversas instancias públicas del Estado: Congreso, autoridades electorales, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Cuando procede, coordinación con organizaciones internacionales (como la ONU) que en algunos casos apoyan en la organización del proceso o para que sus oficinas o sedes sirvan como centros de votación.
- Coordinación con medios de comunicación, compañías telefónicas e informáticas.
- Coordinación con autoridades extranjeras y si procede, con servicios postales nacionales y extranjeros.
- Mecanismos de regulación para el desarrollo de las *campañas electorales* en el exterior, el acceso de los residentes en el extranjero a la información básica sobre las *candidaturas* y plataformas programáticas y un conjunto de elementos asociados con esto (financiamiento, acceso a medios, realización de los actos de campaña en lugares públicos, seguridad de los candidatos, trámite de denuncias, sanciones).
- Coordinación y control sobre las labores desplegadas por los fiscales partidarios.
- La coordinación puede incluso llegar a darse con instancias privadas que pueden ser de gran utilidad en la distribución de algún tipo de material electoral: agencias de viaje, compañías aéreas (Canadá).

#### *C. Aspectos técnico/organizativos*

- Determinación del número de nacionales en edad y habilitados para votar, que residen en el extranjero (muy importante para efecto de provisiones logísticas como la remisión de materiales y la organización de los centros de votación).

- Análisis socio-demográfico sobre las características de este grupo de personas (cantidad, diversidad, distribución en distintos países y dentro de ellos, movilidad, condición migratoria).
- Condiciones adecuadas para levantar un registro de nacionales en el exterior empadronados para votar y para asegurar que este registro cuente –al menos– con las mismas condiciones de seguridad y de depuración que tiene el registro levantado en el país de origen. Este registro puede ser conformado dentro o fuera del país que realiza la *elección*.
- Condiciones adecuadas para dotar a los *electores* de un documento oficial -con fotografía- que los habilite para votar (y en relación con esto, todo lo asociado al tema de la documentación: reposición por pérdida, por deterioro, vencimiento de su vigencia); este puede ser, eventualmente, la misma cédula de identidad o el pasaporte.
- Condiciones adecuadas para la información y la educación cívica y electoral de los votantes (sobre qué o por quienes vota, cómo debe hacerlo, cuándo).
- Impresión, distribución, seguridad y traslado de materiales electorales (generales o específicos para esta modalidad de votación) en cantidades suficientes.
- Capacitación del personal encargado de atender los centros y las *mesas de votación*.
- Acondicionamiento y control sobre el funcionamiento de centros y *mesas de votación*.
- Tiempo suficiente para que las autoridades electorales puedan hacer efectivo el proceso de envío, recolección y procesamiento de los *votos* para que estos no sean rechazados por llegar de manera extemporánea.
- Condiciones adecuadas para la realización del *escrutinio* y la transmisión de *resultados electorales*.
- Protección de los centros de votación durante la *jornada electoral*.
- Condiciones adecuadas para dar a conocer, con seguridad y en un tiempo razonable, los resultados obtenidos mediante el *voto en el extranjero*.

#### **IV. El debate central: derecho versus seguridad jurídica**

##### A. Extensión del derecho de *suffragio*<sup>4</sup>

Para sus defensores, el *voto en el extranjero* es una modalidad del derecho de *suffragio*, asociado de manera esencial con la calidad de ciudadano<sup>5</sup> nacional de un Estado. El sustento jurídico estaría entonces relacionado no sólo con la protección constitucional o legal que en el orden interno debe gozar todo ciudadano en ejercicio pleno de sus derechos, sino también con la tutela internacional que tienen los derechos políticos, cuyo

cumplimiento debe darse sin discriminaciones y sin que medien “restricciones irrazonables”<sup>6</sup>.

Los grupos de personas –principalmente, nacionales de algún país que residen en el extranjero pero que mantienen importantes nexos afectivos y económicos<sup>7</sup> con su país de origen– que lo reclaman como un derecho, basan su planteamiento en que el *sistema electoral* debe poner en práctica el *voto en el extranjero* para darle contenido al derecho genérico de igualdad, entendido como el hecho de que vivir en el extranjero no debe constituir un factor de discriminación. Obviamente, la otra cara de la misma moneda la constituye el derecho a la *participación política*<sup>8</sup>, con la obvia consecuencia de buscar la integración de una cantidad mayor de ciudadanos a la vida política del país.

Incluso se ha llegado a plantear que al igual que en otros momentos se logró revertir la situación de los iletrados, los indígenas o las mujeres, la reivindicación por el *voto en el extranjero* va a terminar con la discriminación de los nacionales residentes en otros países en cuanto a la plenitud de sus derechos políticos.

A esta visión se opone la tesis de que los votantes residentes de manera permanente en el extranjero no son parte de la sociedad política de la que son nacionales y no van a ser “afectados” directamente con las consecuencias de su *elección*, con mucho más razón cuando la aplicación de esta figura puede darse en casos de *elecciones* de autoridades municipales o locales<sup>9</sup>.

Por estas razones, el tema del *voto en el extranjero* está constantemente gravitando en aquellos países en los que se organizan procesos de reforma electoral.

#### *B. Problemas operativos y económicos*

La conveniencia o inconveniencia de la aplicación del *voto en el extranjero* no puede descansar exclusivamente en la idea de que es una obligación del Estado aplicarlo, por dimanar de un derecho fundamental. Hay elementos de racionalidad operativa y económica que aconsejan un tratamiento ponderado sobre su viabilidad. Por eso su aplicación en nuevos casos se da generalmente de manera gradual (México, República Dominicana). Es clave que los *organismos electorales* encargados de administrar una *elección* con *voto en el extranjero*, dispongan de apoyo, tiempo de planificación y condiciones muy favorables para que las exigencias logísticas no se conviertan más bien en una fuente de críticas y problemas.

En América Latina se ha venido desarrollando un proceso gradual de acumulación de experiencia y profesionalización de las autoridades y *funcionarios electorales*, pero difícilmente se podría afirmar que todos están listos para combinar sus esfuerzos por hacer *elecciones* libres, limpias y competidas dentro de las fronteras del Estado con la organización y financiamiento de *elecciones* en otros lugares del mundo. Por lo demás, generalmente se trata de organismos que realizan sus actividades regulares y especiales (como las *elecciones*) en el marco de condiciones presupuestarias precarias y que en la mayoría de los casos representan puntos de conflicto con las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.



Esto es tanto más complicado en el caso de países cuya cantidad de nacionales asciende a millones de personas y suelen concentrarse en una o muy pocas naciones.

Lo que para algunos países significa un monto económico casi insignificante, para otros puede constituir un porcentaje relevante del conjunto del presupuesto destinado a organizar las *elecciones*. Esto, con la preocupación de que no siempre el esfuerzo económico de facilitar el *voto* de los nacionales en el extranjero se ve recompensado con una participación electoral aceptable.

### *C. Seguridad jurídica y confiabilidad del sistema electoral*

El proceso de consolidación democrática en América Latina ha dado pasos firmes en aquellos países en los que se ha podido avanzar en la combinación de eficacia y *legitimidad* de los *procesos electorales*. Si las posibilidades reales de los *organismos electorales* cuya legislación contempla el *voto en el extranjero* no se condice con las condiciones en las que tiene que organizar estas *elecciones* en diversos países, no sólo se enfrentará a descrédito y consecuencias negativas en relación con la población directamente interesada, sino que en atención a las dimensiones de las irregularidades<sup>10</sup>, esto podría incluso afectar los resultados de la *elección* en el orden interno y generar conflictos en este ámbito. En este sentido, problemas asociados con el secreto del *voto* y con el doble o múltiple *voto* son sólo algunos de los más preocupantes.

Esto se ubica entonces en el terreno no sólo de la seguridad jurídica de los *electores* que participan en la modalidad del *voto en el extranjero* sino también en la confiabilidad misma del proceso y del *sistema electoral*.

## **V. Modalidades de voto en el extranjero**

Con acierto, la organización del “Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero”<sup>11</sup> (México, 1998), estableció una tipología tripartita de gran utilidad didáctica:

*A. Modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación (Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Colombia).*

Es probablemente la expresión clásica de ejercicio del *voto en el extranjero*. Como se ha señalado, implica una serie de previsiones presupuestarias, logísticas y de coordinación interinstitucional que en algunos casos pueden ser de gran envergadura.

En la forma típica, básicamente funciona de la siguiente manera:

- Utilización de embajadas, consulados o de lugares alquilados para acondicionar centros de votación (escuelas o edificios públicos del país extranjero donde los *electores* concurren a votar).

- *Mesas de votación* con un número determinado de *electores* (lo usual es entre 200 y 500) compuestas por miembros designados por la autoridad diplomática o consular o directamente por la autoridad electoral.
- Participación de fiscales u observadores de los *partidos políticos* participantes.
- *Escrutinio* (generalmente ocurre in situ y los resultados se recogen en un acta proporcionada al efecto) y transmisión de *resultados electorales* por una vía autorizada, generalmente por fax.
- Devolución del material electoral sobrante al Ministerio de Relaciones Exteriores o directamente a las autoridades electorales organizadoras<sup>12</sup>.

*B. Modalidad del voto postal o por correo (Canadá, España, Portugal)*

Se trata de casos en que los votantes –previo proceso de inscripción en registros específicos de *electores* bajo esta modalidad y dentro de plazos determinados– depositan su *voto* en sobres entregados al efecto y que son remitidos a las autoridades electorales del país de origen por vía postal (correo certificado o regular). Obviamente esto descansa en la existencia de sistemas de correos eficientes y seguros.

El *elector* que comunica su deseo de votar bajo esta modalidad, recibe de la organización electoral un conjunto de documentos (papeleta de votación, en algunos casos copia del boletín oficial donde constan las *candidaturas*, un conjunto de sobres<sup>13</sup>: para introducir el *voto*, para remitir el *voto* por correo, otro con la dirección del centro y la mesa electoral que le corresponde) y envía por vía postal lo que se le indica.

Aunque en algunos sistemas se considera la posibilidad de que el *voto* se realice por medio de fax, correo electrónico o incluso teléfono, se trata todavía de iniciativas que están en estudio para asegurar plenamente, entre otras cosas, el secreto del *voto*.

*C. Modalidades combinadas o alternas (Australia, Suecia)*

En estos casos el ordenamiento electoral nacional consigna más de una modalidad de votación en el extranjero, a las que el ciudadano: a) puede acceder porque escoge la que más le interesa o conviene (v.gr. “*voto adelantado*” o *voto* por correo) o; b) le corresponde alguna de las dos posibles<sup>14</sup>.

## **VI. Importancia política**

El *voto en el extranjero* es una figura que adquiere relevancia en la legislación electoral comparada mundial en los últimos 20 años, aunque su origen se remonta a algunas experiencias pioneras ubicadas en las primeras décadas del siglo XX (Australia). No obstante, salvo en algunos casos conocidos y excepcionales (como podría ser la insistente y activa demanda de residentes dominicanos en los Estados Unidos) el interés por la regulación y aplicación de esta figura no se origina en los propios interesados sino en

actores del contexto político, y no pocas veces en el marco de procesos de reforma electoral<sup>15</sup>. En casos como el argentino y el brasileño, el porcentaje de inscritos para votar en el extranjero es mínimo en relación con los que estarían en derecho de hacerlo y los que votan efectivamente son todavía menos en relación con los inscritos<sup>16</sup>.

La importancia política de la figura es pues, muy variable y con seguridad va a estar determinada por factores coyunturales en el país de origen, así como con las características y la dimensión de la colonias residentes en el extranjero.

Especial interés requerirá el caso de colonias muy concentradas en ciertos países o incluso en Estados de estos países (mexicanos en California, dominicanos en Nueva York). Otro tema candente es el de los migrantes ilegales y refugiados, cuyo efecto sobre la figura del *voto en el extranjero* es todavía un signo de pregunta.

Los criterios de importancia que el *voto en el extranjero* puede tener para los distintos actores, podrían resumirse así:

- Para la comunidad votante (residente o de paso por el extranjero): constituye una forma de mantener el vínculo con la comunidad política de la que se siente parte. Eventualmente, podría estar asociado con la idea de que su papel – fundamentalmente económico o como contribuyente– le da derecho a tener cierta influencia sobre dicha comunidad.
- Para el *sistema político* interno: puede ser también una forma de no perder el contacto y de aprovechar las potencialidades y relevancia social de esos compatriotas ausentes.
- Para la institucionalidad partidaria: podría ser eventualmente un factor clave para reconfigurar la correlación de fuerzas en lo interno del país y mantener activas fuentes de financiamiento.
- Para las autoridades electorales: puede inscribirse en una tendencia mundial (se afirma que entre 35 y 40 Estados cuentan con la figura del *voto en el extranjero*) y la medida puede resultar eficaz para consolidar su *legitimidad*, siempre que aseguren control político del proceso, estén directamente vinculadas con la organización y cuenten con los recursos suficientes y el tiempo necesario para que la figura del *voto en el extranjero* funcione adecuadamente.

## **Vocablos de referencia**

Ciudadanía  
Elector  
Sufragio  
Voto

## Bibliografía:

- Aragón Reyes, Manuel: "El derecho de sufragio: principio y función." En: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Berlin, Isaiah: *Conceptos y categorías. Ensayos filosóficos*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1992.
- Borja, Rodrigo: *Enciclopedia de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Cotteret, Jean-Marie y Emeri, Claude: *Les systèmes électoraux*. Presses Universitaires de France, Paris, 1988.
- Dahl, Robert: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Buenos Aires, 1999.
- Di Tella, Torcuato; Gajardo, Paz; Gamba, Susana y Chumbita Hugo: *Diccionario de ciencias sociales y políticas*. Puntosur, Buenos Aires, 1989.
- González Casanova, J.A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Vicens Vives, Barcelona, 1994.
- Goodwin-Gill, Guy S.: *Élections libres et régulières. Droit international et pratique*. Union Interparlementaire, Genève, 1994.
- Grawitz, Madeleine y Leca, Jean: 2. *Les régimes politiques contemporains*. Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- Hauriou, André: *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ariel, Barcelona, 1971.
- Miró Quesada Rada, Francisco. *Introducción a la ciencia política*. Parte especial. Editorial Cuzco S.A., Lima, 1997.
- Morínigo, José Nicolás: *Vocabulario político*. RP ediciones/ExpoLibro, Asunción, 1995.
- Newman, Frank y Vasak, Karel: *Derechos civiles y políticos*. En: Vasak Karel (ed), *Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, Vol. 1, Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984.
- Nohlen, Dieter: *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. UNAM, México, 1993.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, decimonovena edición, Madrid, 1970.
- Sáchica, Luis: "Democracia, representación, participación". En: *Cuadernos de CAPEL* No. 3, IIDH/CAPEL, San José, 1985.
- Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1995.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral: *Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero*. México, 1998.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral. *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*. México, 1998.
- Valdivia Cano, Ramiro: *Manual de Derecho Electoral*. Editorial Horizonte, Lima, 1998.
- Valverde, Ricardo: *El derecho de participación política y la consolidación democrática en el sistema universal de protección y promoción de los Derechos Humanos*. En: IIDH/CAPEL, *Boletín Electoral Latinoamericano* No. XX, IIDH/CAPEL, Julio-Diciembre 1998.
- [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)
- [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- [www.uno.org.mx](http://www.uno.org.mx)
- [www.pp.es](http://www.pp.es)
- IDEA/Naciones Unidas/IFES. Ace project. Versión 0.1 abril 1999. CD Rom.

Ricardo VALVERDE GÓMEZ

## NOTAS

- 1 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1970: 600.
- 2 "El derecho de sufragio, como los demás derechos fundamentales, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo. Desde el primero, aparece como una facultad del titular del derecho garantizado por el ordenamiento, eso es, como un derecho de libertad; el derecho a votar...y por lo mismo también la libertad de no votar...son la expresión de ese sentido subjetivo del derecho de sufragio. Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es...un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático." Aragón Reyes, Manuel: "El derecho de sufragio: principio y función", en: Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998: 97.
- 3 Las respuestas a estas preguntas no son del todo indiferentes a la realidad política del país, pues desde el sistema de votación en el extranjero se pueden modificar –en los casos de países que tienen millones de nacionales fuera– correlaciones políticas en pequeños municipios o provincias.
- 4 Ver: Goodwin-Gill, Guy S: *Élections libres et régulières. Droit international et pratique*. Union Interparlementaire, Genève, 1994: 46.

- 5 Existen riquísimas y numerosas discusiones –tradicionales y recientes– que no se reproducen aquí por razones de espacio y de pertinencia, en torno a los alcances de la noción de ciudadanía. Obviamente que los resultados de estas discusiones tienen una gran importancia para efecto del voto en el extranjero y de las disposiciones normativas que lo regulan. Resulta especialmente interesante la discusión en torno al tema de la “doble nacionalidad”, que no se traduce siempre en una consideración de “doble ciudadanía”, al menos en la posibilidad de que la persona en esa condición disfrute plenamente de los derechos políticos en ambos países (situación mucho más sensible cuando estamos en presencia de la figura del voto en el extranjero).
- 6 Para Newman y Vasak ( Derechos civiles y políticos. En: Vasak Karel (ed): *Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, Vol. 1, Serbal/UNESCO, Barcelona.1984: 237), los derechos políticos son necesarios para que las personas organicen su participación en los asuntos públicos de la comunidad a la que pertenecen. En el caso de los votantes en el extranjero la tutela estaría relacionada con al menos las siguientes expresiones: a) derecho a participar en los asuntos públicos; b) derecho a votar; c) derecho a tener acceso a la administración pública de su propio país.
- 7 En el caso de algunos países, los ingresos provenientes de las remesas de sus nacionales en el extranjero representan porcentajes claves en la economía nacional (El Salvador, República Dominicana, Nicaragua o México, cuya población ausente se calcula en aproximadamente 10 millones de personas, 99% de las cuales viven en los Estados Unidos).
- 8 Ver: González Casanova, J.A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Vicens Vives, Barcelona, 1994: 307 y ss.
- 9 En términos técnicos y prácticos, un ciudadano salvadoreño residente en Nueva York se vería más afectado por las actuaciones del Alcalde de esa ciudad que por las decisiones, por ejemplo, del Alcalde de Ahuachapán.
- 10 Constance Kaplan, funcionaria electoral estadounidense advierte: “Somos particularmente sensibles al fraude; en la medida en que las elecciones se vuelven más y más sofisticadas en los Estados Unidos, los tipos de fraude llegan a ser también más elaborados. El más reciente influjo de fraude proviene de los votos en ausencia a través del voto por correo, ya que la boleta se encuentra fuera de control de la autoridad electoral y los ciudadanos pueden ser fácilmente burlados, especialmente aquellos en hospitales, prisiones o los ancianos. Es así que la posibilidad de fraude debe ser considerada siempre que se contemple un programa de voto en el extranjero”. El caso de los Estados Unidos. En: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral. Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero. México, 1998: 142,143. Un factor -no infalible, pero al menos aceptable- de control que generalmente se aplica en las elecciones donde el elector participa con su presencia física, como es el entintado de un dedo con tinta indeleble, no es aplicable a la modalidad de voto por correo, con lo cuál la seguridad va a descansar casi exclusivamente en la calidad del Registro de Electores y del documento de identidad.
- 11 Ver: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral. Seminario internacional sobre el voto en el extranjero. México, 1998.
- 12 Ver: Soudriette, Richard: La perspectiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales. En: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral. *Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero*. México, 1998: 28.
- 13 Es justamente el procedimiento de la apertura y el ordenamiento de estos sobres lo que preserva el secreto del voto (Canadá).
- 14 Por ejemplo, por disposiciones y regulaciones en Alemania y Suiza, los suecos ausentes sólo pueden votar en el extranjero en la modalidad de sufragio por correo. En los demás casos el voto tiene lugar en una representación diplomática del país.
- 15 “No creo recordar un solo caso de protestas con este origen. En una pequeña plaza frente a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York hay manifestaciones casi a diario por los temas más diversos, pero nunca ha habido una manifestación de residentes de un país que protesten por la imposibilidad de ejercer su derecho al voto. Tampoco se ha recibido nunca una carta de protesta sobre el tema en la División de Asuntos Electorales, ni el tema suele discutirse en círculos de derechos humanos”. Boneo Horacio. La perspectiva de la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. En: Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral. *Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero*. México, 1998: 14.
- 16 Otro tanto sucede en el caso de Venezuela, aunque esto se diluye siempre en el marco de una polémica sobre si lo que existe es desinterés de los ciudadano o falta de motivación e información de parte de las autoridades encargadas de poner en práctica esta modalidad de voto.

## VOTO

El vocablo “voto” proviene del latín *votum*, y ello ya nos ilustra acerca del origen religioso del término que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses. Si atendemos a las acepciones de esta voz admitida por la Real Academia Española<sup>1</sup> comprobaremos cómo ese significado religioso perdura<sup>2</sup>, baste al efecto con atender a sus dos primeras acepciones.

Comúnmente, se suelen utilizar como vocablos sinónimos los de “voto” y “sufragio”. La voz “sufragio” proviene del latín *suffragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro (Diccionario de la Lengua Española, op. cit., tomo II, pág. 1269), acepción que no va del todo desencaminada pues, como ha advertido Lucas Verdú<sup>3</sup>, mediante el *sufragio* los ciudadanos *electores* coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política (Estado-comunidad) a su conexión con la organización jurídico-política del Estado (Estado-aparato) y, por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política. No en vano, como pusiera de manifiesto Maurice Hauriou<sup>4</sup>, el *sufragio* es la organización política del asentimiento y al unísono, del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre.

En todo caso, en un momento ulterior, al vocablo “sufragio” se ha dado un nuevo significado, el de *voto*. El propio Diccionario de la Lengua Española recoge como una de las acepciones de aquel vocablo la de “voto” de quien tiene capacidad de elegir. La circunstancia precedente ha propiciado una utilización indistinta de las voces “sufragio” y “voto” por parte de amplios sectores doctrinales. Así, Pérez Serrano<sup>5</sup> define el *sufragio* como una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del Cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con *voto* en un cierto momento con respecto a la *política* nacional. Sin embargo, por nuestra parte, entendemos que conviene deslindar los términos “sufragio” y “voto”, aun a sabiendas de que entre ambos existe una indiscutible analogía. El tema de la naturaleza jurídica del *sufragio* ha propiciado posiciones doctrinales divergentes que, aun cuando con infinitos matices, pueden reconducirse a dos grandes grupos.

En el primero de ellos se sitúan quienes entienden que el *elector* al votar ejercita un derecho de los llamados innatos u originarios. El origen de esta posición se vincularía en algún modo a la concepción rousseauniana de la ley como expresión de la voluntad general, que se reflejaría en el Art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, a cuyo tenor: “La Loi est l’expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation...”.

En definitiva, si la ley debe reflejar fielmente la voluntad general, todos los ciudadanos han de participar en su formación a través de la *elección* de quienes, en cuanto representantes suyos, han de elaborarla.

Dentro del segundo grupo podríamos ubicar aquel sector de la doctrina que sostiene que el acto de votar no supone el ejercicio de ningún derecho individual, sino que en él el *elector* actúa como un órgano del Estado que realiza una función del mismo. Así concebido, el *sufragio* constituye una función, sin la cual no puede desenvolverse el Estado, porque le faltarían órganos auténticamente representativos. Lejos de manifestar su criterio individual, el *elector* lo que hace al emitir su *voto* es dar efectividad a un estado de opinión social.

Por nuestro lado, creemos con Giménez Fernández<sup>6</sup> que ambas posiciones no son del todo inconciliables. Es claro que el *sufragio*, aun no siendo un derecho innato u originario, no puede concebirse como una mera función. Estamos en presencia de un derecho fundado en la convivencia social, propio del hombre, no en cuanto ser humano, sino en cuanto ciudadano de un Estado, cuya esencia, por tanto, corresponde al hombre-ciudadano, pero cuya determinación compete al Estado, que es el encargado de asegurar la realización del derecho.

En definitiva, entendemos que el *sufragio* es el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, consecuentemente, de un derecho público subjetivo de naturaleza *política*.

Frente al *sufragio*, el *voto*, como señala Fayt<sup>7</sup> es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el *sufragio* político. Se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, públicas o privadas. El *voto* constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y con relación al *sufragio* político, el *voto* constituye el hecho de su ejercicio.

La actividad que desarrolla el *elector* cuando vota, la acción de emitir el *voto*, configura un acto de voluntad política —que deriva del previo derecho subjetivo de *sufragio*— mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad; en definitiva, formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva.

Este acto de voluntad política puede clasificarse con base en criterios muy dispares. Como han puesto de relieve Carreras y Vallés<sup>8</sup>, la mayoría de los criterios clasificatorios pueden agruparse en dos grandes capítulos: los que se refieren a la expresión material del *voto* y los que contemplan los efectos del mismo.

## **I. Tipos de voto según su expresión material**

Nos referiremos sucesivamente al *voto* público y secreto, al *voto* nominal y de lista, y al *voto* personal, por correo o por delegación.

### *A. Voto público y voto secreto*

El *voto* es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad. El principio del *voto* secreto se opone a la emisión pública o abierta del *voto*, así como al *voto* al dictado, por aclamación o a mano alzada. Históricamente, en el pasado siglo, era norma común de las legislaciones electorales el carácter público de la emisión del *voto*. Montesquieu y, sobre todo, Stuart Mill, en su ardiente defensa del *Representative Government*, se mostrarían partidarios de la publicidad del *voto* sobre la base de que toda función que desarrolla el valor cívico debía ejercitarse públicamente.

Si en una sociedad perfecta no existiesen motivos para defender el secreto del *voto*, la realidad de las presiones políticas, sociales y económicas, e incluso de toda suerte de coacciones, abogan por la necesidad de respetar aquel secreto, que de esa forma se presenta como un requisito ineludible de la libertad de ejercicio del derecho de *sufragio* y

de la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano *elector*. No en vano la supresión de la votación abierta ofrece seguridad frente a la corrupción e intimidación organizadas, ya provengan de parte de personas influyentes o de la presión de la *opinión pública*.

Hoy puede afirmarse que la casi totalidad de la legislación contemporánea establece que el *voto* debe ser secreto, lo que sin embargo contrasta con lo que acontece en los comités y entidades menores de todas clases en los países occidentales, siendo, por ejemplo, procedimiento común de las *Trade Unions* británicas, no tanto para las *elecciones* como para los acuerdos plebiscitarios a favor o en contra de determinadas condiciones de trabajo, el carácter público del *voto*.

En todo caso, como con razón afirma Nohlen<sup>9</sup>, el principio del *voto* secreto no es una norma jurídica obligatoria para el *elector*. Lo único que se requiere es que se asegure, jurídica y organizativamente, la posibilidad del secreto en la emisión del *voto*. Ello no obstante, la jurisprudencia alemana ha defendido el criterio de que la emisión secreta del *voto* se configure como una obligación.

A lograr el secreto del *voto* se orientan una serie de regulaciones técnicas, como la cabina electoral, las papeletas oficiales opacas, las urnas selladas, el empleo –cual sucede en Suecia– de las máquinas electorales... etcétera.

### *B. Voto nominal y voto de lista*

Esta diferenciación se encuentra muy ligada a la opción por uno u otro tipo de distritos: uninominales o plurinominales y a la propia *fórmula electoral*.

El *voto* nominal implica el *voto* por un candidato individual. Puede tratarse de elegir un solo candidato en el marco de un distrito uninominal, o de elegir a un candidato individual de una lista. Si existe al unísono *voto* plural, se fortalece la posibilidad de cambiar el orden original de los candidatos de una lista.

El *voto* de lista implica por el contrario la opción del *elector* no entre individuos, sino entre listas de candidatos, cada una de ellas patrocinada por un partido o fuerza política. Equivale en la práctica a un sistema de “votar la papeleta del partido” (voting the party ticket).

Los sistemas de lista pueden asociarse al sistema mayoritario simple, o bien a otro sistema mayoritario cualquiera, pero en general, como advertiera Mackenzie<sup>10</sup>, la opinión reacciona contra los sistemas que permiten a un partido obtener todos los escaños de una circunscripción plurinomial por una mayoría absoluta, e incluso por mayoría relativa. A ello se debe que los sistemas de lista lleven casi siempre consigo fórmulas orientadas a distribuir los escaños entre los partidos en proporción a los *votos* obtenidos por cada lista.



### C. *Voto personal, por correo o por delegación*

El *voto* es personal cuando el propio *elector* lo deposita en la urna del *colegio electoral* correspondiente. En algunos supuestos es imposible el traslado del *elector* al colegio (así, por ejemplo, enfermos y presos); de ahí que algunas legislaciones electorales hayan llegado a admitir el *voto* a domicilio, por virtud del cual, una comisión de la mesa electoral se traslada al lugar de residencia de los *electores*; bien es verdad que la regla generalizada en estos supuestos es la del recurso al *voto* por correo.

En otro orden de consideraciones, hemos de significar que es compatible con el *voto* personal la posibilidad legalmente contemplada en algunos países –por ejemplo, en Francia y España entre otros–, de que el *elector* que no sepa leer o que, por defecto físico, esté impedido para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre para entregarla al Presidente de la *mesa de votación*, pueda servirse para estas operaciones de una persona de su confianza. Tal posibilidad es asimismo plenamente acorde con el secreto del *voto*.

Las legislaciones electorales de gran número de países subrayan de modo explícito el carácter personal del *voto*. Así, el Art. 3 del Código Electoral de 1952 de la República de Costa Rica determina que “el voto es acto absolutamente personal”, y el Art. 9 del Código Electoral Nacional de Argentina del año 1983, prescribe que “el sufragio es individual”. El *voto* por correo es la forma más común de solucionar las imposibilidades materiales de votar. Está previsto para aquellas personas que se encuentren accidentalmente ausentes de su circunscripción el día de los comicios; también para quienes hayan alterado su residencia tras el último censo y para los que por razones de salud o de transporte encuentren dificultades para desplazarse hasta la mesa electoral. En Inglaterra el *voto* por correo se introdujo en 1918. Hoy lo encontramos bastante generalizado en las legislaciones electorales.

En cuanto al *voto* por delegación, implica la posibilidad legal de conceder autorización a otro para que vote en nombre del que delega por imposibilidad de realizarlo personalmente. Como recuerda Mackenzie<sup>11</sup>, el *voto* por delegación no se adoptó en las primeras *elecciones* inglesas porque la tradición establecía que los comicios eran una reunión pública; tampoco se siguió en las *elecciones* francesas para los Estados Generales, salvo respecto a las electoras que, siendo propietarias, tenían derecho a votar, y sólo podían hacerlo válidamente a través de un representante masculino. En las *elecciones* modernas su uso está limitado al caso de aquellos *electores* ausentes por fuerza mayor y en circunstancias en que sea casi imposible votar por correo. Así, por ejemplo, en Inglaterra, la actual legislación electoral limita el uso del *voto* por delegación a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los civiles que se encuentren en altamar o fuera del país el día de los comicios, ya sea porque se lo imponga su trabajo o por pertenecer a las fuerzas militares auxiliares. En Bélgica, el vigente Código Electoral, de 19 de agosto de 1928, dedica un capítulo (el capítulo III bis del Título IV) al “vote par procuration”, que, tras una Ley de 5 de julio de 1976, se reconoce respecto de cinco categorías diferentes de *electores*: enfermos, ausentes del país por razones profesionales o de servicio, comerciantes ambulantes, *electores* privados de libertad en virtud de sentencia judicial y quienes por razón de sus convicciones religiosas se hallen imposibilitados para presentarse en el

*colegio electoral*. Para ser designado mandatario, la normativa belga exige una vinculación de parentesco hasta el segundo grado con el mandante.

## II. Tipos de voto según sus efectos y su forma

Incluimos en este segundo apartado –siguiendo a Carreras y Valles<sup>12</sup>– aquellos tipos de *voto* que revelan alguna variedad en cuanto a sus efectos –relación más o menos inmediata con la designación de los elegidos, valor específico de cada *suffragio*, etc.– o en cuanto a la forma en que debe expresarse la voluntad interna del *elector* –aceptando una propuesta preestablecida o estableciendo libremente un orden de preferencias entre las posibilidades sometidas a su voluntad–. Nos hallamos ante caracteres que afectan a la misma naturaleza del *voto* y, casi siempre, se hallan en relación con la concepción política dominante de la época que los registra.

### A. Voto *directo* y voto *indirecto*

El *voto* directo es aquel en el que el *elector* se pronuncia por la persona que ha de representarle en la cámara legislativa, mientras que el indirecto presupone la *elección* de un compromisario que, en un momento ulterior, habrá de proceder a realizar la *elección* definitiva.

El *voto* indirecto, por su lado, puede ser de varios grados según la sucesión de compromisarios existentes hasta llegar a la *elección* definitiva. Como es obvio, con él, el *elector* no se pronuncia por quien ha de representarle, sino por un compromisario. Por lo general, las *elecciones* indirectas han tenido como objetivo atenuar los movimientos de *opinión pública*. La razón de la implantación en un principio de la *elección* de dos grados –dirá Giménez Fernández<sup>13</sup> refiriéndose a España– no era otra que, en teoría, el deseo de depurar el *suffragio* encomendando la designación de los representantes a personas dotadas de ciertas y determinadas condiciones.

Históricamente, el *voto* indirecto ha venido respondiendo a una orientación moderada que, a través del mismo, restaba pasión a la lucha política. Sin embargo, como recuerdan Cotteret y Emeri<sup>14</sup>, se ha recurrido igualmente al *voto* indirecto como forma de organización del federalismo; tal ha sucedido en el caso de Estados Unidos, donde el Presidente es elegido constitucionalmente por unos compromisarios o “grandes *electores*” designados a este efecto en cada uno de los Estados. Bien es verdad que el devenir de las *elecciones* presidenciales norteamericanas ha supuesto el cambio de unas *elecciones* materialmente indirectas a otras tan sólo formalmente indirectas.

A este respecto, Nohlen<sup>15</sup> ha diferenciado dentro de las *elecciones* indirectas, las *elecciones* mediatas formales y materiales. Los comicios formalmente indirectos son aquellos en los que aparece una instancia de intermediarios entre los *electores* y los titulares de los cargos, pero en las que el *elector*, sin embargo, únicamente emite un *voto* concreto por una persona o una lista que han de orientar al compromisario hacia un órgano representativo o hacia personas y listas que sean candidatos a un cargo público; en definitiva, son *elecciones* en las que la voluntad de los *electores* no está mediatizada por la instancia de compromisarios. Por el contrario, los comicios en los que la instancia de compromisarios

procede a elegir –sin vinculación ninguna– a los titulares definitivos de los cargos se han de considerar *elecciones* materialmente indirectas.

Cabe decir finalmente que en nuestro siglo la universalización del *sufragio* ha ido unida a la generalización del *voto* directo, que hoy se considera como un principio esencial del *Derecho electoral* de una *democracia* moderna.

### B. *Voto igual y voto reforzado*

La idea del *voto* igual se expresa en la clásica fórmula “un hombre, un *voto*”. Todo ciudadano tiene idéntico derecho a votar y a que los *votos* valgan lo mismo sin que sea posible diferenciar la importancia del *voto* en función de criterios de propiedad, educación, religión, raza, sexo o posición política. Los regímenes democráticos que informan las modernas estructuras políticas han generalizado el *voto* igual, pero no es raro encontrar todavía defensores del llamado “*voto* reforzado”.

En todo caso, es preciso tener presente que el principio de igualdad del *voto* añade a la formulación tradicional de “un hombre, un *voto*” la idea del valor igual de cada *voto*, por lo que hoy es enunciado bajo el rótulo de “*one man, one vote, one value*”. Y es que, como señalara el Juez Warren, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, en la conocida Sentencia “Reynolds versus Sims”, de 15 de junio de 1964: “Los legisladores representan personas, no árboles o campos. Los legisladores son elegidos por los *electores*, no por granjas, ciudades o intereses económicos... Es inconcebible que una ley que tienda a multiplicar los *votos* de los ciudadanos por dos, cinco o diez en una región del Estado, mientras en otras los contabiliza por la unidad, pueda ser constitucionalmente admisible”. El Juez Warren optaba, como advierte en un completo estudio sobre esta problemática Pierre Vialle<sup>6</sup>, por la exigencia de una igualdad matemática precisa del *voto* –desde la perspectiva circunscriptorial–, que no debía entenderse tanto en el sentido de una igualdad matemáticamente perfecta, cuanto en el de una llamada a una “representación justa y efectiva”.

En cuanto al *voto* reforzado, es aquel que autoriza a determinados *electores* individuales que reúnan unas condiciones especiales para participar en los comicios con más de un *voto*. Aun cuando este tipo de *voto* es hoy en extremo raro, ha sido muy frecuente hasta no hace muchos años. Sus modalidades más conocidas son:

1. El *voto* plural, que implica la atribución de más de un *voto* a los *electores* en quienes concurren determinadas circunstancias o situaciones jurídicas. Como significa Mackenzie<sup>17</sup>, la razón fundamental a favor del *voto* plural es que constituye un modo sencillo de aumentar la fuerza de aquellos *electores* a los que el Estado desea favorecer, pues ofrece la posibilidad de establecer diferencias a favor de los *electores* más “expertos” y “responsables” concediéndoles *votos* adicionales. Otra razón consiste en que, si se concede un segundo *voto* a determinadas clases de *electores* (como los graduados universitarios, por ejemplo) agrupados en circuncripciones especiales, se logra diversificar la representación, por requerirse un tipo distinto de *campaña electoral* y elegirse un tipo de representante distinto. Aunque la determinación jurídica del *voto* desigual es, fundamentalmente, un fenómeno del siglo XIX, ha

llegado casi hasta nuestros días. Nohlen<sup>18</sup> recuerda al efecto cómo los 52 diputados de la Cámara baja de Irlanda del Norte se elegían por medio de un *voto* plural hasta el año 1968. Derecho a su segundo *voto* tenían: 1- Los *electores* universitarios. 2- Los llamados “occupiers of business premises” ésto es, los propietarios de casas, tierras o negocios, así como sus esposas. Diremos por último que el tipo más frecuente de *voto* plural ha sido el llamado “*voto* de capacidad” defendido por Stuart Mill, que favorecía a quienes se hallaban en posesión de un determinado título, ejercían un cargo especial o reunían cualquier requisito que suponía una formación cualificada.

2. El *voto* familiar, que supone la atribución de un *voto* suplementario a los padres de familia, o bien un número variable de *votos* en relación con el número de componentes de la familia. En todo caso, parece evidente que la difusión del *suffragio* femenino ha restado valor a los argumentos que se esgrimían en favor de este tipo de *voto*.
3. El *voto* múltiple, que implica el derecho de un *elector* a emitir un *voto* en más de una *circunscripción electoral*, a consecuencia de los diferentes títulos jurídicos que concurren en el mismo. Este sistema ha subsistido en Inglaterra hasta el año 1948.

### C. *Voto individual y voto corporativo*

El *voto* individual supone que sólo el individuo que cumple los requisitos legalmente determinados, hallándose, pues, en la plena capacidad de goce de sus derechos políticos, puede ser *elector*. El individuo aparece como unidad de base de la sociedad política.

Por el contrario, el *voto* corporativo es el que se ejerce a través de entidades económicas, sociales, laborales... etc. Contrasta por ello mismo con el *voto* individual, asentado en la consideración típicamente liberal que ve a todos los hombres iguales y, como tales, ciudadanos, y por ello mismo votantes.

El cooperativismo entiende que no se puede considerar al individuo aisladamente; ello constituye una abstracción, pues la realidad nos muestra al hombre integrado en unas colectividades sociales; de ahí que sea dentro de ellas donde debe actuar políticamente. Como afirma Sánchez Agesta<sup>19</sup>, la doctrina de la representación corporativa tiene una vaga relación con los principios en que se basó la representación medieval. No es la voluntad del pueblo como sujeto indeterminado y sin conexión con los representantes designados por el cuerpo electoral lo que debe representarse, sino la vida concreta de los grupos en que el pueblo se ordena. El vínculo ha de establecerse de una manera inmediata entre esas instituciones y sus representantes; éstos no son representantes de la “voluntad general”, sino de la institución o grupo a que representan.

A la unidad del cuerpo electoral se opone de este modo la concepción plural orgánica del pueblo. La representación funcional y el *voto* corporativo constituyeron una de las ideas nucleares de los fascismos del período de entreguerras, aunque bien es cierto que sectores políticos muy alejados de ese pensamiento han propugnado intermitentemente un *voto* corporativo para la *elección* de las Cámaras altas.

Por nuestro lado, creemos con Justo López (Justo López, Mario: *La representación política*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959, pág. 40) que la representación funcional o corporativa encierra una cierta contradicción, pues aspira a lograr la unidad social y nacional, y para obtenerla construye un rompecabezas con los intereses económicos y sociales antagónicos.

#### D. *Voto absoluto y voto ordinal*

Es Rae<sup>20</sup> quien utiliza esta terminología, que otros autores sustituyen por la de “voto de aceptación” y “voto preferencial”.

Nos hallamos ante un *voto* absoluto o de aceptación, cuando el *elector* viene obligado a pronunciarse por un partido en el Parlamento frente a los demás. Su decisión no puede ser matizada, ya que el *elector* debe limitarse a un pronunciamiento positivo o negativo por los candidatos que le presentan las formaciones políticas.

Por el contrario, estamos ante un *voto* ordinal o preferencial, cuando el *elector* puede matizar su voluntad, marcando sus preferencias acerca de los candidatos que se someten a su juicio. Un ejemplo de *voto* absoluto nos puede venir dado por el modelo británico, en el que el votante ha de inclinarse por uno u otro de los candidatos en liza, pero también es absoluto el *voto* de lista vigente en muchos sistemas europeos, pues no permite al *elector* sino escoger una de las listas presentadas por las formaciones políticas que participan en la contienda electoral; es el caso, por ejemplo, del modelo español de listas completas, cerradas y blo-queadas. En algunos supuestos, el *elector* puede mostrar sus preferencias parcialmente, entre los candidatos de un partido concreto, pero no puede dividir su mandato entre partidos o candidatos de partidos diferentes. El *voto* ordinal propiamente dicho permite que el *elector* exprese una preferencia más compleja y condicional, llegando incluso a *poder* ordenar los partidos. Rae<sup>21</sup> se ha referido a tres modalidades concretas:

1. El *voto* preferente que rige en Australia para la *elección* de la Cámara Federal de Representantes, o también, la aplicación en Irlanda del “método Hare”, que invita al *elector* a ordenar sus preferencias entre los candidatos de diferentes partidos. Con relación a este último, cabe decir que el llamado sistema de “voto único transferible” o “sistema de Hare” combina la representación proporcional con el *escrutinio* mayoritario. Se basa en el principio de que queda elegido todo candidato cuyos *votos* sobrepasan el *cociente electoral*, que a su vez se obtiene dividiendo el número de *votos* expresados por el número de diputados a elegir aumentando en una unidad. El sistema opera en circunscripciones plurinominales en las que, sin embargo, cada *elector* no dispone más que de un solo *voto* sea cual fuere el número de escaños a cubrir; pero este *voto* es transferible si su candidato ha obtenido más *votos* de los necesarios para ser elegido, o si su candidato es de los que han conseguido menor número de *votos*. Por ello, el *elector* ha de indicar los candidatos que tienen sus segundas, terceras, cuartas... etc. preferencias.
2. El *voto* acumulado, que implica que el *elector* tiene la posibilidad de otorgar varios *votos* a un único candidato, o bien, la posibilidad para distribuir sus *votos* entre las diferentes

listas de partido en la proporción que él mismo decida, bien que estas posibilidades puedan establecerse limitada o ilimitadamente.

3. El *voto* combinado (panachage) va más lejos aún que los modelos precedentes, dando a los *electores* unas posibilidades notorias de in-fluir en el *proceso electoral*, pues permite borrar candidatos de una lista y sustituirlos por los de otra, esto es, recoger candidatos sin consideración de las listas de partido en que aparezcan sus nombres. Como advierte Jiménez de Cisneros<sup>22</sup> esto significa realmente que el *elector* puede configurar su propia lista. Mackenzie<sup>23</sup>, por su parte, ha puesto de manifiesto cómo, teóricamente, con procedimientos de este tipo (panachage entre listas) un sistema de lista puede adquirir, en cierto modo, la flexibilidad propia del *voto* único transferible, al que nos referíamos anteriormente.

La cuestión de la libertad o margen de *elección* del ciudadano se en-cuadra actualmente, como bien dicen Carreras y Vallés<sup>24</sup>, por la función esencial que los partidos desarrollan en el *proceso electoral*, especialmente en lo que se refiere a la selección de candidatos. Parece claro que conforme aumente el margen decisorio del *elector*, disminuirá correlativamente el marco de maniobra del partido en la selección de los candidatos llamados a intentar acceder a la asamblea legislativa. En todo caso, quizá el ideal venga dado por la conveniencia de compaginar el ejercicio del libre derecho de *sufragio* de todo ciudadano, con el carácter social de todo proceso político, y por ello mismo, del *proceso electoral*. Es evidente que con el *voto* absoluto el *elector* viene obligado a realizar un acto terminante, entregando su mandato a un solo partido; desde este punto de vista, en el microcosmos de la conducta del *elector*, el *voto* absoluto implica el rechazo de toda solución de compromiso.

Con ello, como advierte Rae<sup>25</sup> el *voto* absoluto encauza cada porción de fuerza electoral hacia las manos de un solo partido, mientras que el *voto* ordinal puede dispersarlas entre varios.

En conclusión, el *voto* absoluto concentra toda microporción de fuerza en un solo receptáculo, mientras que el *voto* ordinal no impone semejante condensación del éxito electoral. Si esta diferencia se repite en cada miembro del electorado, permaneciendo constantes los demás factores, podremos suponer que el *voto* absoluto concentra la fuerza en menos partidos, mientras que el *voto* ordinal la difunde entre mayor número de ellos. Ahora bien, hemos de indicar finalmente que no puede ignorarse que los *electores*, por lo general, no se muestran proclives a combinar candidatos de fuerzas políticas diferentes, ni tan siquiera a variar el orden de preferencia preestablecido en las listas por los partidos. Tal circuns-tancia relativiza de modo significativo el margen de maniobra que el *voto* ordinal o preferencial ofrece al *elector*, por lo menos en la praxis.

### III. El *voto* en la comunidad internacional

En la comunidad internacional desempeñan un destacadísimo rol las organizaciones internacionales, que, en términos de Díez de Velasco<sup>26</sup>, pueden ser definidas como unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses

colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.

Este último rasgo, la capacidad para expresar una voluntad propia, una voluntad jurídica diferente de la de los miembros integrantes de la organización, esto es, de los Estados miembros de la misma, es uno de los caracteres más peculiares de este tipo de organizaciones.

Esa voluntad propia de la organización ha de conformarse en el seno de su estructura institucional. Es obvio que cada organización ha de establecer sus propios procedimientos para la adopción de sus acuerdos. Con todo, es obvio que los sujetos no son aquí los individuos, sino los Estados que vienen de esta forma a asumir un protagonismo en el marco de conformación democrática de la voluntad de este tipo de organizaciones internacionales.

El origen histórico de este tipo de organizaciones se encuentra en las Conferencias internacionales; no ha de extrañar por ello que las primeras organizaciones se acomodaran al mismo método de adopción de decisiones seguido por aquellas Conferencias: la regla de la unanimidad, que como fácilmente puede comprenderse, era la metodología más respetuosa con el principio de la *soberanía* de los Estados miembros.

La regla de la unanimidad planteaba un problema básico: suponía otorgar a cada Estado miembro una suerte de derecho de veto, lo que imposibilitaba gravemente la adopción de acuerdos por la organización internacional.

Con la evolución de las organizaciones internacionales, la exigencia del consentimiento de todos los Estados miembros propia de la regla de la unanimidad estricta, va a conocer ciertas moderaciones cuyo fin último es el de evitar la parálisis que aquella regla propicia.

De esta forma han ido apareciendo diferentes métodos o reglas encaminadas a matizar o paliar el rigor de la unanimidad. Tal es el caso del llamado “método de la disidencia”, utilizado en la O.C.D.E. o en la Liga de Estados Arabes, de acuerdo con el cual la decisión adoptada sólo es aplicable a aquellos Estados miembros que hayan votado a favor de la misma, de modo tal que los Estados que votan en contra o se abstienen en la pertinente votación quedan al margen del ámbito de aplicación de la resolución o decisión adoptada.

Una finalidad semejante presenta el método desarrollado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respecto de los cinco miembros permanentes, consistente en que la abstención o la no participación de uno de ellos no equivale al ejercicio del derecho de veto, y ello pese a la previsión del art. 27.3 de la Carta de Naciones Unidas.

En el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los artículos 189.B (incorporado por el Tratado de la Unión Europea) y 189.C (en la nueva redacción que le ha dado el Tratado de la Unión Europea) contemplan un procedimiento en el que el Consejo ha de

adoptar “por mayoría cualificada”, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, una posición común.

La complejidad del proceso de adopción de decisiones en el que participan órganos diversos, de dispar integración, explica la búsqueda de fórmulas o sistemas específicos de adopción de acuerdos.

A fines del pasado año 1999, en la dirección expuesta, un comité de notables proponía una importante reforma de las instituciones europeas, siendo de destacar, por lo que aquí nos importa, la modificación del *voto*, convirtiendo en regla el *voto* por mayoría cualificada y en excepción el derecho de veto y facilitando las llamadas “cooperaciones reforzadas” que propician la flexibilidad. Introducidas por el Tratado de Amsterdam, pretenden permitir que un grupo de países puedan llevar a cabo nuevas políticas comunitarias aunque otros no las apoyen. Con la flexibilidad, los que nos las apoyan se quedan al margen, pero no las vetan. La propia Comisión Europea, en noviembre de 1999, en la misma línea argumental, ha propuesto convertir en excepción el derecho de veto en la Unión Europea. La Comisión hizo suyas las propuestas más avanzadas del llamado “ documento Dehaene”, elaborado un mes antes, que se traducen en la división de los tratados en dos partes: los textos básicos, por un lado, y los textos de aplicación, por otro. Los primeros seguirían requiriendo de la regla de la unanimidad para su modificación, requiriendo la ulterior ratificación de los parlamentos nacionales. Los tratados de aplicación se podrían modificar por mayoría cualificada, reforzada o por unanimidad, pero sin tener que someterse luego al proceso de ratificación, circunstancia que facilitaría la modificación de las políticas comunes de la Unión Europea (agricultura, acción exterior, cohesión...).

En todo caso, y frente a esta pauta tendencial que parece ser la dirección dominante en el Derecho de las organizaciones internacionales, cabe decir que en la regla de la unanimidad no todo son desventajas, ya que al plasmar el principio de igualdad entre los miembros, proporciona una estimable garantía a los pequeños Estados frente a las grandes potencias, que a su vez tendrán en la propia exigencia de la unanimidad una garantía frente a la eventual actitud irresponsable de las pequeñas potencias. Se trata además de un procedimiento que fomenta y potencia el compromiso y la negociación.

La tendencia precedentemente apuntada no puede hacer olvidar algo fácilmente constatable, como aprecia Díez de Velasco<sup>27</sup>: que la generalidad de las organizaciones internacionales posteriores a la Segunda Guerra mundial prevén que sus órganos adopten las decisiones por mayoría, mayoría que puede ser simple o cualificada (por lo general los dos tercios de los *votos* o una mayoría, en ocasiones, aún más relevante), según el órgano de que se trate y según la materia sobre la que se delibere.

Es bien evidente que este procedimiento, a la vez que facilita la adopción de decisiones, dificulta en aquellas organizaciones que cuentan con un muy elevado número de miembros, la aplicación práctica real del acuerdo adoptado. Este inconveniente ha comportado la introducción de distintos correctivos, entre los que pueden destacarse el ya



citado derecho de veto y el de la ponderación del *voto* o *voto ponderado*, ponderación que atiende a la importancia real en la organización de cada Estado.

No puede olvidarse por último el llamado método del consenso, consistente en la adopción de acuerdos dentro de los órganos de la organización internacional sin recurrir a la formalidad de la votación, lo que presupone la previa negociación del proyecto de texto o de resolución o acuerdo. Este procedimiento apuesta por el diálogo y la negociación entre los distintos grupos de Estados, declinando el aspecto formal de la votación. Estamos, de hecho, como la doctrina ha apreciado, ante un sistema de unanimidad tácita, aunque en rigor no se trate de un sistema de unanimidad puesto que la ausencia de votación permite la aprobación del texto o acuerdo sin que los Estados deban mostrar de modo formal su apoyo al mismo.

En definitiva, el *voto* no sólo puede contemplarse como un derecho público subjetivo, como un derecho constitucional básico en toda colectividad democráticamente organizada, sino que también puede vislumbrarse como un derecho de todo Estado miembro de una organización internacional, como un ejercicio de la convivencia democrática en el marco de la comunidad internacional.

### **Vocablos de referencia:**

Boletas de votación  
Ciudadanía  
Elecciones  
Mesas de votación  
Sistemas electorales  
Sufragio  
Urna electoral

### **Bibliografía:**

Bogdanor, Vernon y Butler, David (eds.): *Democracy and Elections (Electoral Systems and their political consequences)*, Cambridge University Press, Cambridge (Great Britain), 1983.  
Carrera, Francesco De y Valles, Josep M.: *Las Elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977.  
Circolo Europeo (colectivo): *La legge elettorale europea del 1984* (Seminario Internazionale), Giuffrè Editore, Milano, 1982.  
Colectivo: *Ley Electoral y consecuencias políticas*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977.  
Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1973.  
Diez de Velasco: *Las organizaciones internacionales*. 10a ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1997.  
Fayt, Carlos S.: *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.  
Fernández Segado, Francisco: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Editorial Dykinson, Madrid, 1986.  
Finer, S.F. (compilador): *Política de adversarios y reforma electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.  
Gil-Robles, José María y Pérez Serrano, Nicolás: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus Ediciones, Madrid, 1977.  
Giménez Fernández, Manuel: *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, 2nda ed., Sevilla, 1977.  
Jiménez de Cisneros, Francisco Javier: *Ley Electoral*, Cuadernos de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983.  
Justo López, Mario: *La representación política*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959.  
Lucas Verdú, Pablo: *Curso de Derecho Político*, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1976.  
Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1962.  
Moreno, Daniel: *Diccionario de Política*, Editorial Porrúa, México, 1980.

Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.  
Pulzer, Peter G.J.: *Political Representation and Elections in Britain*, George Alien . Unwin LTD, 3era ed., London, 1975.  
Rae, Douglas W.: *Leyes Electorales y Sistema de Partidos Políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977.  
Sánchez Agesta, Luis: *Ley Electoral*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.  
Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, Madrid, 1976.  
Vialle, Pierre: *La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis* (Nouvel essai sur le gouvernement des juges), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

## NOTAS

- 1 Diccionario de la Lengua Española. 20a ed., Madrid, 1984. Tomo II, pág. 1398.
- 2 En análogo sentido se pronuncia Daniel Moreno: *Diccionario de Política*, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 240.
- 3 Lucas Verdú, Pablo: *Curso de Derecho Político*, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, págs. 207 y sigs.
- 4 Hauriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, pág. 496.
- 5 Pérez Serrano, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, Madrid, 1976, pág. 337.
- 6 Giménez Fernández, Manuel: *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, 2a ed., Sevilla, 1977, pág. 3-4.
- 7 Fayt, Carlos S.: *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, pág. 10.
- 8 Carreras, Frances De y Valles, Josep M.: *Las Elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977, págs. 88 y sigs.
- 9 Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 72.
- 10 Mackenzie, W. J. M.: *Elecciones Libres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1962, pág. 83.
- 11 Ibid. Pág. 143.
- 12 Carreras F., Vallés J.: Op. cit., págs. 89 y sig.
- 13 Giménez Fernández.: Op. cit., pág. 35.
- 14 Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1973, págs. 46-47.
- 15 Nohlen, Dieter: Op. cit., pág. 73.
- 16 Vialle, P.: *La Cour Supreme et la représentation politique aux Etats-Unis*. Nouvel Essai sur le gouvernement des juges. L.G.D.J, París, 1972, pág. 157.
- 17 Mackenzie, W.: Op. cit., pág. 33.
- 18 Nohlen, Dieter: Op. cit., págs. 69-70.
- 19 Sánchez Agesta, Luis: *Principios de Teoría Política*, 4ta ed., Editora Nacional, Madrid, 1972, págs. 280-281.
- 20 Rae, Douglas W.: *Leyes Electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones Citep, Madrid, 1977, págs. 16 y sigs.
- 21 Ibid. pág. 18
- 22 Jiménez De Cisneros J.: *Ley Electoral, Presidencia del Gobierno*, Madrid, 1983, pág. 28.
- 23 Mackenzie, W.: Op. cit., pág. 90.
- 24 Carreras F y Vallés J.: Op. cit, pág. 91.
- 25 Rae, D.: Op. cit., págs. 18-19.
- 26 Díez de Velazco: *Las organizaciones internacionales*, 10a ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pág. 41.
- 27 Ibid. Pág. 106.

## NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL. (Español). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca desde 1993. Director del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de las Universidades de Salamanca y Valladolid. Co-Director de la revista *América Latina Hoy* y Director del Programa de Doctorado de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario J. Ortega y Gasset de Madrid. Profesor en la Escuela de Verano de la Universidad de Georgetown. Realizó estancias de investigación en el Colegio Europa de Brujas y en la University of North Carolina. Autor de varias obras sobre ciencia política como “*Sistemas Políticos de América Latina*” y “*Gobernabilidad, Crisis y Cambio*”.

ALVAREZ, ANGEL E. (Venezolano). Politólogo. Director del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Jefe de la Cátedra de Ciencia Política en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos y Coordinador del Postgrado en Procesos y Sistemas Electorales de la misma Universidad. Director de la revista especializada *Politeia*.

ALVES, MARÍA HELENA. (Portuguesa). Ingeniera de Sistemas Informáticos. Durante treinta años de desempeño profesional, asistió en el desarrollo de sistemas de información en los sectores privado y público. Durante los últimos siete años ha trabajado como gerente de proyectos de asistencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en administración de elecciones nacionales y como consultora en el uso de nuevas tecnologías en el proceso electoral y en los procesos de reforma administrativa. Actualmente es la Coordinadora del Grupo de Innovaciones en Materias de Gestión y Desarrollo de la División de Economía y Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

AMADO, CARLOS HÉCTOR. (Uruguayo). Contador Público y Economista. Funcionario de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 1975. Ha trabajado en la sede de la OEA, en el Instituto Interamericano del Niño y como Director de la Oficina de la Secretaría General en Paraguay. En sus inicios laborales fungió como funcionario del Gobierno de Uruguay en el área de la Seguridad Social. Sus áreas de especialización laboral son Seguridad Social, Infancia, Estadísticas de Salud y Registro del Estado Civil.

ANTILLÓN, WALTER. (Costarricense). Abogado. Ex-funcionario del Poder Judicial. Ex-Juez suplente del Tribunal Superior Penal. Ex-Magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de Derecho Procesal en la Universidad de Costa Rica. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

ARAGÓN REYES, MANUEL. (Español). Catedrático de Derecho Constitucional. Ha desempeñado esa Cátedra en las Universidades Complutense de Madrid, Valladolid y Florencia. Dirigió el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Fue Consejero de Estado y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente desempeña la Cátedra de Derecho Constitucional en esa Universidad. Es Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Autor de más de un centenar de publicaciones de su especialidad en las que se ha ocupado preferentemente del estado social, la interpretación de la constitución y el procedimiento legislativo.

ARCHILA, LUIS ARTURO. (Guatemalteco). Abogado y Notario. Egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, con Maestría en Administración Pública. En la actualidad es socio encargado del Bufete Jurídico Financiero Luis Arturo Archila L. y Asociados. Fue co-autor del Proyecto de Código Tributario y Presidente del Colegio de Abogados y Notarios. Fue Magistrado alterno del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y catedrático y conferencista en distintas universidades, cursos y actividades. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

+ARIAS DE BLOIS, JORGE. (Guatemalteco). Ex-Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ex-Presidente de la Academia de Geografía e Historia. Premio Latinoamericano de Ingeniería 1988. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE. (Español). Letrado de las Cortes Generales de España. Administrador Civil del Estado. Profesor de Derecho Político. Autor de numerosos artículos sobre temas electorales. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

BARQUÍN ALVAREZ, MANUEL. (Mexicano). Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho de la Universidad de Harvard y en Ciencia Política de la Universidad de Yale. Ex-Profesor de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador del Instituto de Investigaciones de la UNAM. Abogado general de la misma Universidad. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

BAREIRO, LINE. (Paraguaya). Abogada y Politóloga. Investigadora y Coordinadora del Área de Asesoría y Formación del Centro de Documentación y Estudios (CDE), institución que dirigió durante dos períodos. Es integrante del consejo de redacción de la revista *Acción* y del equipo de la revista *Informativo Mujer*. Consultora en temas de género y en evaluación institucional. Representante del CDE ante la Coordinación de Mujeres del Paraguay. Integrante del Patronato de la Fundación Mujeres de España. Fue Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, así como docente de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Autora de trabajos en temas de ciudadanía, democracia, participación social y política e historia de las mujeres.

BECERRA, RICARDO. (Mexicano). Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Periodista colaborador de los periódicos *Uno más Uno*, *Reforma* y *El Economista*. Colaborador de las revistas *Nexos*, *Etcétera*, y *Voz y Voto*. Fue consultor en México para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Asesor en el Instituto Federal Electoral de México desde 1994. Coautor de varios libros y artículos sobre temas electorales, entre ellos “*La Reforma Electoral de 1996*” y “*Partidos, Elecciones y Reformas: la mecánica del cambio político en México*”.

BONEO, HORACIO (Argentino). Ingeniero. Maestro y Doctor en Economía y Administración Pública. Fue el primer Director de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas, y Asesor Interregional en Gobernabilidad Democrática en la misma Organización. Fue Director de Programas en IDEA Internacional. Ha supervisado o participado en operaciones de asistencia u observación electoral en más de sesenta países.

BOREA ODRÍA, ALBERTO A. (Peruano). Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Lima. Realizó estudios de Postgrado en la Universidad de Wisconsin. Ex-Senador de la República. Presidente de *Fuerza Democrática* desde 1999. Consultor Externo del IIDH. Co-fundador y socio de la “Consultora Latinoamericana de Estudios para el Futuro”, San José de Costa Rica. Autor de numerosas publicaciones y artículos en revistas jurídicas o políticas internacionales en temas de ciencia política y derecho constitucional. Es miembro de varias asociaciones académicas internacionales. Profesor de Teoría del Estado y Derecho Constitucional.

CAMPILLO PÉREZ, JULIO GENARO. (Dominicano). Abogado e Historiador. Ex- Miembro de la Junta Central Electoral. Actualmente es Juez de la Corte Suprema de Justicia. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

CÁNEPA, HORACIO R. (Uruguayo). Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Ex-Director de la Oficina Nacional Electoral. Ex-Director residente del Proyecto de Asistencia Técnica del IIDH/CAPEL en Bolivia. Ex-Director residente del Proyecto de Asistencia Técnica de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales en Paraguay.

CARRILLO POBLANO, MANUEL. (Mexicano). Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Maestría en Ciencia Política en el Colegio de México, así como estudios de especialización en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desarrollado profesionalmente en el sector público en áreas de información, asesoría en política interior y política internacional. Desde febrero de 1993, es titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral (IFE). Actualmente impulsa los proyectos del IFE en materia de cooperación y asistencia técnica internacional.

CARVALHO, EDGARDO. (Uruguayo). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Ex-Profesor de Derecho Administrativo en esta Universidad. Ex-Senador de la República. Autor de varias publicaciones en Derecho Público.

CORDERO ARIAS, LUIS ALBERTO. (Costarricense). Abogado. Fue Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y funcionario de la Procuraduría General de la República. Vice-Ministro de la Presidencia (1986-1990). Investigador y consultor internacional. Conferencista en diversos foros internacionales especializados en derechos políticos, sistemas electorales y modernización parlamentaria. Ex-Director del IIDH/CAPEL.

COSTA ARDÚZ, ROLANDO. (Boliviano). Médico y Escritor. Actual Vocal de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. Catedrático universitario con rango de Profesor Emérito de las Facultades de Medicina y Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz. Ha desempeñado en dos gestiones la función de Vice-Rector y Rector a.i. de la U.M.S.A. Es autor de numerosos libros en materia histórica, literaria y médica.

CUÉLLAR MARTÍNEZ, ROBERTO. (Salvadoreño). Abogado. Director Ejecutivo del IIDH desde 1999. Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Política Internacional sobre Derechos Humanos. Investigador visitante de la Universidad de Harvard, Escuela de Derecho (1996). Fue Consejero de la Oficina de Derechos Humanos en El Salvador (1975) y Asesor del Arzobispo de San Salvador, Excelentísimo Oscar Romero.

DE LA PEZA, JOSÉ LUIS. (Mexicano). Egresado y Profesor titular de Derecho Romano de la Escuela Libre de Derecho, de la cual fue Rector. Desde 1996 es Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ex-Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y del Tribunal Federal Electoral, de cuya Sala Central fungió como Presidente durante el proceso electoral federal de 1994.

DE RIZ, LILIANA. (Argentina). Doctora en Sociología. Investigadora principal de la carrera de Investigador Científico y Tecnológico en el Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Directora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la misma Universidad. Autora de publicaciones referidas al análisis de los partidos políticos, las reformas institucionales y la gobernabilidad en América Latina, entre las que se encuentran "*Reforma Institucional y Cambio Político*", en co-autoría con Dieter Nohlen. Su libro más reciente es "*La Política en Suspense: 1966-1976*".

DURÁN BARBA, JAIME. (Ecuatoriano). Licenciado en Ciencias Políticas y Master en Sociología por la Fundación Bariloche. Ex-Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ex-Director del Instituto de Estudios Sociales y de la Opinión Pública. Fundador de la empresa “Informe Confidencial”. Consultor político afiliado a la American Association of Political Consultants. Profesor asociado a la Escuela de Graduados en Gerencia Política de la Universidad George Washington. Autor de una docena de publicaciones entre las que destacan “*El Triunfo de un Nuevo Caudillo*” y “*El Diseño de la Estrategia en una Campaña Electoral*”. Asesor en campañas electorales en diversos países de América Latina. Ex-Ministro de la Presidencia.

ESPINAL, ROSARIO (Dominicana). Profesora de Sociología y Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos en Temple University, Filadelfia. Ha escrito extensamente sobre la política dominicana y latinoamericana. Autora de “*Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*” y co-editora de “*La República Dominicana en el Umbral del siglo XXI: Cultura, Política y Cambio Social*”. Ha escrito numerosos artículos en revistas académicas que han sido publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa. Autora en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

FERNÁNDEZ, OSCAR. (Costarricense). Sociólogo y Filósofo. Realizó estudios de postgrado en Sociología en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Doctorado en Filosofía en la Universidad de París. Profesor Catedrático en la Universidad de Costa Rica, donde ha sido Director del Postgrado Centroamericano en Sociología y Decano del Sistema de Estudios de Postgrado. Director del *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Autor de diversas publicaciones sobre la sociología del conocimiento, la epistemología y la sociología política.

FERNÁNDEZ BAEZA, MARIO. (Chileno). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Doctor Phil. y M.A. Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg. Profesor de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Es también Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Autor de ocho libros y más de cuarenta artículos y documentos científicos en torno a la ciencia política y al derecho público. Ha estado ligado al Ministerio de Defensa Nacional desde el año 1990, primero como Sub-Secretario de Aviación y posteriormente como Sub-Secretario de Guerra. Ministro de Defensa Nacional a partir de marzo de 2000. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. (Español). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela. Profesor Honorario de una docena de universidades latinoamericanas. Miembro de las asociaciones argentina, peruana y venezolana de derecho constitucional. Director del *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* que edita el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Autor de 14 libros y más de 350 artículos científicos publicados en revistas de una gran cantidad de países de Europa y América Latina. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

FERREIRA RUBIO, DELIA M. (Argentina). Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Co-Directora del Centro de Estudios para Políticas Públicas, con sede en Buenos Aires, Argentina. Asesora de la Cámara de Senadores de la Nación y de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

FIALLOS, MARIANO. (Nicaragüense). Abogado. Realizó estudios de postgrado en la Universidad Nacional de Nicaragua (Doctor en Derecho), en la Southern Methodist University (Maestría en Derecho Comparado), en la Universidad de París y la Universidad de Kansas (Ph.D. en Ciencias Políticas). Se desempeñó durante varios años como Presidente del Consejo Supremo Electoral. Ha laborado como docente desde 1957, llegando a ocupar el cargo de Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Actualmente es profesor de dicho centro universitario. Miembro del Consejo Directivo del IIDH.

FRANCO-CUERVO, BEATRIZ. (Colombiana). Politóloga. Phil. Dr. por la Universidad de Heidelberg. Ex-Asesora de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. Catedrática y conferencista en temas electorales y de corrupción en diferentes universidades y organizaciones políticas. Autora de diversos artículos sobre elecciones y lucha contra la corrupción. Profesora e Investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Bogotá.

GARCÍA BELAÚNDE, DOMINGO. (Peruano). Abogado y Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho en las Universidades Católica y de Lima. Miembro fundador del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Asociado fundador y Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO. (Guatemalteco). Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de San Carlos. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional en la Universidad de Florencia, Italia. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Fue Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala. Ex-Director del IIDH/CAPEL. Gestor de la primera edición del *Diccionario Electoral*.

GARCÍA RODRÍGUEZ, JUAN IGNACIO. (Chileno). Abogado por la Universidad de Chile. Profesor universitario de Derecho Constitucional en las Universidades de Chile, Central y Católica. Consejero y Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Director del Servicio Electoral de Chile desde 1977. Autor de numerosas publicaciones y artículos en materia constitucional y electoral. Ha participado en numerosas misiones de observación electoral.



GARCÍA-SAYÁN, DIEGO. (Peruano). Abogado con especialidad en derecho internacional y constitucional, derechos humanos y ciencias políticas. Ha sido Director de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores en El Salvador (ONUSAL) 1992-1994. Actualmente es Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas. Miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. Miembro del Comité Ejecutivo de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza) y del Consejo Permanente del IIDH. Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad de Ciencias Aplicadas.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS. (Español). Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Fundamentos del Derecho, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid. Autor, entre otros, de los siguientes libros: *“Influencia de Derecho Español en Iberoamérica”*, *“Derecho Electoral Español. Normas y Procedimientos”*, y *“Evolución Política y Comportamiento Electoral en Portugal”*. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

GONZÁLEZ ROURA, FELIPE (Argentino). Secretario de la Cámara Nacional Electoral. Profesor de la Escuela de Capacitación Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Profesor adjunto de Derecho Político (Derecho Electoral) en la Universidad de Morón, Argentina. Colaborador del IIDH/CAPEL y experto en diversos programas de la Organización de las Naciones Unidas. Ha participado en numerosas misiones de observación electoral y ha escrito artículos sobre la materia. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

GROS ESPIELL, HECTOR. (Uruguayo). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor de Derecho Internacional. Miembro del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional. Miembro de Honor del Instituto Uruguayo de Derecho Internacional. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional. Ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay. Ex-Director Ejecutivo del IIDH. Fue Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

+GUTIÉRREZ, CARLOS JOSÉ. ( Costarricense). Constitucionalista. Ex-Embajador de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas. Ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Ex-Canciller y Ex-Diputado. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

GUTIÉRREZ CASSILLAS, IGNACIO. (Español). Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Letrado de las Cortes Generales. Profesor asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Ha realizado publicaciones sobre diversos temas de derecho público y ha sido seleccionado para impartir las clases prácticas del Plan Hispano-francés de Licenciatura en Derecho, elaborado conjuntamente entre la Universidad Complutense y la Universidad de La Sorbona.

GUZMÁN DE ROJAS, IVÁN. (Boliviano). Presidente de la Corte Nacional Electoral, en donde conduce la Comisión de Informática. Internacionalmente ha realizado diversos aportes en el área de la Ingeniería del Lenguaje. Ha participado en numerosas misiones de observación internacional de elecciones.

GUZMÁN DE ROJAS WESNER, MARCEL. (Boliviano). Ingeniero Industrial y Gerente General de NEOTEC, empresa que provee productos y servicios de informática electoral. Ha participado en varias misiones de asesoría a órganos electorales en América Latina y ha diseñado REGINA, el sistema de Padrón Electoral y Registro Civil para la Corte Nacional Electoral en Bolivia.

HABA MÜLLER, ENRIQUE PEDRO. (Uruguayo). Doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Doctor en Filosofía del Derecho por la Universidad de Derecho, Economía y de Ciencias Sociales de París. Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Autor de numerosos trabajos, publicados en varios países de América Latina y Europa, sobre temas de filosofía del derecho, metodología jurídica, derechos humanos, racionalidad del discurso práctico y epistemología de las ciencias sociales.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. (Colombiano). Abogado. Especialista en Derecho Público. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, donde ejerce las cátedras de Derecho Constitucional e Historia de las Ideas Políticas. Conjuez del Consejo de Estado. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Autor de diversas obras en los campos del derecho constitucional, derecho administrativo, ideas políticas y la metodología de la investigación jurídica. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

HERNÁNDEZ VALLE, RUBÉN. (Costarricense). Profesor de Derecho Constitucional y de cursos de Postgrado en la Universidad de Costa Rica. Co-redactor de la Constitución de Guinea Ecuatorial por encargo de la Organización de las Naciones Unidas. Ex-Magistrado suplente de la Sala Constitucional de Costa Rica. Autor de diversas obras sobre derecho constitucional y de artículos en revistas especializadas en temas constitucionales y electorales de América Latina y Europa. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

JACKISCH, CARLOTA (Argentina). Doctora en Ciencia Política. Profesora universitaria. Directora del Programa Político del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, de la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Buenos Aires. Es autora de varios libros referentes a la ciencia política.

JIMÉNEZ DE BARROS, MÓNICA. (Chilena). Asistente Social en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Educación para el Trabajo Social en la Catholic University of America, Washington. Directora Ejecutiva y fundadora de PARTICIPA. Miembro del Directorio

del Instituto Internacional IDEA. Consultora internacional en materia electoral, desarrollo social y educación. Experta en Planificación y Gestión Estratégica y en el trabajo de conformación de equipos y en aplicación de técnicas de liderazgo. Fue Directora de la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica. Ex-miembro del Consejo Pontificio Justicia y Paz, con sede en el Vaticano. Integrante de la Comisión Chilena Verdad y Reconciliación.

LANDA ARROYO, CÉSAR RODRIGO. (Peruano). Profesor de Metodología de la Investigación Jurídica en la Universidad Católica y Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad del Pacífico de Lima. Autor en la primera edición *del Diccionario Electoral*.

LAZARTE, JORGE. (Boliviano). Sociólogo. Realizó estudios en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de París. Vocal de la Corte Nacional Electoral. Profesor de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asesor del Congreso Nacional en Modernización del Estado y Reforma Política.

LÓPEZ GÓNZALEZ, JOSÉ LUIS. (Español). Abogado. Profesor titular interino de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Diplomado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y la Academia Internacional de Derecho Constitucional. Co-autor del libro *“Prácticas de Derecho Constitucional”*. Autor del libro *“El Derecho de Reunión y Manifestación en el Ordenamiento Constitucional Español”*. Ha publicado diversos estudios en revistas y obras colectivas de la disciplina.

LÓPEZ PINTOR, RAFAEL (Español). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencia Política (Ph.D) por la Universidad de North Carolina. Graduado en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Consultor electoral de la ONU en más de quince países y también de IFES y NDI. Asesor de Investigación del Instituto Internacional IDEA para la Democracia y la Asistencia Electoral. Autor de numerosas publicaciones.

MADRIGAL MONTEALEGRE, RODRIGO. (Costarricense). Politólogo. Egresado de la Escuela de Ciencias Políticas y de la Escuela de Estudios Superiores de América Latina de París. Fue Sub-Director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.. Ha escrito numerosos artículos sobre temas de ciencia política. Autor en la primera edición *del Diccionario Electoral*.

MARÍN LEIVA, FÉLIX. (Español). Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Desempeñó diversos puestos de responsabilidad en la administración del Estado Español como técnico superior, entre ellos, la Dirección adjunta del Departamento de Relaciones Laborales de la Patronal Española CEOE. Desde 1996 ocupa el puesto de Sub-Director General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior y ha participado en numerosas misiones

de observación y asistencia técnica electoral internacionales. Autor de diversas publicaciones en materias propias de la administración del estado, derecho laboral y procesos electorales.

MEDRANO VALENZUELA, GABRIEL. (Guatemalteco). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogado y Notario. Magistrado Titular del Tribunal Supremo Electoral desde 1989. Ex-Magistrado Suplente del Tribunal Supremo Electoral. Ex-Rector de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, donde anteriormente había desarrollado actividades académicas y administrativas.

MÉNDEZ, JUAN E. (Argentino). Abogado. Profesor de Derecho y Director del Centro de Derechos Civiles y Humanos de la Universidad de Notre Dame. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ex-Director Ejecutivo de American Watch y Consejero Jurídico de Human Rights Watch. Ex-Director Ejecutivo y actual Miembro del Consejo Directivo del IIDH.

MERINO ESPÍÑEIRA, ANDRÉS. (Chileno). Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sub-Director del Servicio Electoral de Chile. Integrante de diversas comisiones de estudios sobre reformas al procedimiento electoral chileno.

MOLINA, JOSÉ E. (Venezolano). Abogado. Realizó estudios de Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra. Ph.D. en Derecho Público de la Universidad de Londres. Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia, Venezuela. Entre sus publicaciones destacan “*El Sistema Electoral Venezolano y sus Consecuencias Políticas*” y con Carmen Pérez “*Evolution of the Party System in Venezuela*”. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

MONTENEGRO RÍOS, CARLOS ROBERTO. (Guatemalteco). Historiador por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Sociólogo y Maestro en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Profesor e Investigador en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en temas de partidos políticos y procesos electorales. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

MUJICA BARRIENTOS, PEDRO. (Chileno). Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Bachiller en Historia por la misma Universidad. Becado por la Universidad de Salamanca, España, para investigar temas de derecho administrativo. Magister (c) en Filosofía Política por la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente se especializa en estudios relacionados con la filosofía política y brinda asesoría jurídica a organizaciones vinculadas con temas de responsabilidad social y sociedad civil.

MUÑOZ, HUGO ALFONSO. (Costarricense). Abogado. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de París. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Ha

ocupado importantes cargos como Diputado a la Asamblea Legislativa y Procurador General de la República. Fue Ministro de Justicia y Gracia. Es autor de numerosas obras especializadas. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

MURILLO-CASTAÑO, GABRIEL (Colombiano). Politólogo de la Universidad de los Andes en Colombia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York en Buffalo y del Massachusetts Institute of Technology. Profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, del cual fue Director durante doce años. Consultor de diversos organismos electorales en temas electorales, de modernización del estado, gobernabilidad y sociedad civil. Autor de numerosos libros y artículos sobre temas electorales y de ciencia política. Miembro fundador y coordinador de la parte andina del proyecto hemisférico Red Interamericana para la Democracia.

NJAIM, HUMBERTO. (Venezolano). Abogado. Doctor en Ciencias Políticas. Investigador. Director adjunto del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Manuel García-Pelayo. Ex-Director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Ex-Comisionado de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Ex-Miembro de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Electoral. Ha escrito varias obras sobre ciencia política y en materia electoral, entre ellas “*Opinión Política y Democracia en Venezuela*” y “*Campañas Electorales y Medios de Comunicación en América Latina*”.

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. (Chileno). Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Central de Chile. Director del área de derecho público de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca desde 1996. Profesor de Derecho Político y Constitucional de la misma. Autor de numerosas publicaciones. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

NOHLEN, DIETER. (Alemán). Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg. Profesor titular de la misma Universidad. Especialista en instituciones políticas y en temas electorales. Autor de numerosas publicaciones entre las que destacan “*Sistemas Electorales del Mundo*”, “*La Reforma Electoral en América Latina: Seis Contribuciones al Debate*”, “*Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos*”. Junto con Sonia Picado, fue galardonado en 1991 con el Premio Max Planck de Investigación. Fruto de esta cooperación fue el “*Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*”, del cual fue compilador. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

NÚÑEZ VARGAS, EDUARDO. (Costarricense). Politólogo por la Universidad de Costa Rica. Consultor de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos. Ex-Coordinador de los Programas de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática y del Derecho a la Participación Política del IIDH/CAPEL. Ha sido investigador y

consultor en temas de promoción de participación política. Fue Director de Proyectos de Modernización y Asistencia Técnica Electoral en Panamá, Perú, Guatemala, Nicaragua y Paraguay.

OLEA, HELENA MARÍA. (Colombiana). Abogada de la Universidad de los Andes, con especialización en Derecho Constitucional. Candidata a la Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Notre Dame. Ex-Investigadora del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad de los Andes y de la Comisión Colombiana de Juristas.

OROZCO HENRÍQUEZ, JOSÉ DE JESÚS. (Mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Angeles. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas en el área de derecho constitucional. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor de varios libros y artículos publicados sobre derecho constitucional, derecho comparado y teoría del derecho.

OSORIO ISAZA, LUIS CAMILO. (Colombiano). Abogado y Economista de la Universidad Javeriana. Profesor de postgrado en Derecho Público de las Universidades de Medellín, Externado de Colombia, Javeriana y el Rosario. Ex-Registrador Nacional de Colombia. Dirigió diecinueve elecciones generales, el Registro Civil y la Identificación Ciudadana. Consejero de Estado y Presidente en la Sala de Consulta y Servicio Civil.

PALOMINO MANCHEGO, JOSÉ F. (Peruano). Profesor de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de las Universidades Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, y Femenina del Sagrado Corazón. Profesor de Derecho Constitucional de la Academia de la Magistratura. Secretario Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

PEREIRA ALMAO, VALIA. (Venezolana). Socióloga. Magíster en Ciencia Política. Profesora titular de Metodología de la Investigación y Derecho Público de la Universidad del Zulia, Venezuela. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la misma Universidad. Autora de varias publicaciones relativas a la ciencia política.

PÉREZ BARALT, CARMEN. (Venezolana). Politóloga. Profesora titular e Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Universidad del Zulia, Venezuela. Magíster en Ciencia Política en la Universidad Simón Bolívar. Autora de varias publicaciones en materia de participación política y comportamiento electoral.

PICADO SOTELA, SONIA. (Costarricense). Abogada. Diputada de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Vice-Presidenta del Consejo Directivo del IIDH. Fue Presidenta de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos en Timor Oriental. Ex-Embajadora de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Ex-Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ex-Directora Ejecutiva del IIDH. Fue Co-Presidenta del Consejo Directivo del Inter-American Dialogue, en Washington D.C. Autora de diversas publicaciones en el área de los derechos humanos. Autora en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

PLANAS SILVA, PEDRO. (Peruano). Abogado y Politólogo. Profesor de Derecho Constitucional en las Universidades Católica y de Lima. Coordinador de la Reforma Constitucional del Colegio de Abogados de Lima. Colaborador del "*Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*". Autor de varias obras como "*Regímenes Políticos Contemporáneos*", "*Derecho Parlamentario*", y "*El Fujimorato. Estudio Político-Constitucional*".

RIAL, JUAN. (Uruguayo). Historiador y Politólogo. Es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad ORT. Director de PEITHO, Sociedad de Análisis Político de Montevideo. Como consultor ha participado para la ONU, IFES, IDEA, IIDH y la OEA. Es autor de varios libros sobre los temas de las transiciones a la democracia, partidos políticos, elecciones, y relaciones cívico-militares. Es autor de más de cien artículos publicados en diversas publicaciones internacionales en castellano, inglés, francés, italiano y portugués. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

ROJAS DE CARVALHO, NELSON. (Brasileño). Doctor en Ciencias Políticas del Instituto Universitario de Investigación de Río de Janeiro. Asesor de la Cámara de Diputados. Profesor universitario. Ha participado como observador electoral en diferentes procesos electorales internacionales. Autor de diversas publicaciones en materia electoral y de ciencia política.

ROVIRA MAS, JORGE. (Costarricense). Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Catedrático e Investigador de la Universidad de Costa Rica. Fue Director del Programa Centroamericano de Maestría en Sociología y del Instituto de Investigaciones Sociales de dicha Universidad. Autor y editor de varios libros y artículos contenidos en revistas académicas especializadas. Ha sido reconocido con dos importantes premios de su país.

ROSPIGLIOSI CAPURRO, FERNANDO. (Peruano). Periodista y Politólogo. Columnista del semanario *Caretas* de Lima, Perú. Profesor de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima. Ha sido investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Miembro de la Asociación Pro Derechos Humanos.

RUIZ-NAVARRO PINAR, JOSÉ LUIS. (Español). Doctor en Derecho y Licenciado en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Letrado de las Cortes Generales desde 1983. Ha sido Profesor en las Universidades Carlos III, Complutense y San Pablo Ceu de Madrid. Es miembro

del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid donde ha ejercido durante más de veinte años. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

SABSAY, DANIEL ALBERTO. (Argentino). Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de postgrado en la Facultad de Derecho de París II, en donde se desempeñó como docente. Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires. Asesor del Senado argentino. Consultor de organismos internacionales como la ONU, OEA, IIDH y Banco Mundial. Profesor visitante de las Universidades Robert Schuman, Estrasburgo, Francia y de Austin, Texas. Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

SÁCHICA, LUIS CARLOS. (Colombiano). Abogado. Profesor de Derecho Constitucional en el Colegio Mayor del Rosario, Bogotá. Profesor invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Presidente de la Sala Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia y Magistrado de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado. Autor de diversas obras en materia de derecho constitucional. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

SADEK, MARÍA TERESA. (Brasileña). Doctora en Ciencias Políticas. Profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Sao Paulo. Investigadora del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo. Es autora de libros y artículos, en periódicos nacionales y extranjeros, sobre el sistema de justicia. Autora en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

SALOMÓN, LETICIA. (Hondureña). Socióloga y Economista. Catedrática del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Honduras. Investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras. Especialista en temas de sociología política. Autora de diversas publicaciones y artículos sobre militares, policías, sociedad civil, ciudadanía, seguridad, corrupción, buen gobierno, poder civil, cultura política y reforma judicial.

SÁNCHEZ DAVID, RUBÉN. (Colombiano). Politólogo y Doctor en Economía. Profesor universitario. Vicepresidente de la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política. Director de la Fundación para la Defensa de la Democracia y los Medios de Comunicación. Asesor de la Defensoría del Pueblo.

SANÍN FONNEGRA, JAVIER S.J. (Colombiano). Licenciado en Letras, Filosofía y Magíster en Teología y Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Estudios de especialización en el Institute d' Etudes Politiques de Paris. Ex-Director de los Programas de Política de la Facultad de Estudios Interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Javeriana, y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de esa Universidad



desde 1994. Miembro de la Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos de Colombia. Director de la *Revista Javeriana*, columnista de *El Colombiano* y autor de varios libros.

SILVA ADAYA, JUAN CARLOS. (Mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de especialización en el Instituto de la Judicatura Federal. Es Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ex-Profesor de la Universidad de Las Américas. Co-autor de diversos libros y autor de numerosos artículos de derecho electoral y de derechos humanos.

SOTO, CLYDE. (Paraguaya). Psicóloga. Directora e Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Corresponsal de la revista *Mujer/Fempress* en Paraguay. Integrante del equipo de trabajo de la revista *Informativo Mujer* y consultora en temas de género. Participante de diversas investigaciones y publicaciones sobre participación social y política e historia de las mujeres. Feminista e integrante activa de organizaciones de mujeres del Paraguay.

TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO. (Peruano). Sociólogo. Graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Realizó estudios de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Heidelberg. Ha sido investigador de Desco, Cedys y Ciup, así como Profesor en las Universidades Católica, Pacífico y Academia Diplomática del Perú. Profesor de la Universidad de Lima y consultor en temas políticos y de comunicaciones. Autor de varias obras en materia electoral y ciencia política.

ULLOA, FÉLIX. (Salvadoreño). Abogado. Graduado de la Universidad Complutense de Madrid. Realizó estudios de postgrado en Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de París y del Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota. Ex-Magistrado del Tribunal Supremo Electoral. Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. Autor de varias obras y artículos sobre temas electorales, políticos y culturales.

VALADÉS, DIEGO. (Mexicano). Investigador. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor de diversas publicaciones como "*La Dictadura Constitucional en América Latina*", "*El Derecho Académico en México*" y "*El Control del Poder*". Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

VALDÉS ESCOFFERY, EDUARDO. (Panameño). Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Cursó estudios de postgrado en Economía en el Colegio de México, así como cursos especializados en la Universidad de Buffalo en Nueva York y en The Brookings Institution en Washington D.C. Fue Director General de Planificación Administrativa de la Presidencia de la República. Desde 1990 es Magistrado del Tribunal Electoral. Ha participado como observador y expositor en gran parte de América Latina. Autor de innumerables ensayos monográficos sobre temas financieros, económicos y electorales.

VALVERDE GÓMEZ, RICARDO. (Costarricense). Abogado. Especialista en derecho internacional. Trabajó como consultor de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU en África y del Proyecto “Acceso a la Justicia y Equidad” (IIDH-BID). Consultor del Proyecto de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PNUD, Unión Europea, Defensoría de los Habitantes, Consejo Nacional de Rectores). Fue funcionario del IIDH/CAPEL, donde desarrolló diversos proyectos de asistencia técnica a organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil de América Latina. Ex-Docente de la Universidad de Costa Rica, así como de la Escuela Libre de Derecho y del Instituto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

VANOSI, JORGE REINALDO. (Argentino). Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Miembro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales y de la Academia Nacional de Educación (Buenos Aires). Forma parte del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Miembro Honorario de la Real Academia Española de Legislación y Jurisprudencia así como de la Real Academia Española de Ciencias Morales y Políticas. Profesor Honorario de Derecho Constitucional en la Universidad de La Plata, Argentina. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

VARGAS CULLELL, JORGE. (Costarricense). Ph.D. (cand.) Gobierno y Relaciones Internacionales y M.A. Resolución de Conflictos y Estudios de Paz de la Universidad de Notre Dame. Licenciado en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Sub-Coordenador del Proyecto de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PNUD, Unión Europea, Defensoría de los Habitantes, Consejo Nacional de Rectores). Consultor. Ha sido profesor y funcionario en la Administración Pública en Costa Rica.

VEGA CARBALLO, JOSÉ LUIS. (Costarricense). Sociólogo y Escritor. Ha sido Catedrático de la Universidad de Costa Rica y Director de su Instituto de Investigaciones Sociales. Profesor visitante de las Universidades de Duke, Texas y Tulane de los Estados Unidos y de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Asesor de varios presidentes y políticos costarricenses. Consultor de diversos organismos nacionales e internacionales sobre temas de desarrollo sociopolítico y organizacional. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

VEGA, NINA PACARI. (Ecuatoriana). Licenciada en Ciencias Políticas. Abogada y Doctora en Jurisprudencia. Diputada Nacional y Segunda Vicepresidenta del Congreso. Miembro del Consejo Directivo del IIDH. Miembro de la Comisión Andina de Juristas. Es también Miembro de la Junta de Síndicos de Contribuciones Voluntarias para los Pueblos Indígenas de la ONU. Miembro de Diálogo Interamericano y de la Red de Líderes Mujeres. Fue Secretaria Nacional Ejecutiva del Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros.

VINCENZI GUILÁ, SOFÍA. (Costarricense). Politóloga por la Universidad de Costa Rica. Funcionaria del IIDH/CAPEL. Coordinadora de las Secretarías Ejecutivas de las Asociaciones Regionales de Organismos Electorales y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Responsable de las publicaciones de CAPEL. Ha participado en numerosas misiones de observación electoral y en seminarios especializados en materia electoral.

+WHITE, F. CLIFTON. (Estadounidense). Fue Fundador y Presidente de la Junta Directiva de la International Foundation for Electoral Systems (IFES). Miembro del primer Consejo Consultivo de CAPEL. Fue miembro activo en el Partido Republicano de los Estados Unidos, dentro del cual actuó como jefe de campaña de un candidato presidencial. Autor en la primera edición del *Diccionario Electoral*.

WOLDENBERG, JOSÉ. (Mexicano). Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Autónoma de México. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas. Ex-Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue Consejero Ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Actualmente es Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de México. Autor y co-autor de numerosas obras en materia de ciencia política y temas electorales como *“Las Ausencias Presentes”*, *“Violencia y Política”* y *“Memoria de la Izquierda”*.

ZAMORA RIVAS, RUBÉN IGNACIO. (Salvadoreño). Graduado en Leyes por la Universidad de El Salvador. Posee un postgrado en Ciencias Políticas por la Universidad de Essex, Inglaterra. Ex-Diputado de la Asamblea Legislativa y Ex-Ministro de la Presidencia. Fue candidato a la Presidencia de la República en 1994 y 1999. Posee una amplia carrera docente realizada en las Universidades de El Salvador y Centroamericana, en las Universidades de San Carlos y Rafael Landívar en Guatemala, así como en Inglaterra y Estados Unidos. Autor de varias obras sobre ciencia política y de numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras.