

# ABSTENCIONISMO ELECTORAL

## I. Concepto

La abstención, término que deriva de la voz latina *abstentio*, es un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el Derecho.

Aun cuando en los regímenes democráticos se asocia a la *ciudadanía* un deber cívico o moral de votar, que en algunos ordenamientos se convierte en deber jurídico, el *abstencionismo electoral* aparece con el *suffragio* mismo. Consiste simplemente en la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. El *abstencionismo electoral*, que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de *voto*.

## II. El *abstencionismo electoral* en los distintos *sistemas políticos*

El *abstencionismo electoral* se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes democráticos y en los regímenes autoritarios. En los primeros puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal, si bien con carácter general responde a impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas y asumidas incluso cuando sobrepasan determinados límites porcentuales. En los regímenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis —a veces adulterando las cifras— en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además de a las sanciones legales —pues el *voto* se considera más un deber que un derecho—, a otras sociales. Ahora bien, dentro del contexto autocrático encontramos regímenes basados en una supermovilización de masas, como los constituidos por el nacionalsocialismo alemán o el socialismo de la Unión Soviética y la Europa del Este, o los nacionalismos africanos y asiáticos en los momentos posteriores a la independencia, con niveles de participación superiores al 99% y otros como el salazarismo portugués o el franquismo español en los que la apatía política es voluntariamente buscada por el *poder* (L. LÓPEZ GUERRA. *Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español*. REIS núm. 2, 1978) sobre todo en la última etapa, consecuencia de un mayor relajamiento del impulso totalitario.

En el contexto democrático los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Así, y siempre en relación con las *elecciones* habidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la abstención media es del 25%, con el nivel más bajo en 1950 (el 16,40%), y el más alto en 1970 (el 27,8) y 1983 (el 27,2%); en Francia la abstención más alta se produce en las *elecciones* parlamentarias en 1988, con un 33,8% y la menor en 1973, con un 18,7% (en las presidenciales, respectivamente, en 1969 con un 22,9% y en 1984 con un 15,8%); en la República Federal de Alemania el mayor índice de

no votantes se halla en 1949, con un 21,5%, y el mínimo en 1972, con un 8,9%, cifra algo más baja que en 1976 (el 9,3% de abstención); en España y Portugal los índices de abstención más bajos se producen en las primeras *elecciones* democráticas celebradas después de férreas dictaduras con un 20,8% en las legislativas de 1977 en España y un 8,3% en Portugal en 1975, cifras que aumentan considerablemente con la estabilización política hasta llegar a un 31,9% en las legislativas de 1979 y un 30,26% en las de 1989 en España y un 33,7% en las legislativas portuguesas de 1995.

El nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado *voto* obligatorio, cuestión que después abordaremos. Así en Australia o Malta la abstención no supera normalmente el 5%, mientras que en Austria o Bélgica no sobrepasa el 9% y en Italia –cuya Constitución proclama en el artículo 48 que el ejercicio del *voto* es un deber cívico– ha alcanzado su cota máxima en 1996 con un 17,1%. En Perú o Argentina, no obstante la obligatoriedad del *sufragio*, el *abstencionismo electoral* ha llegado en las presidenciales de 1995 al 27% y al 21% respectivamente (si bien en las de Argentina de 1999 ha disminuido hasta el 19,5%) y en Costa Rica y Uruguay al 18,9% en las *elecciones* presidenciales de 1994 sobrepasando con creces las cifras de otros países en los que el *voto* es también obligatorio como Chile (9,5% y 9%, respectivamente en las presidenciales y legislativas de 1993), aunque muy lejos del porcentaje alarmante de El Salvador (53,8% en las presidenciales de 1994) o Guatemala (67,1% en las presidenciales de 1995 aunque reducido al 46,6% en las de 1999). Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países de sólida tradición democrática como Estados Unidos –alcanzando el 51,2% en las presidenciales de 1996 y el 51,8% en las legislativas de 1988–, Suiza –con un 51,9% en 1979 y un 57,8% en 1995– y Japón –con un 41% en 1996–.

Los porcentajes aumentan considerablemente en las *elecciones* locales (sobre las razones de ello existe una abundantísima bibliografía, entre la que destaca J.L. PARODI. “Dans la logique des élections intermédiaires”. *Revue Politique et Parlementaire* núm. 903, 1983 y A. MIRABEAU y otros. *Les citoyens et la politique locale*. Pedone. París, 1987) o en las de carácter supranacional (Parlamento Europeo) con cifras de participación inferiores al 50% en Irlanda, Gran Bretaña u Holanda. Curiosamente, pues, en las *elecciones* más próximas e inmediatas y en las de integración de los órganos más alejados coincide un alto nivel de abstención.

### III. Clases

No hay una única clase de *abstención electoral*, ni una explicación única. El examen de las distintas clases de abstención nos permitirá abordar detenidamente sus causas.

En primer término cabe señalar la existencia de una abstención técnica o estructural motivada por razones no imputables al ciudadano con derecho a *voto*: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alejamiento del *colegio electoral*, etc.

Junto a ella cabe mencionar la abstención política o racional, actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del *sistema político* o de la convocatoria electoral en concreto

(abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los *programas políticos* en competencia electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica o en la concreción de su insatisfacción política. Cuando trasvasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al *régimen político* o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.

Existe asimismo el abstencionismo apático motivado por la “pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del *voto* individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención” (J. BARTHELEMY. “Pour le vote obligatoire”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V. Libro I. París, 1923) y junto a éste el que podríamos denominar abstencionismo cívico, en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el *voto* en blanco.

W. FLANIGAN (*Political Behavior of American Electorate*. Boston, 1972) ha elaborado un gráfico en el que relaciona nivel de interés político y nivel de *participación política* en los siguientes términos: a) bajo interés-baja participación: abstencionismo por satisfacción que desemboca en un consenso tácito sobre las reglas del juego y sobre el *sistema político* y opera como factor de estabilidad; b) bajo interés-alta participación: abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen el deber de votar; c) alto interés-baja participación: abstencionismo de rechazo o choque; d) alto interés-alta participación: que sería el reflejo electoral del modelo ideal weberiano. En todo caso, el *sistema político* democrático no pierde *legitimidad* con el descenso del nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la *democracia*, aun cuando su ideal es el participativo pleno de la totalidad de los ciudadanos.

#### IV. Causas

Aunque en la exposición de las clases de *abstencionismo electoral* han quedado explicitadas algunas de sus causas, parece procedente examinar éstas –sin ánimo de exhaustividad– con mayor detenimiento, aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones (J.M. VILAJOSANA. “La justificación de la abstención”. *Revista de Estudios Políticos* núm. 104, 1999). A nuestro juicio pueden agruparse en:

- Factores sociodemográficos: la participación electoral se relaciona con factores sociológicos y demográficos tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el sistema de comunicaciones o el ámbito de población en que se reside, etc.
- Factores psicológicos: la apatía o indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad y del escaso peso específico e inutilidad del acto participativo (escepticismo), la relativización de la importancia de las *elecciones* dada su escasa influencia en las decisiones políticas.

- Factores políticos: el dominio de los *partidos políticos*, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria, la tecnificación del debate político cuando éste existe en condiciones de publicidad y transparencia, la ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales, o el descontento con el método tradicional de participación son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo. En definitiva el alejamiento, la progresiva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados en lo que constituye una grave contradicción del Estado social y democrático de Derecho y que es –a nuestro juicio– el gran tema que la Teoría *Política* debe plantearse en los días venideros.

## V. Posibles vías de solución y efectos. El *voto obligatorio*

El primer procedimiento utilizado por los distintos ordenamientos electorales para disminuir la abstención ha sido facilitar la emisión del *voto* a través de mecanismos diversos tales como aproximar la urna al *elector*, establecer un amplio horario de apertura de los *colegios electorales* y flexibilizar la jornada laboral el día de la *elección*, o fijar su celebración para un día festivo, instrumentar adecuadamente la emisión del *voto* por medios diferentes al de personación ante la casilla o mesa electoral (*voto* por correspondencia o *voto* por procuración), posibilitar el *voto* de los empleados y funcionarios públicos que se encuentran cumpliendo determinadas funciones públicas en el exterior como los diplomáticos, el personal embarcado o los militares, etc.

Asimismo los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales a través de los grandes medios de comunicación y otras formas de llamamientos para fomentar la participación electoral. “Todos estos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, verdadera condición previa y base de toda Administración Electoral; un censo falto implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección” (A. POSADA. El sufragio. Barcelona, s.f.). El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las *elecciones* libres y justas. Se traducen la exactitud y objetividad en una doble exigencia: por un lado, la universalidad o integridad y la permanencia a fin de asegurar que el censo sea reflejo y espejo fiel del cuerpo electoral; por otra parte, la independencia orgánica y funcional y la neutralidad del órgano al que se encomienda su formación.

Los mecanismos para facilitar la emisión del *voto* se consideran insuficientes por los partidarios del *voto* obligatorio que encuentran en las leyes de Solón, y en la Atenas del S. VI antes de J.C., el primer argumento a favor del mismo, ya que se consideraba que la abstención fomenta la tiranía (W. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Madrid, 1962). Aristóteles escribió: “Cómoda indiferencia de los pueblos que se contentan con que le den los problemas resueltos”. Con estos antecedentes, varios ordenamientos constitucionales –con base en la comprobación del elevado abstencionismo en el ejercicio del *derecho electoral* que algunos consideran una plaga– han convertido este derecho en un deber público e introducido el *voto* obligatorio (Bélgica, Austria, Luxemburgo, Italia, Holanda, Dinamarca, en Europa y Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay, entre

otros, en Iberoamérica, además de Australia) que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación, bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral). Los partidarios del *voto* obligatorio, entre los que cabe contar con H. KELSEN, consideran que la participación es una prueba de sentido cívico, que aislarse voluntariamente conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos, que la abstención es contraria al deber de civismo (C. CADOUX. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París, 1973); que si todos fueran autointeresados, todos concluirían lo mismo y si el *voto* fuera voluntario ninguno votaría de manera que se generaría una estructura de “dilema de prisioneros” en la que todos se verían perjudicados al perderse el bien público de la *democracia* participativa (C.S. NINO. *Un país al margen de la ley*. Emecé. Buenos Aires, 1992).

Existen convincentes argumentos en contra de la obligatoriedad del *voto*. Ya decía ORLANDO que quien vota forzado, vota mal. La libertad de *voto* implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; resulta incompatible la obligación de acudir a las urnas con la libertad de *sufragio*, acto privado por excelencia. Las sanciones al incumplimiento de tal deber – además de suponer un arma poderosa y por ende peligrosa en manos de la Administración– son normalmente inoperantes e ineficaces. En todo caso, en aquellos ordenamientos que han establecido la obligatoriedad del *voto* la abstención ha descendido apreciablemente, sin que ello haya implicado una mayor conciencia política e integración en los asuntos colectivos de la *ciudadanía*.

La *abstención electoral* no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad del *voto* sino fomentando desde los propios poderes públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, siendo la participación electoral una modalidad participativa más, aunque la más importante. Se hace frente a la misma a través de la *democratización* efectiva de los *partidos políticos*, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de establecer un sistema de apertura o entre apertura de listas o al menos la eliminación de las cerradas y bloqueadas y, en definitiva, mediante una profundización efectiva en la *democracia* y sobre todo recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el Parlamento, privado progresivamente de poderes efectivos. El régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar el *sufragio*, y debe luchar por todos los medios por reducir el abstencionismo estructural o no voluntario a través de mecanismos que faciliten el acceso de todos a las urnas, así como fomentar la participación activa en la vida pública.

Esta consideración de la abstención como derecho legítimo de los ciudadanos, y que es índice de un estado de opinión tan significativo como las mismas variaciones en el número de *votos* de las fuerzas políticas en liza, no puede hacernos dejar de lado los efectos o consecuencias: por un lado, formula el escepticismo respecto de las *elecciones* como forma más importante de la *democracia* representativa y por tanto respecto del nivel o grado de consentimiento en un *sistema político* en el que el *sufragio* es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos; disminuye asimismo la *legitimidad* de la decisión sometida a la consideración de los

*electores* en un *referéndum* o *plebiscito*, sin olvidar los efectos electorales puros en cuanto que puede conducir asimismo, combinada con determinadas *fórmulas electorales*, a otorgar primas a los partidos mayoritarios alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien estos efectos del *abstencionismo electoral*, que se mantiene por lo demás dentro de límites razonables, no justifican dar el paso de gigante que es proclamar la obligatoriedad del *voto* sujeta a la potestad sancionadora de la Administración en el supuesto de incumplimiento, pues la deliberación y decisión del *elector* debe ser absolutamente libre de cualquier presión o coacción externa y el *voto* obligatorio constituye una coerción incompatible con la libertad de *sufragio*, tanto más cuanto se acompaña de sanciones, cuya inoperancia no hace tampoco admisible aquél.

### Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral  
Elecciones  
Participación política  
Voto

### Bibliografía:

- Alcubilla, E.A.: *El régimen electoral en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- Barthelemy, J.: "Le vote obligatoire". *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V, libro I. París, 1923.
- Bar Cendon, A.: "La participación política en España. Análisis de los factores determinantes". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23 (1981).
- Beaussire, E.: "La réforme electorale et l'abstention". *Revue de Deux Mondes*, fevrier, 1872.
- Caciagli, M. y Scaramozzino, P.: *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*. Ed. di Comunita. Milano, 1983.
- Font, J., y Virós, R., (eds.): *Electoral abstention in Europe*. ICPS. Barcelona, 1995.
- IDEA, *Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation*. Estocolmo, 1997.
- López, L.: "Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 2 (1978).
- Martínez, M.: *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*. Madrid, 1980.
- Meynaud, J.: *La participation des français á la politique*. París, 1964.
- Milbrath, W.: *Political participation. How and Why do people get involved in politics*. Rand Mc. Nall and Co. Chicago, 1966.
- Moreau, F.: "Le vote obligatoire". *Revue politique et parlementaire*. Tomo VII. Núm. 19. París, 1896.
- Morris, W.H.: *Indefense of apathy*. Political Studies, 2 (1954).
- Nino, C.S.: "El voto obligatorio", en VV.AA. *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional del Consejo para la consolidación de la democracia*. EUDEBA. Buenos Aires, 1987.
- Posada, A.: "El deber de sufragio y el voto obligatorio". *Revista general de legislación y jurisprudencia*, núm. 88 (1896).
- Rose, R.: *Electoral participation. A comparative analysis*. Saga. Beverly Hills, 1980; Sanini, G.: *Il comportamento elettorale*. Bolonia, 1967.
- Segot, R.: *De L'abstention en matiere électorale, principaux maux d'y remédier*. Caen Université, 1906.
- Sevenne, Ch.H.: *L'abstentionisme politique en France*. Ed. Babel. París, 1953.
- Turri, G.: *L'abstencionismo nelle elezioni politiche e il voto obbligatorio*. Bologna, 1907.
- Vilajosana, J.M.: "La justificación de la abstención". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 104 (1999).
- Wolfinger, R.E., y Rosentone, S.J.: *Who votes?* Yale University Press. New Haven, 1980.

Enrique A. ALCUBILLA

# ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

## I. Concepto

El término tiene dos acepciones principales: la primera relativa a los órganos encargados de la conducción electoral; la segunda atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las se lleven a cabo eficazmente. Por un lado, se trata del orden político e institucional y, por otro, de cuestiones de gestión y procedimientos rutinizados. En la acepción institucional, *Administración Electoral* es el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de *elecciones*. El término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas relativas a las *elecciones*, según regiones del mundo, países, tradición constitucional y . En América Latina en general, se les denomina tribunales electorales. En otras áreas del mundo, sobre todo en países anglosajones y en democracias de reciente creación, se les llama comisiones electorales. Incluso hay países, como el Reino Unido, donde no existe una propiamente dicha en cuanto referencia institucional y administrativa de alcance nacional. De aquí la utilidad conceptual y práctica de acotar un concepto como el de para referirnos, en sentido amplio, a una variedad de instituciones y órganos cuyo factor común radica en la responsabilidad por la conducción de las .

En la acepción administrativa, es gestión y procesos. En este sentido, la celebración de implica una variedad de actividades, desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de , la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral, la actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el y el anuncio de resultados. Todo ello además de la rutinaria gestión y administración de los permanentes, que ya es el caso en la mayor parte de los países (selección y capacitación del personal, mantenimiento de materiales y registros, asistencia jurídica y legislativa, educación ciudadana permanente, etc.).

Estas actividades o funciones se articulan institucional y orgánicamente de distinta manera según países por las razones históricas ya mencionadas de tradición constitucional y *cultura política*. La adopta una variedad de formas organizativas. En la mayor parte del mundo, existen organizaciones específicamente encargadas de todas las funciones electorales o alguna de ellas en particular (el registro, las votaciones, los contenciosos). En algunos países las diversas funciones electorales se encuentran orgánicamente situadas en las administraciones ordinarias del ejecutivo nacional o local así como en los órganos del Poder Judicial. En muy pocos (el Reino Unido e Irlanda) no existe alguna y la sola instancia nacional es una asociación de empleados públicos con alguna responsabilidad en la administración del . En los Estados Unidos sólo existe en el ámbito nacional una Comisión Electoral Federal con responsabilidad limitada al control de los gastos de las campañas.

En América Latina, las administraciones electorales como organismos especializados e independientes del Poder Ejecutivo son producto, en su mayoría, del primer cuarto del siglo veinte. Hoy día prácticamente todos los países tienen algún órgano estatal encargado de las y en algunos está considerado como un cuarto poder del Estado (Costa Rica, Uruguay, Venezuela) e incluso está constitucionalmente así definido como en Nicaragua<sup>1</sup>. En el conjunto del mundo, sobre todo en democracias emergentes de las últimas décadas, la tendencia es hacia la institucionalización de organismos nacionales permanentes y separados de los otros poderes. Adicionalmente, la evidencia disponible apunta a que una de carácter permanente gestiona los

con menor coste que organismos que solo tienen una vigencia temporal mientras duran las . A estas conclusiones llegó el autor en un trabajo de extensa recopilación de información y análisis comparado de la experiencia mundial, por encargo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. La tipología que se ofrece a continuación da cuenta de tal variedad institucional.

## II. Tipología

Aunque no hay dos países con el mismo tipo de , los pueden clasificarse en cinco categorías según su relación y grado de dependencia institucional del Poder Ejecutivo. Por orden de frecuencia, primero están las comisiones o tribunales electorales, independientes del Ejecutivo y con plena responsabilidad sobre dirección y gestión del . Como se ha dicho, este es el caso más común en las nuevas democracias y antiguo en América Latina. Una variante del modelo anterior incluye diferentes órganos, separados entre sí e independientes del Poder Ejecutivo. Normalmente se trata de dos instituciones electorales, una encargada de la administración de las y la otra con competencias reguladoras, de supervisión y judiciales. Tal es el caso de países como Barbados, Chile, Colombia, Perú, Botswana y Mozambique. La tercera categoría, aunque segunda en número de casos, abarca los casos donde las están organizadas por el gobierno (Ministerio del Interior o equivalente), aunque bajo supervisión de un órgano colegiado integrado por jueces u otros miembros de las profesiones jurídicas, representantes de los , o una mezcla de ambos, con ciertas competencias reguladoras, de supervisión y judiciales. Es el denominado “modelo francés”, vigente en media Europa Occidental y parte del Este, muchos países del África sobre todo francófona, y en algunos países de otras regiones del mundo (Argentina, Japón, Nueva Zelanda, Turquía, Israel). En el caso de Francia misma, las *elecciones* las organiza el Ministerio del Interior, pero son supervisadas por el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado, según el tipo de de que se trate. En España, la actuación del Ministerio del Interior es supervisada por la Junta Electoral Central en el ámbito nacional, un órgano permanente ligado al parlamento, y por juntas provinciales y municipales en ámbitos inferiores. En un cuarto grupo están los países donde la gestión electoral corre exclusivamente a cargo del gobierno. Tal es el caso en la otra mitad de Europa Occidental y en un cierto número de países del Caribe, Asia del Sur y el Pacífico, África y Oriente Medio. Finalmente, en un quinto grupo de países las se realizan bajo un sistema de administración fuertemente descentralizado, bajo la limitada coordinación o supervisión de alguna entidad nacional, que puede ser independiente del gobierno (Elections Canada, La Comisión Federal Electoral en los Estados Unidos), forma parte del Poder Ejecutivo (Cancillería Federal en Suiza, Comisión Federal en Alemania) o se trata de una asociación profesional de empleados electorales (Reino Unido, Irlanda).

El cuadro adjunto resume una estadística sobre el particular, con 148 países, elaborada por encargo del PNUD. Por razones de claridad interpretativa, las cinco categorías anteriores se han reducido a tres modelos básicos. De un lado se incluyen, como un solo modelo, los países regidos por una comisión electoral y los que tienen varios independientes. Por otro, Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda se han agregado al grupo de países donde el gobierno se hace cargo de las bajo una autoridad supervisora exterior al mismo.

Las conclusiones principales de este trabajo de clasificación son las siguientes. Primero, la organización de las hoy en la mayoría de los países del mundo corresponde en exclusiva a una comisión electoral, que al menos legalmente es independiente del gobierno (más del 53% de los



casos). Segundo, le siguen en importancia y a gran distancia aquellos países donde las son administradas por el gobierno bajo supervisión de alguna autoridad colegiada (27% de los casos). Finalmente, sólo en uno de cada cinco países las son gestionadas exclusivamente el Poder Ejecutivo (20%), siendo más frecuente el caso de ciertas islas del Caribe (Aruba, Granada), la región de Asia-Pacífico (Sri Lanka, Fiji), el Norte de Europa (Dinamarca, Finlandia), Oriente Medio (Líbano, Jordania) y África Oriental (Burundi, Seychelles).

Existe la tendencia generalizada hacia un sistema de independiente en forma de comisión o tribunal electoral. Como un estadio que históricamente podría resultar intermedio, se establece a veces un organismo supervisor de la conducción electoral en países donde ésta corre a cargo del Poder Ejecutivo. La tendencia se manifiesta en las nuevas democracias de Europa del Este, Asia y África; sin contar América Latina, donde las últimas reformas abundan en el sentido esperado de la tradición de la región de separados del Poder Ejecutivo, que hoy se impone mundialmente. Así en México, la reforma constitucional de 1990 estableció un Instituto Federal Electoral, como comisión independiente con plena responsabilidad sobre las y un Tribunal Federal Electoral como corte que conoce de los contenciosos electorales. En Paraguay, las reformas de 1996 supusieron la mejora legal de la independencia de las autoridades electorales al sacarlas del seno del Poder Ejecutivo y situarlas dentro de la administración de justicia. La nueva institución, el Tribunal Superior de Justicia Electoral incluye una representación de los . En Venezuela, donde siempre existió una comisión integrada fundamentalmente por miembros de los , la reforma de 1998 estableció que todos los magistrados fueran designados por el parlamento entre personas sin afiliación partidaria. Esta reforma estableció también el depósito del y su por medios electrónicos. En Honduras, la ley electoral de 1991 incluye medidas de fortalecimiento del Tribunal Nacional de Elecciones, que está integrado por un magistrado designado por la Corte Suprema de Justicia y un número variable de representantes de los a uno por partido legalmente inscrito. En Haití, la Constitución de 1987 estableció un Consejo Electoral Permanente, aunque aún está por designar y las diferentes han sido gestionadas por sucesivos consejos provisionales de corta duración. En Colombia, las últimas reformas constitucionales y legislativas han reforzado el carácter independiente de la . Hay un Consejo Nacional de Elecciones con siete miembros, representantes de los , que supervisa el y aprueba un presupuesto para la Registraduría Nacional del Estado Civil de las Personas, que es el organismo que administra las . El Registrador es nombrado por el Consejo y debe ser una persona representante del principal partido de la oposición.

### **III. Estructuras de organización y funcionamiento**

La composición de los no integrados en el Poder Ejecutivo varía mucho según países. En unos casos, están formados total o parcialmente por representantes de los , ya en calidad de miembros o de candidatos sobre los que las fuerzas parlamentarias han llegado a un acuerdo, como sucede en la mayor parte de América Latina, Europa Occidental y del Este, África y la Comisión Federal de los Estados Unidos. Australia y Canadá, por el contrario, se cuentan entre los pocos casos de antiguas democracias donde una independiente no tiene ninguna composición partidaria. Conviene resaltar, sin embargo, que la independencia respecto del Poder Ejecutivo y la neutralidad en las actuaciones de una autoridad electoral no deben considerarse vulneradas por el hecho de que los estén representados en los . Lo importante para que unas se celebren de manera limpia, honesta y eficaz es que exista un grado de confianza suficiente entre los contendientes y que todos ellos consideren bien atendidos sus intereses por parte de quienes organizan y gestionan la . En algunos países, no muchos, se sigue confiando en los funcionarios del gobierno como gestores electorales tras más de un siglo de conflictos y lucha por el . En otros con una cierta

tradición constitucional, la confianza tiende a depositarse en jueces y abogados independientes de toda afiliación partidaria. En la mayoría de las democracias, sin embargo, la confianza y el consenso se construyen involucrando directamente a los representantes de los en los *organismos electorales*, como una forma de neutralización recíproca y de establecer distancias respecto del Poder Ejecutivo, con frecuencia dominado por un partido único, una oligarquía militar o un gobernante autoritario, según variantes del contexto de los procesos de , que en forma masiva están teniendo desde los años ochenta del siglo que termina.

En la práctica, y con independencia de lo establecido en las leyes, la independencia de una viene fuertemente condicionada por su autonomía financiera; y ésta depende de la forma en que se elabora y aprueba su presupuesto. El modelo ideal de autonomía financiera implica que la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que en sus elementos básicos dicho presupuesto forma parte del presupuesto ordinario de la nación y que es tramitado directamente en el parlamento sin interferencia del Poder Ejecutivo, más allá de la inclusión del presupuesto electoral en los presupuestos generales de la nación. Hay que resaltar que tal situación de plena autonomía financiera es la menos frecuente, por razones esencialmente políticas de preponderancia del ejecutivo. Como ejemplos de autonomía presupuestaria en sistemas de orgánicamente separada del Poder Ejecutivo pueden mencionarse Canadá y Australia, en el mundo anglosajón, así como Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Brasil en América Latina, donde el presupuesto elaborado por la autoridad electoral se incorpora automáticamente al proyecto que presenta el Gobierno sin que éste pueda corregirlo<sup>3</sup>. Por su parte, en aquellas antiguas democracias occidentales donde la organización de las corre a cargo del Poder Ejecutivo, el presupuesto electoral forma parte de la financiación rutinizada de los aparatos del estado sobre la base de equilibrios alcanzados no sin dificultad en la contienda *política* de muchos años de antagonismo por la limpieza del .

#### **IV. La como gestión y procedimientos**

En el ámbito operativo de los procesos, actividades y procedimientos, el organigrama de una , sin incluir la justicia, suele contener los siguientes divisiones o departamentos bajo distintas denominaciones: planificación y programas, personal y capacitación, administración y finanzas, legal y de procedimientos, registro de , logística, estadística y proceso de datos, información y publicidad. Con todo este equipamiento organizativo, se trata idealmente de asegurar el ejercicio libre y limpio del derecho al .

a) Fases del proceso: En su conjunto, el abarca las siguientes actividades: convocatoria, actualización y cierre del registro de , inscripción de , votaciones, , anuncio de resultados y resolución de los contenciosos electorales presentados (parte o la totalidad de esta última actividad competen a los organismos judiciales, según los países).

Una peculiaridad del , a semejanza de la acción en cualquier otro ámbito público y a diferencia del sector privado, es que implica procedimientos administrativos o de actuación de las autoridades del estado a nivel nacional regional y local; sometidos normalmente a requerimientos de información pública, formas y plazos determinados, todo ello sujeto a la posibilidad de impugnación o recursos por parte de los “administrados”. Este hecho es un elemento esencial a tener en cuenta para la programación de actividades y la gestión de recursos ya que, por una parte, no puede pasarse de una actividad a la siguiente sin agotar los plazos administrativos y, por otra, las impugnaciones de cada fase han de resolverse en tiempo y forma tales que no se dificulte la marcha del calendario electoral en su conjunto. Desde esta perspectiva, las son un proceso

administrativo de alcance masivo pues envuelve a toda la , pero que se desenvuelve escalonadamente en muy breve tiempo y plazos perentorios. De aquí que quienes se ocupan de la asesoría y consulta en estas materias, sobre todo si proceden del sector privado, deban familiarizarse mínimamente con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

b) Planificación: La planificación estratégica y operativa cada día se muestra más necesaria también en el campo electoral, pues se trata de coordinar una multiplicidad de esfuerzos individuales en tiempos cortos y con recursos limitados. Planificar un no es tarea especialmente difícil, sobre todo a medida que se torna un acontecimiento repetitivo en el . Estamos ante un proceso por definición rutinizable (se descompone en muchas partes iguales entre sí) y rutinizado (la repetición de las hace que su organización sea cada vez más parecida). La planificación estratégica implica tomar decisiones sobre definición de objetivos para el conjunto de la organización a corto y medio plazo; ordenar los recursos materiales y humanos necesarios/existentes para alcanzarlos; y calcular/fijar tiempos para la ejecución. La planificación operativa define objetivos a las distintas unidades de la organización, distribuye tareas entre sus componentes, asigna los recursos y fija los tiempos correspondientes. Una buena planificación operativa debe incluir “planes B” o de contingencia como salida alternativa ante situaciones no previstas en el plan original. Hay fases del donde un plan alternativo suele resultar especialmente útil; tales como la distribución del material electoral o el dispositivo para un electrónico.

c) Información y costes: Recoger, sistematizar, acumular información relevante es requisito imprescindible para una buena planificación, cualquiera que sea el nivel de que se trate. Sobre una adecuada base informativa, la buena planificación exige empezar con un borrador de presupuesto, que se irá ajustando a medida que avanza el proceso planificador mismo y se van especificando las tareas, tiempos y recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Sobre costes electorales se ha escrito mucho y se sabe poco, debido a las grandes diferencias en las condiciones materiales, sociales y políticas en que tienen lugar los de los diferentes países. Sin embargo, sabemos con cierto fundamento algunas cosas como las siguientes. Primero, la planificación estratégica y operativa parece ser el principal mecanismo para reducir costes. Segundo, los costes varían mucho en virtud de las circunstancias generales de la , siendo fundamental distinguir entre contextos de posguerra con intervención de misiones de paz de la comunidad internacional, situaciones de transición pacífica a la y rutinarias en estables. Tercero, los costes varían también en función del tiempo o antigüedad del sistema democrático y la rutinización de los procedimientos administrativos. Cuarto, tomado aisladamente, el componente más costoso de una es el registro de , que puede beneficiarse de una importante reducción de costes cuando se mantiene sobre una base permanente. Quinto, una sustancial reducción de costes puede lograrse utilizando materiales electorales de calidad normal (urnas, papeletas, actas, tarjetas de identificación). Es la falta de confianza política y no una necesidad técnica o administrativa lo que encarece el material electoral, sin que ello garantice por sí sólo el éxito político de la *elección*. Cuando los contendientes participan en todas las fases del proceso y tienen representantes en los lugares de votación y , la posibilidad de control recíproco debería eximir la utilización de material electoral de alta calidad y gran coste<sup>4</sup>. En resumen, la planificación, un permanente y condiciones de confianza política vienen a ser los mayores reductores del coste de las .

d) Nuevas tecnologías: En cuanto al uso electoral de las nuevas tecnologías de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones, es conveniente encararlas abiertamente y discutir su utilidad y costes para un país determinado por cuanto forman parte esencial de la organización productiva de nuestro tiempo. Se trata de tecnologías de costes decrecientes y

capacidad cada vez mayor. Invertir en ellas conlleva costes de instalación, que a medio plazo suelen amortizarse. No así los costes de mantenimiento, que pueden ser estables o crecientes. Por otra parte, su aplicación en el ámbito electoral no parece ofrecer mayores problemas de aprendizaje y utilización entre el electorado en países con muy diferente nivel cultural (USA, Brasil, Venezuela). Sin embargo, no hay receta en esta materia, que debe ser objeto de consideración en función de las condiciones materiales y necesidades administrativas de cada país y, de la confianza política entre los diferentes actores del sistema.

e) **Votación, y anuncio de resultados:** Se trata de áreas de actividad a las que suele dedicarse desigual atención y recursos por parte de las administraciones, sobre todo en las nuevas democracias y generalmente en perjuicio de la fase de y publicación de resultados. Tanto vale una votación ordenada y limpia como que sus resultados se manejen con la misma limpieza y sean conocidos en tiempo oportuno. De nuevo, la planificación resulta necesaria para equilibrar la asignación de recursos entre las diferentes etapas del proceso. Vale aquí cuanto antes se ha dicho sobre uso de las nuevas tecnologías. Adicionalmente, como garantía de limpieza y eficacia del proceso, se hace necesario tener permanentemente bien informados sobre la evolución del mismo a los partidos y a la . Ellos son los dueños y actores principales del proceso y para cuyo servicio se ha establecido una .

f) **Supervisión y control:** Forma parte de la responsabilidad de los dedicar recursos al cumplimiento de la legalidad en materia de actos de campaña, uso de los medios de comunicación por parte de los contendientes, financiación de los y gastos de su campaña. La legislación sobre estos aspectos varía mucho por países, pero en todo caso una cierta responsabilidad de la autoridad electoral resulta ineludible, aunque solo fuere para atender quejas y recursos legales. Al mismo tiempo, la evidencia muestra una cierta incapacidad de dicha autoridad para ejercer el control legal en materia de financiación y gastos de los partidos. Los escándalos al respecto han abundado en las últimas décadas, tanto en las nuevas como en las antiguas democracias. Al igual que en la fase de planificación electoral general, es recomendable en este ámbito de operaciones el uso de cronogramas que faciliten la visualización de las etapas del proceso y la ordenación de las tareas en el tiempo.

g) **Gestión interna:** En cuanto a la ordinaria administración de los propios , un aspecto crucial es el tamaño o número de empleados necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Baste dejar aquí sentado el principio de que una permanente y eficaz no requiere una burocracia de gran tamaño, aunque debe disponer de un equipo central y algunas oficinas regionales con un mínimo de empleados fijos o de carrera. La mayor parte del personal de nivel regional y local, sin embargo, pueden y suelen ser contratados temporalmente solo en época de . Los sistemas de selección, capacitación y evaluación del personal electoral dependen mucho del tipo de organización adoptado. En el esquema de una organización permanente de tamaño intermedio, lo normal es que el personal fijo adopte las pautas de carrera administrativa y el personal temporal responda a las necesidades del momento. En cada caso, y a tenor del nivel cultural general del país, la deberá proveer las fórmulas más adecuadas de selección, capacitación, supervisión y evaluación.

La supervisión y control del personal electoral es tanto o más importante que en otras áreas de la actividad pública. Ello se aplica al personal tanto permanente como temporal, durante la ejecución de las tareas y también al final del proceso. La autoridad electoral debe disponer de medios que le permitan cerciorarse de que las tareas se llevan a cabo de acuerdo con la

programación. Conviene señalar que, en el ámbito electoral, la actividad de supervisión y control es generalmente y debe ser compartida por los representantes de los , otro tipo de observadores nacionales o internacionales y eventualmente incluso por los medios de comunicación. Sin embargo, debido al carácter perentorio de los tiempos del , una vez que los resultados han sido aceptados por todos los contendientes existe el riesgo de rebajar el esfuerzo de evaluación del personal fijo que ha gestionado la ; lo que obviamente deja de contribuir a la buena planificación de la siguiente .

Relacionado con el tamaño de la organización y tipo de personal necesario está el problema del grado de centralización o concentración de responsabilidades y actividades. La experiencia en este punto es muy variada por países. Sin embargo, de reducirla a una sola conclusión ésta sería que casi todas las fases del proceso (selección y capacitación de la mayor parte del personal electoral, seguimiento de actos de campaña, distribución y recogida de materiales, organización de los centros de votación, ) los mejores resultados suelen producirse con un esquema de dirección centralizada y gestión descentralizada en las unidades intermedias y los escalones más bajos de la pirámide administrativa.

Aparte de la planificación relativa a la organización de unas concretas, las administraciones electorales han de planificar su actividad interna en cuanto unidades permanentes del aparato del estado. En este nivel de operaciones se hace igualmente necesaria la planificación estratégica y operativa, que debe incluir en su definición de objetivos la anticipación de metas de crecimiento (expansión/restricción presupuestaria y de personal) y de una correspondiente ordenación del gasto (costes fijos y variables) para el ejercicio en cuestión.

## **V. Desafíos institucionales y de gestión**

Al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974, solo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los estados nacionales existentes<sup>5</sup>. En el contexto político de las nuevas democracias, la ha de hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas. En un estadio incipiente de , la integridad del debe estar asegurada por una autoridad electoral independiente del Poder Ejecutivo, que ajuste su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la mundial, a la que tanto analistas como profesionales deben prestar atención.

En el ámbito del desarrollo institucional de un régimen democrático, el problema central a que ha de hacer frente una , hoy como en el pasado, es si la limpieza del puede dejarse sólo en manos del Poder Ejecutivo, o por el contrario se requiere de presiones y controles externos al mismo. En las viejas democracias hizo falta más de un siglo de tensiones y luchas por el antes de poder hablarse de limpias y honestas, cualquiera sea la autoridad que las administre. En el escenario de las recientes democracias, no parece que haya que esperar tanto tiempo hasta lograr un resultado semejante. Sin embargo, parece dudoso que ello pueda alcanzarse sin el fortalecimiento de autoridades electorales independientes, bien equipadas profesional y técnicamente, que puedan movilizar en su apoyo a los *partidos políticos*, los medios de comunicación y aquellas organizaciones de la sociedad civil favorables al sistema de derechos y libertades.

Desde un punto de vista estrictamente técnico y gerencial, cada país deberá responder a ciertos retos de acuerdo a las condiciones materiales, políticas y financieras del país en cuestión, ya que no existen recetas infalibles de funcionamiento: ¿Cuántos funcionarios permanentes hacen falta para una institución eficiente? ¿Qué grado de descentralización se requiere? ¿Cómo pueden abarataarse los costes electorales? ¿Cuál es el papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para una eficaz organización de las instituciones? Estas y otras preguntas de funcionamiento necesitan ser correctamente respondidas en cada país, pero no sin antes haber prestado atención a la cuestión previa de si la limpieza del proceso puede quedar garantizada bajo las condiciones políticas vigentes y qué papel puede desempeñar la institución electoral en procurar dicha garantía.

### **Vocablos de referencia:**

Asesoría electoral  
Documentación electoral  
Elecciones  
Funcionarios electorales  
Instalaciones electorales  
Proceso electoral  
Organismos electorales  
Registro electoral  
Sufragio

### **Bibliografía:**

DeBusk, S., (ed): *International Directory of Election Offices*. Washington, D.C., IFES, 1996.  
Dundas, Carl W.: *Organizing Free and Fair Elections at Cost-Effective Level*. Commonwealth Secretariat, London, 1993.  
Goodwin-Gill, G. S.: *Codes of Conduct for Elections*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998.  
IDEA: *Código de Conducta: Administración Ética y Profesional de Elecciones*. Estocolmo, 1998.  
IDEA, UN, IFES: *Administration and Cost of Elections (ACE) Project*. CD-ROM made in Canada, 1998.  
IIDH/CAPEL: *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*. (4 volúmenes). San José, 1991.  
Kumar, K., (ed): *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner, Colorado, 1998.  
López Pintor, R.: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: PNUD, 1999. Distribución restringida y en prensa.  
\_\_\_\_\_: "Challenges for Electoral Authorities in New Democracies", en *Electoral Insight*, Vol. 1, No. 2, noviembre, 1999.  
\_\_\_\_\_: *Votos contra Balas*. Planeta, Barcelona, 1999.  
Ministerio del Interior: *Procesos Electorales en Iberoamérica: Administración y Ejecución*, (3 volúmenes). Madrid, 1992.  
Nohlen, D. Picado, S. Zovatto, D. (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Unión Interamericana de Organismos Electorales: *Acuerdos Tomados por Consenso*. Ciudad de México: *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, 1996.

Rafael LÓPEZ PINTOR

# ALIANZAS ELECTORALES

## I. Concepto

*Alianza electoral* es la unión temporaria de dos o más *partidos políticos* con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma *candidatura* en todos o algunos de los niveles de gobierno (federal o nacional, provincial, local) y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir.

En algunas legislaciones se acuerda el derecho de formar *alianzas electorales* entre sí o con *partidos políticos* u otras *organizaciones políticas* habilitadas para la presentación de candidatos. La legislación de Guatemala autoriza a los Comités Cívicos Electorales a formar alianzas, aunque sólo en el nivel municipal. En Perú se acuerda el derecho de formar alianzas también a las Agrupaciones Independientes. La legislación dominicana, por el contrario, prohíbe a las Agrupaciones Políticas Accidentales Independientes la formación de alianzas con *partidos políticos* u otras agrupaciones similares.

Las legislaciones de muchos países latinoamericanos utilizan la denominación «coalición» en lugar de alianza (vgr. Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México). La literatura política reserva, sin embargo, el término «coalición» para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. La formación de una coalición, en el sentido tradicional, es una unión post-electoral, mientras que la alianza es una unión pre-electoral (vgr. la Alianza, en Argentina, o la Concertación por la Democracia, en Chile).

## II. Caracterización

La alianza tiene una finalidad esencialmente electoral, por eso su formación y registro se vincula a un determinado acto electoral (vgr. Argentina, Brasil, México, Perú, República Dominicana). La *alianza electoral* persigue, generalmente, el fin de maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran en una determinada *elección*, ya por una decisión de estrategia política (vgr. en un sistema de partidos con un partido dominante, los partidos de oposición si compiten individualmente pierden, pero unidos tienen chances de ganar), ya porque el propio *sistema electoral* genera incentivos a la formación de bloques (vgr. el sistema binominal chileno o el sistema de ballottage para la *elección* presidencial en Argentina). La legislación boliviana contempla la posibilidad de formar alianzas no sólo «con fines únicamente electorales» sino también para «ejecutar programas específicos de acción *política* conjunta».

La alianza implica la unificación de *candidaturas* (total o parcial) y, por tanto, supone la prohibición de presentación paralela y simultánea de *candidaturas* distintas por parte de los partidos miembros. Así lo disponen expresamente las legislaciones de México, Nicaragua y Perú. Esta unificación de la *candidatura* ofrecida no permite discriminar el aporte real en *votos* de cada uno de los partidos miembros. En otros sistemas, el mismo resultado se

logra a través de la presentación de una misma *candidatura* por parte de los partidos individualmente considerados, sin formalizar alianza alguna. Los *votos* obtenidos por la *candidatura* se suman a los efectos de determinar el *resultado electoral* y los diferentes partidos pueden discriminar su potencial electoral. En Argentina el tema no está regulado expresamente, pero la *Justicia Electoral* ha autorizado en numerosas ocasiones la sumatoria de *votos*. En El Salvador, los partidos que integran una alianza pueden optar por presentarse bajo un símbolo único o presentando la *candidatura* común bajo el símbolo de cada partido miembro independientemente. En estos casos la ley expresamente dispone que «Los *votos* que obtenga la coalición será la suma de los *votos* válidos obtenidos por los partidos coaligados». Otras legislaciones prohíben expresamente esta mecánica; por ejemplo, la ley dominicana dispone que «a los partidos y agrupaciones que no hayan hecho pacto de alianza o coalición, no podrán sumárseles los *votos* para los fines de una *elección* aunque hubiesen presentado los mismos candidatos».

Otra finalidad que puede buscarse con la incorporación a una alianza de un partido – generalmente con escaso caudal electoral– es la de salvar al partido de la cancelación o caducidad de su personería, beneficiándose del caudal total de *votos* que obtiene la alianza a los fines de determinar el caudal mínimo de *votos* exigido para mantener la personería o registro (vgr. Argentina). Algunas legislaciones excluyen expresamente esta posibilidad o disminuyen los incentivos para que los partidos conformen alianzas con este fin. Así, por ejemplo, en México la legislación establece que en caso de alianzas, los partidos miembros conservarán su registro «si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los *partidos políticos* coaligados». Asimismo establece que el acuerdo de coalición debe fijar el orden de prelación de los partidos para la conservación del registro en caso de que no se alcance el porcentaje de *votos* necesarios para que todos los miembros conserven el registro. En Guatemala, la ley determina que el total de *votos* obtenidos por la coalición se divide entre los partidos coaligados, para determinar si cada uno de ellos obtuvo el porcentaje de *votos* necesarios para mantener su registro.

La característica esencial de la *alianza electoral* es su carácter temporario, lo que justifica que, más allá de la unificación de la representación ante los órganos electorales para todo lo relativo al acto electoral en cuestión, los partidos miembros de la alianza conservan su individualidad, autonomía, personería y registro. (vgr. Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana). La alianza se distingue, así, de las uniones o fusiones de carácter permanente que implican el surgimiento de un nuevo partido con la disolución o extinción de los partidos miembros (unión) o, por lo menos, la extinción de alguno de los partidos involucrados y su incorporación a otro (fusión). El carácter temporal de la alianza es remarcado uniformemente en el *derecho electoral* latinoamericano (vgr. Argentina, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana). Algunas leyes disponen expresamente que la alianza se extingue en el momento en que la autoridad electoral competente da a conocer el resultado definitivo de la *elección* (vgr. El Salvador, Paraguay, México).

La constitución de una alianza es una decisión de máxima trascendencia para un *partido político*, ya que afecta directamente no sólo sus chances electorales, sino su propio perfil



programático o ideológico. En muchas legislaciones se regula con detenimiento la formación de alianzas y se exige que la decisión sea tomada por la máxima autoridad de cada uno de los partidos miembros, con mayorías especiales, previéndose además las formas de recurrir contra dicha decisión y las exigencias de registro ante la autoridad electoral y de publicidad de su constitución (vgr. Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana).

La alianza, al momento de su formación, debe adoptar una denominación, sigla y símbolo para su identificación. Una medida interesante de transparencia de la oferta electoral ante el ciudadano es la exigencia de que en la propaganda y en la boleta electoral conste no sólo la denominación de la alianza, sino también la indicación de los partidos que la integran, tal como lo prevé la ley brasileña. Otra solución es la adoptada por la legislación del Salvador donde los partidos miembros pueden optar entre utilizar un símbolo único o la suma de los símbolos de todos los partidos miembros. Idéntico criterio utiliza el código mexicano, aclarando que cuando se opta por mantener los símbolos individuales de los partidos miembros, debe agregarse la aclaración «en coalición».

La constitución de una alianza hace necesario que los partidos miembros resuelvan una serie de cuestiones organizativas para el funcionamiento del conjunto (dirección, representación, administración, contabilidad, etc.). El acuerdo de constitución de la alianza funcionará como norma fundamental del grupo. Las legislaciones latinoamericanas delegan en el acuerdo de partidos miembros la resolución de muchas de estas cuestiones, entre ellas la forma de selección de los candidatos y la distribución de las *candidaturas* entre los partidos miembros (vgr. Argentina, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, México).

La alianza puede ser total o parcial según se refiera a todos los niveles y cargos a cubrir en una *elección* o sólo a algunos. La mayoría de las legislaciones latinoamericanas acepta estas dos formas de alianza, sin mayores cortapisas (vgr. Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). La legislación brasileña autoriza que los *partidos políticos* integren, para un mismo acto electoral, alianzas diversas para los distintos cargos a cubrir en la *elección*. En Ecuador, se autorizaron, en el pasado, alianzas para las *candidaturas* unipersonales pero no para las pluripersonales; la ley vigente autoriza la formación de alianzas para ambos tipos de *candidaturas*. México contempla las alianzas parciales, pero es más exigente en los requisitos para su autorización que el resto de las legislaciones latinoamericanas.

Un problema interesante que plantean las alianzas, cuando se trata de *elecciones* a cuerpos deliberativos, es la relacionada con la bancada o grupo parlamentario al que se incorporan los electos. En algunos países, la legislación contempla expresamente la situación. El código mexicano dispone que terminada la *elección* y disuelta automáticamente la coalición, «los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el *partido político* o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición». Otra solución es la conformación de un grupo parlamentario representativo de la alianza (vgr. Argentina). Esta solución resulta particularmente

importante en los casos en que se toma en cuenta el número de integrantes de los grupos parlamentarios a los efectos, por ejemplo, de la asignación de cargos en el cuerpo colegiado.

La participación de los partidos en alianzas plantea algunas cuestiones prácticas relacionadas con el financiamiento de las campañas, especialmente en cuanto a los aportes públicos. Por ejemplo, en algunas legislaciones el financiamiento público es calculado en función de los *votos* obtenidos por los partidos en la última *elección*. ¿Cómo se asignarán entre los partidos miembros de la alianza los *votos* obtenidos por ésta a los fines del cálculo del aporte en la próxima *elección*? En Argentina, por ejemplo, cuando se trata de fijar el aporte para la alianza, se suman los *votos* obtenidos en la *elección* anterior por los partidos miembros de la alianza. La ley mexicana dispone que cuando, con relación al financiamiento público de la campaña, se deba tomar en cuenta la fuerza electoral, «se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última *elección* federal». También debe preverse cómo se distribuirá el caudal de *votos* de la alianza entre los partidos miembros para el caso de una futura *elección* en la que los partidos –o algunos de ellos– se presenten individualmente. La legislación salvadoreña exige que el acuerdo de alianza determine la forma de distribución.

Otra cuestión a resolver es la relativa a la distribución entre los partidos miembros del aporte que reciba la alianza con motivo de la *elección*. Algunas legislaciones han optado por un modelo convencional para la solución de estos problemas y exigen que el acuerdo escrito en el que conste la formación de la alianza establezca expresamente la forma de distribución del aporte público (vgr. Argentina, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay). A falta de acuerdo al respecto, se toman otros parámetros, por ejemplo: proporción relativa de afiliados que registra cada partido miembro de la alianza (vgr. Argentina) o cantidad de legisladores electos que tiene cada partido miembro de la alianza (vgr. Bolivia).

A efectos de los topes de gastos para campaña, de la rendición de cuentas y de la asignación de espacios en radio y televisión, la alianza es considerada como un *partido político* (vgr. Argentina, México). En Brasil, al inscribir los candidatos los partidos deben fijar el tope de los gastos que realizarán durante la campaña; en el caso de las alianzas este límite debe fijarse individualmente por cada uno de los partidos miembros.

### **Vocablos de referencia:**

Coalición de partidos

Competición política

Partidos políticos

Financiamiento de los partidos políticos

## **Bibliografía:**

- Jost, S.: *Los partidos políticos en las Constituciones y Legislaciones*, Fundación K. Adenauer, Bolivia, 1998.
- Le Duc, L., Niemi, R. y Norris, P.: *Comparing Democracies. Elections and voting in global perspective*, Sage Publications, California, 1996.
- Lijphart, A.: *Electoral systems and party systems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994.
- Panebianco, A.: *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1982.
- Vallés, J. y Bosch, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.
- Páginas en internet:  
IFES: [www.ifes.org](http://www.ifes.org)  
IDEA: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Delia FERREIRA RUBIO

## ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO

La alternancia en el mando o, mejor dicho, en el gobierno, entendiéndolo por tal, *strictu sensu*, al Poder Ejecutivo, es un elemento esencial de la *democracia*. La continuidad indefinida en sus cargos del o de los mismos titulares del Ejecutivo, aún en el caso hipotético de que ello sea el resultado de un pronunciamiento electoral libre del pueblo, sin coacción ni *fraude*, es, en principio, un factor negativo y distorsionante para la *democracia*.

No sólo porque el continuismo indefinido –aún en el caso de que existan *elecciones* periódicas y teóricamente libres y puras y que el resto del sistema constitucional con sus correspondientes contralores políticos y jurisdiccionales funcione normalmente–, genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos que afectan negativamente la existencia de una *democracia* real, sino porque, además, la no alternancia en el mando, en sí misma y por las necesarias consecuencias que provoca, puede hacer peligrar la realización de comicios libres y sin *fraude* y por eso la “alternancia en el *poder*”, ha sido calificada como “un principio democrático” por un importante sector de la doctrina latinoamericana.

Hay que hacer, sin embargo, dos precisiones iniciales.

La primera es la necesaria puntualización de que no es estrictamente lo mismo alternancia en el mando o en el *poder*, –que puede suponer el ejercicio de facto e ilegítimo de ese *poder* o de ese mando, fuera del marco constitucional–, que la *alternancia en el gobierno*, dentro de un régimen constitucional y legítimo. En esta acepción, lo que puede llamarse la alternancia en el *poder*, o en el mando es diferente de la continuidad sin alternancia, en un mando o en un poder por parte de una persona o de un grupo de personas por razones de hecho y en una situación ilegítima, fuera de la Constitución y del normal juego democrático.

En cambio, la *alternancia en el gobierno*, si bien puede también darse en un gobierno de facto o en una situación ilegítima, debe ser estudiada, –y es el caso al que nos referimos– en un marco constitucional, de *legitimidad* jurídica.

Sin embargo en ambas situaciones, la continuidad, en especial si es indefinida o excesivamente prolongada, tiende a provocar el desarrollo de elementos políticos potencialmente negativos, a acentuar la arbitrariedad y a generar peligrosas expresiones de *autoritarismo*, unidas a la posible creencia en la pertenencia política o personal del poder, que muchísimas veces nace de su ejercicio prolongado.

La segunda, ya situándonos sólo en la cuestión de la continuidad o la *alternancia en el gobierno* dentro de una situación constitucional legítima, de raíz democrática, es la necesidad de distinguir los sistemas parlamentarios clásicos, con jefaturas de Estado con competencias esencialmente representativas, sin ejercicio directo del gobierno, las monarquías parlamentarias europeas y el Japón y los regímenes republicanos con un Jefe

de Estado con igual carácter y el caso de los regímenes presidencialistas, en especial en el presidencialismo latinoamericano.

En la primera situación la continuidad del Jefe de Estado, por largos períodos, aún de por vida, puede no constituir un peligro. El *poder* verdadero está en manos del Gobierno y aunque esa alternancia es deseable, su inexistencia en la jefatura de Estado no genera los mismos peligros que en los regímenes presidencialistas.

En cambio en el presidencialismo, ya sea en su forma adoptada por los Estados Unidos, como en el actual modelo constitucional de la Federación Rusa, así como en los casos latinoamericanos, en general caracterizados por un predominio político del Poder Ejecutivo, la falta de alternancia en el Gobierno, y la consiguiente continuidad en el Gobierno, con *reelección* o a sucesivas reelecciones, constituye, en principio, un eventual peligro para la *gobernabilidad* democrática y para la existencia plena de un *Estado de Derecho*.

Alternancia es la acción y efecto de alternar que, según el Diccionario de la Real Academia, significa “desempeñar un cargo varias personas por turnos” o “sucederse unas cosas a otras repetidamente”.

Las acepciones del Diccionario aunque no estrictamente referidas al concepto político-constitucional, dan una idea analógica del concepto.

La alternancia en el mando o en el Gobierno es el desempeño sucesivo en el *poder* o en el Gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo *partido político*. De tal modo la alternancia en el mando o en el Gobierno se da en los regímenes constitucionales republicanos (con exclusión de las llamadas repúblicas con presidencia vitalicia –caso que fue por ejemplo el del Haití de Duvalier), en las monarquías parlamentarias modernas, en las que el carácter vitalicio de la jefatura del Estado no afecta la posibilidad de *alternancia en el gobierno* de personas y/o partidos diferentes. En los sistemas de facto o en las dictaduras modernas la alternancia en el mando es el resultado, generalmente, del libre juego de los factores de *poder* real y no de un sistema institucional de limitación del *poder* por la impuesta determinación de ciertos cargos políticos gubernamentales de particular importancia.

La *alternancia en el gobierno* constituye en principio, y con las precisiones precedentemente hechas, en el constitucionalismo moderno, en sus diversas variantes, y ya sea el resultado de previsiones normativas o en los hechos, del juego libre de las fuerzas políticas, un presupuesto y una condición de la *democracia*.

Si la *alternancia en el gobierno*, como elemento político, se refiere esencialmente a la titularidad del Poder Ejecutivo tiene también una relación con la integración de los Poderes Legislativo y Judicial. En lo que respecta al Legislativo, si bien obviamente la cuestión no se plantea en iguales términos que en el Ejecutivo, puede afirmarse que aunque el principio mayoritario en el Derecho Constitucional comparado es la posibilidad de *reelección* indefinida de los legisladores –con excepción, por ejemplo de México (art. 59) y de Costa Rica (art. 107)– esto se equilibra con la necesaria existencia en la

*democracia* de *elecciones* legislativas periódicas y el cambio de las mayorías y minorías legislativas según los resultados. Hay, sin embargo, algunos casos en el constitucionalismo democrático en que la Cámara Alta (Senado, Cámara de los Lores, etc.) se integra con algunos senadores vitalicios (por ejemplo Italia (art. 59) y Venezuela en la Carta de 1961 (Art. 148), y Chile en la Constitución de 1980 (art. 45), o con lores no electivos, sean de designación real, en razón de sus cargos eclesiásticos o de carácter hereditario (Gran Bretaña), en este último caso hasta 1999.

En cuanto al Poder Judicial la cuestión se plantea, en lo que respecta a la integración del órgano supremo (Suprema Corte, Alta Corte, Corte de Casación, etc), también en términos diferentes. Aunque el principio es la inamovilidad de los jueces de estas Cortes o Tribunales –garantía de su independencia–, la fórmula del nombramiento vitalicio, por ejemplo en los Estados Unidos (Artículo III, Sección 1), adaptada a la realidad de un retiro voluntario al llegar a determinada edad, personal y libremente apreciada, es hoy minoritaria. La fórmula de la Constitución de los Estados Unidos influyó inicialmente en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas, pero casi todas ellas han sido modificadas a este respecto. Actualmente en el Derecho Constitucional comparado latinoamericano predomina el sistema de fijar un término para el desempeño del cargo en las Cortes Supremas (6, 9, 10 ó 15 años por ejemplo) o establecer un límite de edad (en muchos casos 70 años) o una combinación de ambos criterios.

Lo mismo ocurre en las Cortes, Tribunales o Consejos Constitucionales, de Garantías Constitucionales o de Constitucionalidad y en los tribunales supremos para materias determinadas (Contencioso Administrativo, Fiscal, Laboral, etc).

La normal y verdadera *alternancia en el gobierno* sólo puede existir en sistemas democráticos representativos con multiplicidad de *partidos políticos*, ya sea de tipo bipartidista o multipartidario, en que estos se encuentren en un plano de igualdad jurídica no discriminatoria, en que haya un régimen electoral que haga efectivamente posible la rotación de los *partidos políticos* en el *poder* y en el que las *elecciones* sean realmente periódicas y libres, sin *fraude* ni coacción.

La mera sustitución de personas, aunque su *elección* sea el resultado de *elecciones* libres, no constituye, en principio, una plena y verdadera *alternancia en el gobierno*, si no hay cambio del partido gubernamental o del principal *partido político* gubernamental, en el caso de coaliciones gubernamentales pluripartidarias. Sin embargo incluso este cambio, reducido a la sucesión de personas distintas en la jefatura del gobierno (jefatura del Estado también en los sistemas republicanos), tiene un significado diferente en un *régimen político* y realmente multipartidista que en otro de partido predominante o privilegiado e, indudablemente, aun con mayor razón, en el caso de sistemas de partido único. En el primer grupo puede situarse el caso del Uruguay entre 1865 y 1958, en que pese a la existencia, relativamente normal para la época, con algunas graves excepciones, de *elecciones* periódicas, no hubo rotación de los *partidos políticos* en la Presidencia de la *República*, ocupada siempre por militantes de un solo partido y en el que la Constitución prohibía la *reelección* inmediata (Constitución de 1830, Art. 75; Constitución de 1918, Art. 73; Constitución de 1934, Art. 150; Constitución de 1942, Art. 149).

En el segundo es posible incluir el caso mexicano con la reiterada y constante *elección* a la Presidencia de los candidatos del PRI, en un régimen constitucional que, sin embargo, prohíbe radical y absolutamente la *reelección* presidencial (Art. 83). En el tercero, el caso del constitucionalismo de la ex Unión Soviética (Constitución de 1977, Arts. 6 y 100), de los países que han seguido directamente su modelo político y constitucional, de Cuba de 1975 (Art. 5, Arts. 134-140) y de ciertos Estados africanos.

Existe una estrecha relación entre el tema de la *alternancia en el gobierno* y la cuestión de la no *reelección*.

La posibilidad jurídica de *reelección* sucesiva e indefinida del titular del Poder Ejecutivo en un sistema constitucional democrático republicano, afecta negativamente la posibilidad real de alternancia en el mando de las personas, así como la rotación de los partidos en el gobierno y, en consecuencia, esta posibilidad puede contribuir a dificultar la existencia y funcionamiento de una *democracia* real.

La fórmula original de la Constitución de los Estados Unidos que no ponía límites a la posible *reelección* del Presidente (Art. II, Sección 1), fue seguida por algunas constituciones latinoamericanas.

Dentro del actual sistema semi presidencial citamos la Constitución francesa de 1958, que dicta que el Presidente de la *República* dura siete años y puede ser reelegido indefinidamente (art. 7). Pero el peligro de la no alternancia se mitiga por la existencia de un Primer Ministro (art. 8) y por la existencia en reiteradas ocasiones, de un régimen de “cohabitación”, con un Primer Ministro de un partido distinto al del Presidente y con una mayoría parlamentaria, en esas ocasiones, distinta a la del *partido político* del Presidente de la *República*.

Sin embargo la tendencia mayoritaria prohibió la *reelección* inmediata (por ejemplo: Constitución Argentina de 1853, Art. 77; Constitución Uruguay de 1830, Art. 75). Los casos de Porfirio Díaz en México y del General Gómez en Venezuela son ejemplos clásicos de la degradación *política* que aparejó la *reelección* indefinida que muchas veces se hizo suprimiendo la prohibición constitucional preexistente. Esta y otras experiencias negativas análogas, como por ejemplo la de Trujillo en la República Dominicana en Latinoamérica, llevaron a prohibir la *reelección* inmediata, a limitar al mínimo las reelecciones posibles o a prohibir radicalmente toda *reelección*.

La primera, es decir la prohibición de la *reelección* inmediata, es la predominante en los sistemas constitucionales latinoamericanos. A los ejemplos ya citados deben agregarse la Constitución de Brasil de 1988 (art. 82). La Constitución de República Dominicana prohíbe la *reelección* para el período constitucional siguiente (art. 49). La Constitución de El Salvador, en forma distinta, limita la posibilidad de *reelección* inmediata del Presidente de la República. La Constitución de Venezuela de 1961, prohibía la *reelección* dentro de los diez años de la terminación del mandato - Art. 185).

La segunda, la adoptada en la Enmienda 22 a la Constitución de los Estados Unidos, de 1951.

Y la última es la del Constitucionalismo mexicano cuya Constitución de 1917 –después de un conocido proceso político– establece y mantiene una prohibición absoluta de *reelección* para el Presidente (Art. 83). La prohibición absoluta de *reelección* se encuentra también, por ejemplo, en la Constitución de Costa Rica de 1949 (Art. 132) y en la de Guatemala de 1985 (Art. 187) y en la de Honduras de 1982 (art. 239).

La Constitución Chilena de 1980 que hace durar al Presidente en sus funciones ocho años, prohíbe la *elección* para el período siguiente (Art. 25). Pero en virtud de las disposiciones transitorias 13,14, la permanencia en la Presidencia de la *República* de la persona que la ocupaba desde 1973 –y desde 1980 en virtud de la Constitución– habría podido prolongarse hasta 1986.

Un ejemplo digno de destacarse es el del Paraguay. La Constitución enmendada al respecto en 1977, permitía la *reelección* indefinida (Art. 173). La Constitución de 1967 autorizaba la *reelección* por un período consecutivo o alternativo (Art. 173), sin tomar en cuenta los períodos anteriores para el titular en ese momento de la Presidencia (Art. 236), que la ocupaba desde 1953. La Constitución vigente de 1992, por el contrario, prohíbe la *reelección* del Presidente y Vicepresidente (art. 229).

La Constitución de Cuba de 1975 dispone que todos los órganos del *poder* del Estado son renovables periódicamente (Art. 66a), pero no limita la posibilidad de *reelección* indefinida del Presidente del Consejo de Estado y jefe de Gobierno (Art. 72).

La Constitución de Nicaragua de 1987, no contiene ninguna norma que limite la posibilidad de *reelección* del Presidente de la *República*.

Estos son sólo algunos ejemplos.

La cuestión de la no *reelección* no se plantea en términos iguales en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales. En las monarquías parlamentarias no se encuentra, en general, limitación constitucional a la designación del mismo primer ministro o jefe de Gobierno, si cuenta con apoyo de una mayoría parlamentaria resultado de *elecciones* periódicas y libres. En las repúblicas parlamentarias, aunque puede haber previsión constitucional respecto de la *reelección* o no *reelección* del Presidente de la *República* (por ejemplo: Constitución de la República Federal de Alemania de 1949, Art. 54.2, *reelección* por una vez; Constitución de Italia de 1949, Art. 85, sólo indica que se elige por siete años; Constitución de Francia de 1958, Art. 6, que permite la *reelección* indefinida y con un mandato de siete años, y siguiendo la tradición de la III República, en contra de la IV (1946) que permitía una sola *reelección*), no hay obstáculo constitucional para la posibilidad de indefinida designación del mismo primer ministro o jefe de Gobierno, si se cumplen con las demás exigencias constitucionales. En los pocos sistemas constitucionales latinoamericanos en que existe un primer ministro o Presidente del Consejo de Ministros (Presidente), como es el caso del Perú de 1979, se prohíbe la



*reelección* inmediata del Presidente (Art. 205), pero no la designación indefinida del Presidente del Consejo de Ministros.

Hay que señalar que, en el Derecho Constitucional Comparado Latinoamericano se insinúa hoy una tendencia, críticamente discutida, dirigida a permitir la *reelección* inmediata de Presidente de la *República* (por ej: Argentina, Constitución de 1994, art.90; Perú, Constitución de 1993, art. 112; Brasil, Reforma constitucional de 1999; Venezuela, Constitución de 1999, art. 230). En todos estos casos se modificó el sistema constitucional anterior que prohibía la *reelección* inmediata.

La mayoría de los otros países latinoamericanos, entre ellos el Uruguay (Constitución de 1996, art. 152), mantienen la fórmula tradicional de la prohibición de la *reelección* inmediata.

La relación entre la existencia de *elecciones* libres, periódicas y sin *fraude* y la posibilidad real de alternancia en el mando es evidente. Sin *elecciones* periódicas, sin *fraude*, a las que puedan concurrir candidatos de todos los *partidos políticos* sin discriminación de ningún tipo, es imposible concebir una verdadera *alternancia en el Gobierno*, que tenga sentido en el Estado Democrático moderno.

La necesaria existencia de *elecciones* periódicas, que reúnan además los extremos antes indicados –que como se dijo precedentemente son un presupuesto necesario para la posibilidad de la *alternancia en el gobierno*– resulta no sólo de las constituciones democráticas, sino que deriva además del Derecho Internacional actual, en relación con el reconocimiento de los derechos políticos. Se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 21), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 de las Naciones Unidas (art. 25) y, en especial, en el sistema regional americano, basado, al igual que el europeo, en la *democracia* representativa multipartidista y liberal, Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José; art. 33), en la Carta Reformada de la OEA, Art. 3.d) y j) y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Art. XX) . El Protocolo de Washington (1994) de Reforma de la Carta de al OEA afirmó el necesario carácter democrático de los Gobiernos de los Estados Miembros y la exigencia de *elecciones* libres y periódicas. La misma exigencia está incluida en los instrumentos más recientes de la Unión Europea (Maastrich y Amsterdam). Igual imposición se encuentra en el Protocolo de Usuhaia (1997), adicional al Tratado de Asunción (Mercosur).

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Elecciones  
Reelección  
República

## **Bibliografía:**

- Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Carpizo, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, UNAM, México, 1988.
- \_\_\_\_\_ : *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969.
- De Jouvenal, Bertrand: *Du Pouvoir*, Hachette, París, 1972.
- Duverger, Maurice: *Constitutions Et Documents Politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1955.
- \_\_\_\_\_ : *La V République*, Presses Universitaires de France, París, 1968.
- \_\_\_\_\_ : *Les Partis Politiques*, A. Collin, París, 1964.
- García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, 7a ed., Madrid, 1964.
- Gros Espiell, Héctor: *El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional -UNAM, México, 1977.
- \_\_\_\_\_ : *Ensayo de una Determinación de Ciclos en la Historia Constitucional de América Latina*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- Heller, Herman: *Europa y el Fascismo*, Editorial España, Madrid, 1931.
- Lalumière, Pierre et Demichel, André: *Les Regimes Parlementaires*, Presses Universitaires de France, París, 1966.
- Popper: *La sociedad abierta y sin enemigo*.
- Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1996.

Héctor GROS ESPIELL

# ASESORÍA ELECTORAL

## I. Concepto

Es la actividad ordinaria de transmisión de un caudal de conocimientos técnicos especializados sobre *Sistemas Electorales*, *Sistemas de Partidos Políticos* y formas de *participación política* de la *ciudadanía*, que se expresa mediante proyectos o programas específicos cuyos destinatarios reciben instrucciones, consejos, recomendaciones e informes concretos acerca de las alternativas u opciones para tratar, conducir o resolver un asunto determinado sobre la *administración electoral*, los *procesos electorales*, y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.

## II. Antecedentes

Para encender un rico debate, Dahl afirma que “a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el mundo fue testigo de un cambio político extraordinario y sin precedentes. Todas las principales alternativas a la democracia, o bien desaparecieron, o se transformaron en residuos exóticos, o se retiraron de la palestra para encerrarse en sus últimos baluartes”<sup>1</sup>. Es realmente difícil no estar de acuerdo con esta afirmación.

En efecto, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, se establece la premisa de la necesaria convivencia pacífica de las naciones sobre la tesis de la igualdad jurídica de los Estados y la observancia de los principios de la no intervención y de la libre determinación de los pueblos. Aunque signado por una inevitable asimetría, en el desarrollo de las naciones de post-guerra para superar el colonialismo cobraron una fuerza renovadora los valores, las instituciones y las prácticas democráticas. Con el fin de la guerra fría también acabó la búsqueda de *poder* por alcanzar territorios y mercados en las nuevas fronteras, que caracterizó a los estados-nación de la Edad Moderna desde las postrimerías del siglo XV.

Las nuevas condiciones del sistema internacional demandaron reposicionar el elenco de las nociones sobre *democracia*, *libertad* y *participación política*. Según Huntington, “...en el mundo de la posguerra fría, las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas; son culturales”<sup>2</sup>, y en tal virtud la doctrina y la práctica de los valores democráticos deben buscar sustento, ahora más que nunca, en enunciados de aceptación universal que no tengan que colisionar, necesariamente, con las identidades culturales ya que “...la cultura es a la vez una fuerza divisiva y unificadora”<sup>3</sup>.

Así como el denominado derecho de injerencia humanitaria no supone vulnerar el principio de la libre determinación, por considerársele a aquél un límite razonable de ésta, de igual manera se viene produciendo, desde hace algún tiempo, una serie de normas generalizables que orientan positivamente el ejercicio pleno de los derechos civiles y los derechos políticos, en el marco de *procesos electorales* que reclaman un entorno de total transparencia y amplia participación. En tal sentido, la doctrina de los derechos políticos propiamente, en la segunda mitad del siglo XX y en el curso de los últimos dos decenios

en América Latina en particular, se nutrió de la realización sistemática y ordenada – aunque no en todos los casos tan cristalina– de un importante número de eventos comiciales en el marco de procesos cuyos operadores políticos pujaron por un reconocimiento amplio y contundente de sus funciones de articulación, agregación y representación de intereses sociales colectivos y mayoritarios, dentro pero no exclusivamente del ámbito de ejecuciones del sistema de *partidos políticos*.

Las bases de la *participación política* y las de las formas de representación se han revisado profundamente en estos últimos cincuenta años, y en no pocos casos se han vuelto a reformular una y otra vez de cara a la difícil satisfacción de objetivos tan diversos resultantes ahora ya no de la expansión territorial de los estados-nación, sino de los intereses de muchos países por alcanzar una sociedad global caracterizada por operar en mercados comunes que no tienen fronteras geográficas, pero que tampoco renuncian a los conceptos de Estado y Gobierno, y a las instituciones, valores y prácticas que los representan.

Pero el debate ha sido intenso, e indudablemente muy edificante y productivo. El desarrollo contemporáneo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ofrece un amplio espectro de los Derechos Políticos, y califica su ejercicio como irrestricto sólo si se da en el marco de sociedades abiertas y pluralistas, tolerantes e igualitarias. Como rama autónoma de las Ciencias Jurídicas, hoy día puede sostenerse con firmeza la identidad de un *Derecho Electoral* que evoluciona para reafirmarse en sus propios principios.

Son esos principios los que han tenido una amplia divulgación para la atención de situaciones concretas, en circunstancias y coyunturas muy disímiles. Aunque en algunos casos cercanas a un electorerismo involuntario, las sociedades de nuestros tiempos han debido enfrentar las múltiples demandas por normar los términos de la *participación política*, especialmente el régimen de operación de los *partidos políticos* y el sistema de representación (*sistema electoral*) que traduzca las voluntades de mayorías y minorías y les asigne asiento y *voto* en los órganos deliberantes, otorgando además las otras responsabilidades para la conducción ejecutiva del gobierno de la Nación.

Con el impulso inicial de la Organización de las Naciones Unidas, y en el ámbito interamericano con el de la Organización de Estados Americanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral<sup>4</sup> del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, inicialmente, la teoría de las instituciones democráticas y su práctica aplicada han sido el objeto de una forma de cooperación internacional en clave comparada para apuntalar el desarrollo y consolidación de sociedades democráticas, que con enormes costos y sacrificios han dejado atrás regímenes autoritarios corruptos y un esquema de violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de sus pueblos, como *política* de Estado.

Esta forma de asistencia y cooperación internacionales permitió acuñar el término de *asesoría electoral*, que representa el ejercicio de ofrecer a un determinado beneficiario una variedad probada de modelos o estándares de solución de asuntos atinentes a la conducción y administración de sus *procesos electorales*. Hoy día, bien puede hablarse

también de una *asesoría electoral* prestada en el mismo orden nacional, por lo cual la actividad que nos interesa no supone –necesariamente– un carácter supra-nacional.

### III. Contenido de la *Asesoría Electoral*

Los *procesos electorales* como instrumentos mediante los cuales el pueblo escoge a sus gobernantes, plantean enormes dificultades para la toma de decisiones: el tipo de sistema de representación; la definición de cuotas de género; la duración de las *campañas electorales*; el número de *partidos políticos* y las formas de su financiamiento; y la profesionalización de los *funcionarios electorales* son parte de un listado que parece interminable de alternativas para seleccionar, todas las cuales tienen a la base una premisa fundamental: asegurar el vínculo más cercano entre *electores* y elegidos que es lo que determina la *legitimidad* democrática.

“Si hacemos una pausa para meditar sobre ello, dice Sartori, ...la administración de la política era mucho más fácil, realmente mucho más fácil, hace un siglo”<sup>5</sup>. La complejidad de las operaciones políticas de estos tiempos corrientes torna –asimismo– más laboriosa y delicada la actividad por la cual a un grupo de decisores se les ofrece escoger dentro de un gran marco de alternativas conceptuales y técnicas, en un mayor espacio de disciplinas académicas, la opción que mejor resulte operar en función de los intereses colectivos.

La *asesoría electoral* puede ser tan extensa como lo es la materia objeto de su desarrollo, y comprende una multiplicidad de destinatarios o beneficiarios que bien pueden ser los administradores electorales por función propia y exclusiva (jueces y funcionarios de los *organismos electorales*); los simpatizantes y militantes de los *partidos políticos*; y las personas reunidas en expresiones asociativas privadas con fines exclusivos o no de control y fiscalización de procesos políticos y electorales. Así como un *partido político* puede realizar capacitación de sus militantes en temas ideológicos, constituyendo esa formación educativa un asunto de gran importancia para la comprensión de los *sistemas de partidos políticos*, tal cosa resulta irrelevante para los funcionarios encargados de la correcta formación de un *registro electoral*.

Sin embargo, la formación y procedimientos de actualización de un *registro electoral* resultan absolutamente relevantes tanto para el funcionario responsable del *organismo electoral* como para el militante del *partido político*, o el voluntario de una organización no gubernamental. Aunque no se repare mucho en ello, pocas materias tienen tanta incidencia en toda una colectividad social como los principios y normas del *Derecho Electoral*, no debiendo ser éste un tema exclusivo de expertos ya que sus repercusiones nos afectan a todos de igual forma y con la misma intensidad y consecuencias.

Ahora bien, no debemos confundir la prestación puntual de una asesoría a un destinatario determinado, con la sana práctica de ofrecer a la *ciudadanía*, especialmente a los educandos en los sistemas educativos formales, elementos pedagógicos para la formación de una amplia y sólida cultura sobre valores cívicos y democráticos, con énfasis en la doctrina y práctica de los derechos civiles y políticos.

Por tanto, el contenido de la *asesoría electoral* dice relación con la temática de la organización y ejecución de los *procesos electorales*, como materialización concreta de una competencia precisa y preferiblemente exclusiva de un órgano del Estado; atiende a la definición de un *sistema electoral* determinado; facilita entender la naturaleza jurídica y las normas conceptuales, estructurales y formales del sistema de *partidos políticos* que una sociedad ha adoptado; y orienta las otras manifestaciones, expresiones y alcances que pueda tener la *participación política*, básicamente para la fiscalización y control del ejercicio de una competencia propia (la del organismo responsable del Estado) así como de las ejecuciones de los *partidos políticos*.

Entre estas temáticas existe una relación clara y una insoluble interdependencia y soporte recíprocos; por esa razón no es posible asesorar sobre una materia prescindiendo de esa inevitable y necesaria conexión natural que las une, y a la vez, permite diferenciarlas. El asesor electoral debe conocer bien esta necesaria articulación; como afirma Sartori, por ejemplo, debe saber entre otras muchas cosas que "...los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partidos; es decir, el número de partidos, partidos relevantes, y por eso las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos"<sup>6</sup>.

Esta misma obra ofrece al lector innumerables referencias sistemáticas adicionales, que confirman las anteriores aseveraciones. En tal virtud, y quizás con la sola excepción del contenido de la *administración electoral* cuya instrucción no es frecuente encontrar en el pensum de estudios especializados, la *asesoría electoral* no está muy lejos de la enseñanza formal que ofrecen las Ciencias Sociales y las Ciencias Políticas, con la nota distintiva de que la *asesoría electoral* se presta, en prácticamente todos los casos, como una suerte de capacitación aplicada sobre casos concretos y en circunstancias reales y determinadas en tiempo y espacio, en el marco y a propósito de un *proceso electoral*.

En otros casos, quizás los menos y fundamentalmente en el trabajo de formación (no ideológica) de cuadros de dirigentes de los *partidos políticos*, se presta la asesoría como reflexión teórica o investigación empírica pero teniendo siempre a los *procesos electorales* como referente obligado, consustancial con el sistema de *partidos políticos*.

Por esa misma coyuntura, en la gran mayoría de las veces y a diferencia de la formación académica regular, la *asesoría electoral* pasa revista sobre algunos aspectos o consideraciones de las materias involucradas, pero sin perder de vista los efectos multidireccionales que una decisión concreta acarrea para la totalidad orgánica de un *sistema electoral*, un sistema de *partidos políticos*, o la *administración electoral* misma.

#### **IV. Condición necesaria de la *asesoría electoral***

Por cuanto los *procesos electorales* tienen como objetivo definir la legitimación del *poder*, garantizando la igualdad *política* a través del *sufragio* universal, y el *pluralismo* político por vía de las libertades de participación y pensamiento, la *asesoría electoral* debe contribuir a asegurar que estos procesos sean tan libres, transparentes, competitivos y participativos como deben ser, reflejo de la voluntad del cuerpo electoral, o conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

Entonces, la asesoría y los asesores electorales deben guardar una prudente distancia de las condiciones políticas y sociales en las cuales operan, manteniendo una posición, actitud y un comportamiento de total objetividad e imparcialidad con relación a los beneficiarios directos e indirectos de su trabajo asesor. Esta es la condición necesaria para ofrecer la asesoría; de lo contrario, como es obvio y evidente, sus recomendaciones carecerían de validez para la totalidad de los operadores políticos y sociales.

Con estricto cumplimiento de estas condiciones, las organizaciones más reconocidas por sus actividades de *asesoría electoral* propiamente dicha son la División de Asistencia Electoral de la Organización de Naciones Unidas; la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos; el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés); y más recientemente el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA por sus siglas en inglés).

Algunas otras organizaciones también han prestado *asesoría electoral* y formación ideológica al sistema de *partidos políticos*, y en algunos casos su asistencia se ha extendido a grupos privados organizados para ejecutar programas de monitoreo doméstico de *procesos electorales*; entre ellas encontramos al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés); el Instituto Republicano Internacional (IRI por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert; y la Fundación Konrad Adenauer. Estas dos últimas han desarrollado extensos e importantes proyectos de formación ideológica a *partidos políticos* afines.

Por último, existen muchas otras más organizaciones –intergubernamentales y no gubernamentales– que han realizado básicamente observación internacional de *elecciones*, que es una expresión de la veeduría electoral que resulta ser pariente cercana del concepto de asesoría que ahora nos ocupa, dentro de las cuales están la Unión Europea y otros grupos partidarios como Christian Democratic International; la Internacional Socialista; la Internacional Liberal; la Internacional Demócrata Cristiana; y entidades como el Carter Center of Emory University; Hemispheric Initiatives; International Human Rights Law Group; Latin American Studies Association, y Washington Office on Latin America<sup>7</sup>.

## **V. Ámbitos y sujetos de la *asesoría electoral***

Es válido afirmar que la *asesoría electoral* puede plantearse según resulte ser su destinatario. Pero esta diferenciación por destinatario, basada en el ejercicio que cada quien hace de su competencia propia, no es irreductible ya que admite que cualquier grupo o sector está en capacidad de ser educando en todas las materias. A tales efectos, tenemos entonces como sujetos-beneficiarios a los *organismos electorales*; a los *partidos políticos*; y a las expresiones asociativas de la sociedad civil que participan en los *procesos electorales*.

## A. Organismos Electorales

Por muchas razones son los destinatarios naturales de la *asesoría electoral*; más aún, constituyen el origen mismo de la actividad ya que fue en función de lograr su consolidación institucional como rectores de procesos limpios y transparentes, que la comunidad internacional se encontró cooperando con las entidades del Estado a cargo de la organización y conducción de *procesos electorales*. En el Continente Americano la *asesoría electoral* ha llegado incluso al punto de convertirse en una actividad ordinaria entre los mismos *organismos electorales*, lo que permitió acuñar la expresión “cooperación horizontal” para definir el relacionamiento primus inter pares que ha dado muchos y muy buenos resultados, especialmente entre los miembros de las *Asociaciones de Organismos Electorales*.

Esta cooperación a los *organismos electorales* actualmente puede traducirse en tres ámbitos específicos:

- i. La dimensión institucional de los *organismos electorales*: Pretende lograr instituciones autónomas, operativa y financieramente, que no solo estén en capacidad de administrar correctamente los *procesos electorales*, sino además, que puedan desarrollar y ejecutar proyectos de reforma que fortalezcan el *sistema electoral*, el sistema de *partidos políticos*, y las otras formas de *participación política*.
- ii. La dimensión técnica de los *procesos electorales*: Los múltiples avances y desarrollos tecnológicos actuales deben estar también al servicio de una verdadera *automatización de los procesos electorales*, sin sacrificio de la transparencia y la seguridad de la *administración electoral*.
- iii. La dimensión de la relación con los demás actores de los *procesos electorales*: El *organismo electoral* debe trascender su papel de administrador técnico del proceso para interactuar activamente con los demás actores: los *partidos políticos*; las organizaciones no estatales o de la denominada sociedad civil; los medios de comunicación masiva; los *grupos de presión*, etc. Entre otros, la necesaria formación cívica del ciudadano, la modernización de los partidos, el derecho a la información y los instrumentos de fiscalización de los *procesos electorales* por parte de las entidades no estatales, son todos aspectos que ameritan la participación del *organismo electoral*.

## B. Partidos Políticos

De nuevo, actores privilegiados de los *procesos electorales*, los *sistemas de partidos políticos* soportan hoy —como lo han hecho siempre— severos cuestionamientos que afectan necesariamente la credibilidad de las instituciones democráticas. Ahora bien, “...si la desconfianza en los políticos es general (aunque no siempre justificada), y si los partidos como tales pierden su prestigio, entonces entramos en un juego en que faltan algunas piezas. El desencanto y la desilusión igualmente pueden conducir a la apatía, al retiro de la política, a lo que en los años cincuenta se llamó la despolitización”<sup>8</sup>. Sartori nos toca la nota más alta de alarma, y es por esta razón que creemos que la *asesoría electoral* debe



concentrarse fundamentalmente en los *sistemas de partidos políticos*, privilegiando la capacitación y formación en una *cultura política* sólida, tan amplia como para ofrecer a los operadores político-partidarios un elenco suficiente de destrezas y conocimientos para acometer la conducción de las tareas de gobierno, las de control político, y las de articulación de intereses colectivos.

Tan es así que creemos como Sartori que “...el descontento con los partidos y la pérdida de prestigio de los políticos se reflejan inevitablemente en las instituciones de las que son miembros. Si se llega a considerar que las propias instituciones son instrumentos inadecuados de la democracia, entonces salvar a la política se convierte en una tarea muy difícil”<sup>9</sup>.

Aquí también, como en el caso de los *organismos electorales*, podemos hablar de varias dimensiones para tratar la *asesoría electoral*:

- i. La dimensión legal estatutaria: Dados en leyes específicas sobre *partidos políticos* o en el marco general de la normativa electoral, los esquemas deben modernizarse para facilitar la expresión de una verdadera *democracia* interna.
- ii. Dimensión de rediseño organizacional: Generar instrumentos metodológicos para revisar la misión, el diseño de organización, el manejo de sus recursos humanos y financieros, y especialmente, la capacitación de los cuadros actuales de liderazgo y la formación de las generaciones de relevo.
- iii. La dimensión de la relación con los demás actores de los *procesos electorales*: Uno de los retos principales para el sistema de *partidos políticos* pasa por ubicarse en el marco de una nueva *democracia* que ya no resiste los límites de la representación como la única forma de expresión. Los partidos deben desarrollar todas sus capacidades para entender que existen nuevas realidades que modulan su condición de agregadores y articuladores de intereses colectivos. Los espacios de intercambio y concertación son los nuevos campos de juego en los que ahora participan otros actores que también conocen las reglas.

### C. *Entidades asociativas privadas*

Es recurrente y muy válida la tesis que propugna por el desarrollo de las bases de una *democracia* más participativa; esta es una posición conceptual que sostiene la conveniencia de lograr una reforma política desde el ciudadano que facilite el buen gobierno logrando fuertes enlaces entre las formas de *democracia* representativa y las expresiones ciudadanas que reclaman un espacio de participación, sin desconocer ni renegar de aquéllas.

Bien dice Bobbio que “...siempre ha sido considerado como uno de los puntos fundamentales del régimen democrático, el que todas las decisiones y, en general, los actos de los gobernantes deban ser considerados por el pueblo soberano”<sup>10</sup>. Pues bien, las sociedades modernas, al contrario de lo que generalmente se cree, han resuelto interesarse en mucho mayor medida por los actos de los gobernantes y no están dispuestas a que sus demandas por resultados sean desatendidas. Su genuino interés arranca antes que la

contienda misma para elegir a los candidatos y candidatas a los cargos públicos, y se expresa en la supervisión de los gastos de campaña de los partidos y el origen de los recursos económicos; en la ejecución eficiente, por lo demás libre y transparente de las actividades y acciones de la *administración electoral*; sobre las credenciales de las y los aspirantes; y en cuanto a las condiciones de equidad de los procesos políticos, entre otros muchos aspectos relacionados.

Esa vinculación de los ciudadanos con la *política* siempre ha adoptado diversas maneras y manifestaciones, y se testimonia de muy diversas formas y disciplinas; tan es así que algunos autores como Pérez-Díaz las llama “tejido asociativo plural (o un abanico de asociaciones voluntarias de toda índole)”<sup>11</sup>, enunciación que engrosa una amplia lista de denominaciones. Lo cierto es que existe una suerte de nuevo orden no gubernamental que está cumpliendo tareas que el tejido social siempre pudo haber asumido pero no lo hizo, muy probablemente, por cuanto confió durante mucho tiempo y casi sin reservas en el manejo de la cosa pública que hacían los *partidos políticos*.

Una vez más, como lo vimos con el caso de los *organismos electorales* y el sistema de *partidos políticos*, también en este particular es dable concebir varias dimensiones para tratar la *asesoría electoral*.

- i. La dimensión asociada a la observación electoral: Partiendo de las valiosas experiencias de la *observación electoral internacional*, los nuevos rumbos de la *participación política* de los ciudadanos utilizan mecanismos para fiscalizar el trabajo de los *organismos electorales*, o las propuestas de los partidos y las *organizaciones políticas*, entre otros aspectos de una función contralora de la transparencia de los *procesos electorales*. Estos instrumentos van desde campañas para registrarse en los listados electorales, hasta la motivación por una participación y *elección* –como expresión volitiva– responsable y reflexiva.
- ii. La dimensión educativa y de promoción de valores democráticos: La construcción de una *cultura política* sólida fundada en la aceptación y defensa de los valores democráticos, puede alcanzar unos picos muy altos con ocasión de los *procesos electorales*, afectando de manera positiva la calidad de esos procesos.
- iii. La dimensión de participación en los procesos de reforma del *sistema político*: La formulación de las políticas públicas es una responsabilidad compartida entre elegidos y representados. Las expresiones asociativas están ubicadas en espacios sociales que les permiten –en no pocos casos– lograr una mejor representación de los intereses colectivos, y esto no implica, o no debería implicar, una colisión con los mecanismos de agregación de intereses en uso por los *partidos políticos*.
- iv. La dimensión de promoción de una niñez y juventud comprometida con la *participación política*: En términos de cultura y vocación democráticas, los niños y las niñas, las y los jóvenes deben ser considerados como sujetos presentes y actuales de una intensa formación en los valores de la *participación política*, y no como referentes futuros del concepto de *ciudadanía*.

- v. La dimensión relacionada con el control político de los actos de gobierno y administración pública: Mucho se ha dicho de la responsabilidad que tienen los servidores públicos, especialmente aquéllos electos por *voto* popular, de rendir cuentas amplia y oportunamente de los términos de su gestión. Pero poco se discute acerca del deber de los ciudadanos de ejercer su derecho a exigir esa rendición de cuentas.
- vi. La dimensión de promoción de la libertad de expresión y del derecho a la información: El régimen de libertad de expresión debe ser muy fuerte en una sociedad democrática, pero no puede tener como referente exclusivo a los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radioemisores, televisión). La capacidad para ejercer un debido control de la gestión pública está condicionada a que tanto las *organizaciones políticas* como las sociales, y el ciudadano común por sí mismo, tengan acceso a los medios de comunicación. Esto no tiene que desvirtuar el papel que ejercen esos medios de comunicación masiva como contralores políticos, función que cumplen correctamente en la mayoría de los casos.

A propósito de las entidades asociativas privadas, su necesaria coexistencia y cogestión con los *partidos políticos* se ubica en la banda de transmisión de los cambios que estamos viviendo con una velocidad que asombra y genera una sensación de desesperanza; esto produce reacomodos permanentes entre los protagonistas de los procesos sociales y políticos y también reajustes que favorecen en gran medida nuevas formas de intervención de la sociedad en el Estado, y de éste en aquella.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Asociaciones de organismos electorales  
Campañas electorales  
Capacitación electoral  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral  
Derecho electoral  
Observación internacional de elecciones  
Observación nacional de elecciones  
Participación política  
Partidos políticos  
Proceso electoral  
Sistemas de partidos  
Sistemas electorales  
Sistemas políticos

### **Bibliografía:**

Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.  
Borja, Rodrigo: *Enciclopedia de la Política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997.  
Dahl, Robert: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, Madrid, 1999.  
Drucker, Peter F.: *La sociedad post capitalista*. Grupo Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1994.  
Huntington, Samuel P.: *El Choque de Civilizaciones*. Editorial Paidós Mexicana, México, 1998.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario Electoral*. San José, 1989.  
Mena, Carlos Eduardo: "Rediseño de Partidos Políticos en América Latina". En *Cuadernos de CAPEL* número 45, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999.  
Middlebrook, Kevin J. (ed.): *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. Center for U.S.Mexican Studies of the University of California. San Diego, 1998.  
Nohlen, Dieter, ..., compiladores: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Pérez-Díaz, Víctor: *La esfera pública y la sociedad civil*. Editorial Taurus, Madrid, 1997.  
Sabine, George H: *Historia de la teoría política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.  
Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.  
\_\_\_\_\_: *Límites de la Ingeniería Constitucional*. En Cuadernos de CAPEL número 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.  
Tocqueville, Alexis de: *La Democracia en América*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Wright, Robin, y Mac Manus, Doyle: *Futuro Imperfecto*. Editorial Grijalbo, Barcelona, 1992.

Luis Alberto CORDERO ARIAS

## NOTAS

- 1 Dahl, R.: *La Democracia, una guía para los ciudadanos*, Madrid, 1999. Pág. 7.
- 2 Huntington, S. P.: *El Choque de Civilizaciones*, México, 1998. Pág. 21.
- 3 Ibid. Pág. 23.
- 4 Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario Electoral*. IIDH, San José. Pág. VII, 1989.
- 5 Sartori, G.: *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, 1995. Pág. 159.
- 6 Sartori, Giovanni: *Límites de la Ingeniería Constitucional*. San José, 1996. Pág. 57.
- 7 Middlebrook, K.J.: *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. San Diego, 1998. Pág. 6.
- 8 Sartori, G.: *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, 1995. Págs. 163-164.
- 9 Ibid. Pág. 164.
- 10 Bobbio, N.: *El futuro de la democracia*. México, 1996. Pág. 98.
- 11 Pérez-Díaz, V.: *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid, 1997. Pág. 17.

# ASOCIACIONES DE ORGANISMOS ELECTORALES

## I. Concepto

Las *Asociaciones de Organismos Electorales* son formas de organización de las instituciones electorales responsables de planear, organizar, ejecutar y en muchos casos juzgar los *procesos electorales* y todos los aspectos que estos conllevan.

Esta forma de organización de los *organismos electorales* ha sido pensada como un requisito importante para lograr cambios en los procesos democráticos y para promover e institucionalizar las *elecciones* abiertas y transparentes. Asimismo, y de igual importancia, buscar que las autoridades electorales sean independientes e imparciales, mediante su profesionalización, a través de la conformación de redes de intercambio de información, trabajo, capacitación investigación y análisis de temas electorales y cualquier otro relacionado con estos. Todo ello en el marco la cooperación horizontal entre sus miembros.

Como principios fundamental las instituciones miembros de estas Asociaciones deben compartir un objetivo común, cual es declararse convencidas que las *elecciones* libres y justas, el *suffragio* universal y secreto son los medios más adecuados para establecer y consolidar los sistemas democráticos.

Se debe señalar que entre las principales asociaciones de esta naturaleza, la primera que se constituyó fue la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), en Guatemala en el mes de setiembre de 1985.

## II. Objetivos

A pesar que se han integrado diferentes *Asociaciones de Organismos Electorales* en distintos momentos del desarrollo democrático de cada país y en diferentes áreas geográficas a nivel mundial, éstas comparten objetivos comunes, que sintetizamos de la siguiente manera:

- Fomentar la cooperación internacional para promover los sistemas democráticos seguros, eficientes y puros; *elecciones* limpias y justas, pero fundamentalmente el *voto* libre, universal y secreto.
- Sugerir a los *organismos electorales* miembros la adopción de normas y procedimientos que tiendan al perfeccionamiento de los *procesos electorales*, y que garanticen su absoluta nitidez y el respeto irrestricto de sus resultados, a través de la apertura y transparencia de los *sistemas electorales*.
- Promover la independencia e imparcialidad de la organización y administradores de las *elecciones*, mediante el fortalecimiento de las bases legales y constitucionales que los sustentan; así como el desarrollo profesional de los oficiales electorales con alta

integridad, fuerte sentido de servicio público y compromiso con la *democracia*. Para ello se debe promover el bienestar de sus miembros en la consecución de sus tareas profesionales.

- Consultarse recíprocamente cualquier clase de problema relacionado con los *procesos electorales*, mediante el mantenimiento de relaciones de cooperación e intercambio de información, el apoyo y la asistencia entre los miembros que lo requieran, con el objetivo de formular recomendaciones en beneficio de los *sistemas electorales*.
- Impulsar el intercambio de información relacionada con: los *sistemas electorales* de los países miembros, experiencias nacionales, información tecnológica y documentación pertinente a las *elecciones*. Ello con el objetivo de establecer centros de consulta especializados.
- Propiciar la participación como observadores electorales en los procesos que realizan los organismos miembros de las Asociaciones y emitir recomendaciones de carácter técnico en el marco de la cooperación horizontal. Esto asumiendo un compromiso de observación mutua y partiendo de la consideración que la observación internacional electoral puede jugar un papel importante en la transparencia de *procesos electorales*.
- Promocionar la participación de la *ciudadanía*, los *partidos políticos* y las organizaciones no gubernamentales en los *procesos electorales*, comprometiéndolos con la creación de una cultura democrática y con el desarrollo de programas de educación cívica y participación ciudadana.
- Capacitar a los organismos miembros en el desarrollo de sistemas de registros civiles y electorales simples y funcionales; en el desarrollo de modelos de programas de capacitación y manuales de capacitación para miembros de mesa, *partidos políticos*, periodistas y observadores; facilitar la producción y procuramiento de equipo electoral y materiales; entre otros.

### **III. Naturaleza**

Las Asociaciones son entidades integradas por *organismos electorales* de manera voluntaria para fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus recomendaciones o resoluciones tenga validez obligatoria en los respectivos países miembros. Como consecuencia del carácter no gubernamental de las Asociaciones, ni éstas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

Las Asociaciones deben regirse por los Estatutos que le dieron origen, en los cuales se definen sus objetivos, sus miembros, su estructura y su funcionamiento. No obstante, conforme se han afianzado estas organizaciones, sus estatutos se han modificado para adaptarse a las distintas coyunturas políticas de la región. A manera de ejemplo, los estatutos del Protocolo de Tikal, creado en 1985, se modificaron entre 1998 y 1999 y están siendo ratificados por sus miembros. Asimismo, en Europa del Este, los estatutos de la Asociación creada en 1991 se modificaron en 1998.

#### **IV. Principales Asociaciones**

Entre las principales Asociaciones que se han constituido en el mundo, se pueden citar, en América, la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), que fue creada en setiembre de 1985 en la Ciudad de Tikal, República de Guatemala; la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur (Protocolo de Quito), que fue creada en setiembre de 1989 en la Ciudad de Quito, República de Ecuador; la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* (UNIORE), que fue creada en noviembre de 1991, en la Ciudad de Caracas, República de Venezuela; y la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe (ACEO), creada en 1998 en San Juan, Puerto Rico.

En Europa se encuentra la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO), que fue creada en 1991 en Budapest, Hungría. En Africa se creó en 1997 la Asociación de Autoridades Electorales de Africa (AAEA), en la Ciudad de Kampala, Uganda. En Asia se constituyó la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA), creada en 1998 en la Ciudad de Manila, Filipinas.

#### **V. Estructura**

Cada una de las Asociaciones que se analizan tiene su propia estructura con características propias, pero comparten en general la misma forma de organización. A continuación se señalan los órganos principales.

##### *A. Organismo superior*

En la totalidad de las *Asociaciones de Organismos Electorales* existe un órgano superior, con características y mecanismos de funcionamiento similares, que se define como la Conferencia o Asamblea General, integrada por el pleno de sus miembros.

Esta se reúne periódicamente en los diversos países miembros, en forma rotativa, en la fecha y lugar que cada Conferencia disponga para la celebración de la siguiente. Dependiendo de cada una de las Asociaciones éstas se deben reunir desde una vez al año hasta una vez cada tres años. También se cuenta con el mecanismo de reuniones extraordinarias para ver temas específicos.

La Conferencia o Asamblea General se realiza conforme a las reglas generalmente aceptadas para el régimen de asambleas, estableciendo en la mayoría de los casos sus propias reglas y procedimientos.

La Conferencia o Asamblea General se instalará válidamente con la presencia de la mayoría de los miembros y las resoluciones y acuerdos se tomarán por consenso. Cada miembro pleno tiene derecho a un *voto*.

Dicha instancia superior es presidida por el Presidente o *funcionario electoral* de más alta jerarquía en el país anfitrión y será el encargado de presidir las sesiones y someter a consideración de la Conferencia los asuntos que figuren en la agenda.

## B. Órgano intermedio

Este órgano intermedio en las estructuras de las Asociaciones tiene muy diversos denominaciones: Comité de Coordinación y Seguimiento, Comité Consultivo y Consejo Directivo. De igual manera, su origen, funciones y período de duración de su labor son diferentes.

En algunas de la Asociaciones, como es el caso de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* y la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur se utiliza un Comité de Coordinación y Seguimiento, integrado por el *Organismo Electoral* sede de la anterior Conferencia, por el *Organismo Electoral* sede de la próxima Conferencia y por la Secretaría Ejecutiva de la Asociación. La Dirección del Comité de Coordinación y Seguimiento será ejercida, durante el primer año, por el representante del *Organismo Electoral* sede de la anterior Conferencia y, durante el segundo año, por el representante del *Organismo Electoral* sede de la próxima reunión.

En el caso de la *Asociación de Organismos Electorales* de África este organismo intermedio se denomina Comité Consultivo y está compuesto por *organismos electorales* miembros. Este debe estar compuesto por un Presidente quien debe ser un miembro pleno, una Secretaría Ejecutiva, y diez miembros más electos por la Asamblea General entre los miembros de la Asociación. Tres de los miembros deben ser electos entre los miembros asociados. Los miembros del comité consultivo deben ser electos por tres años y no pueden servir por más de dos periodos.

En otras Asociaciones como el caso de la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este y la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe, se contempla la existencia de un Consejo Directivo, integrado por cinco individuos electos entre sus miembros plenos. El Consejo deberá elegir un Presidente de entre sus miembros. Usualmente se reúne dos veces al año para discutir las actividades de los proyectos. A discreción del Consejo otros expertos de la Asociación son invitados a estas reuniones.

En el caso de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia, el Consejo Directivo está integrado por el Presidente y Vicepresidente de la Asamblea General, el Secretario Ejecutivo y tres miembros plenos por un término de tres años.

Estas instancias intermedias cumplen importantes funciones, entre las que cabe destacar:

- Actuar en cualquier asunto referido por la Conferencia o Asamblea General y hacer cualquier recomendación a ésta de conformidad con los respectivos Estatutos.
- Coadyuvar en la promoción de las actividades de las Asociaciones, y asegurar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones y acuerdos emanados de los órganos superiores.



- Considerar las propuestas de los miembros y de la Secretaría Ejecutiva respecto a la ejecución de las decisiones del Órgano Superior.
- Supervisar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva.
- Realizar consultas a los miembros, sobre asuntos extraordinarios que se presenten en el lapso intermedio de las Conferencias o Asambleas Generales, pudiendo convocar, con la anuencia de todos los miembros, reuniones extraordinarias.
- Aprobar el presupuesto de la Asociación, así como determinar los mecanismos de control y supervisión financiera de las actividades de la Secretaría Ejecutiva.
- Actuar en asuntos que se deben ver entre las Conferencias o Asambleas Generales y reportar periódicamente a sus miembros.
- Presentar su informe de labores ante cada Conferencia o Asamblea General.

### *C. Órgano permanente*

La Secretaría Ejecutiva será el órgano permanente de las Asociaciones y deberá ejecutar las tareas asignadas por los Estatutos. Es un órgano técnico administrativo y no en todas las Asociaciones se designa de igual manera. Tiene derecho a voz pero no a voto.

La Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe y de la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur, la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

En la *Asociación de Organismos Electorales* de África la Secretaría Ejecutiva es nombrada por la Asamblea General por un período de tres años y sería la Secretaría del Comité Consultivo. En el evento de que la Secretaría Ejecutiva estuviera vacante, el comité consultivo debería nombrar el reemplazo el cual sería ratificado en la siguiente reunión de la Asamblea General. Actualmente, la Comisión Electoral de Ghana funge como Secretaría Ejecutiva de esta Asociación.

La Secretaría de la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este se encuentra en Budapest y es apoyada por el Gobierno de Hungría desde 1991.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y la Organización de Estados Americanos (OEA) funcionan por el momento como CoSecretarías de la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe, hasta que el Consejo Directivo lo disponga de otro modo.

La Asamblea General de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia dispuso que la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) sea la Secretaría interina hasta que se decida dónde se va a establecer la misma.

En general se pueden definir las funciones de la Secretaría Ejecutiva así:

- Organizar la Conferencia o Asamblea General y las reuniones extraordinarias, así como de las reuniones de la instancia intermedia. Preparar recomendaciones del trabajo de la Asociación, y elaborar un borrador de las propuestas y acuerdos que saldrán de la Conferencia o Asamblea General y de las reuniones extraordinarias.
- Elaborar, de acuerdo con el Comité de Coordinación y Seguimiento, la agenda y la metodología a ser considerada en cada reunión, de todo lo cual informará con suficiente anticipación a los Organismos miembros.
- Redactar las actas de las reuniones y someterlas a la aprobación de la Asociación.
- Recolectar información sobre los *procesos electorales* en los países miembros, así como todo el material necesario para su comprensión. Deberá repartir estos documentos entre todos los miembros de la Asociación para mantenerlos informados del desarrollo de las *elecciones* que se lleven a cabo.
- Ejecutar los programas y proyectos aprobados por la Conferencia y realizar otras actividades que se acuerden en consulta con los miembros de la Asociación.
- Tramitar, según los mecanismos dispuestos, las solicitudes de ingreso de nuevos miembros, para ser sometidas a consideración de la Conferencia.
- Estimular la cooperación horizontal entre los Organismos miembros.
- La Secretaría Ejecutiva deberá ser responsable de la administración y asuntos financieros de la Asociación, y deberá preparar el presupuesto de la Asociación.
- Servir de custodio de los documentos de la Asociación, incluyendo el Estatuto.
- Establecer las relaciones de cooperación, por delegación, con otras organizaciones electorales regionales o internacionales u otras organizaciones relacionadas con *elecciones*.
- Facilitar la cooperación entre los miembros de la Asociación.

## **VI. Miembros**

En general se debe distinguir tres categorías de miembros en las Asociaciones:

1. Los miembros plenos. Son sólo las autoridades electorales que firmaron la carta constitutiva; tienen derecho a voz y *voto*.

2. Los miembros asociados. Son organizaciones no gubernamentales relacionadas con los *procesos electorales*, individuos que son o hayan sido oficiales de los *organismos electorales* u otro tipo de organizaciones electorales que no califiquen como miembros plenos. Deben compartir los objetivos de las Asociaciones; no tienen derecho a *voto*.
3. Los miembros honorarios. Son individuos que han sido distinguidos por sus propios méritos en el desarrollo y *consolidación de la democracia*.

Cualquier organización o individuo nuevo que desee ser miembro de las Asociaciones deberá notificarlo a la Secretaría Ejecutiva. La Secretaría deberá circular la notificación a los miembros, según autorización del Consejo Directivo o Comité de Coordinación y Seguimiento. Posteriormente la solicitud será sometida a la Conferencia o Asamblea para la ratificación. Asimismo deberá, por delegación, someter los nombres de las personas que estará invitadas a ser miembros honorarios. Estos nuevos miembros deben guardar las condiciones que cada Asociación disponga según su Estatuto.

## **VII. Compromisos de los miembros de las Asociaciones**

Los miembros de las Asociaciones deben asumir algunos compromisos necesarios para el buen funcionamiento de la organización y para la consecución de los objetivos, entre los que cabe destacar:

- Los Organismos miembros se comprometen a prestarse cooperación, en la medida de sus posibilidades, para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la Asociación.
- Rendir a las Asociaciones y a sus miembros la asistencia necesaria para la ejecución de sus tareas.
- Poner a disposición de las Asociaciones el material y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Mantener a las Asociaciones informadas del progreso en la ejecución de las recomendaciones y decisiones adoptadas por el Organismo Superior.
- Hacer las contribuciones apropiadas para la operación de las Asociaciones.
- Enviar a la Secretaría Ejecutiva informaciones sobre el desarrollo de sus reglamentos, instructivos, memorias electorales y lo que consideren necesario para su mejor análisis y comprensión.

## **VIII. Financiamiento de las Asociaciones**

Existen diferentes fuentes de financiamiento para el funcionamiento y las actividades de las Asociaciones, entre ellas cabe distinguir las cuotas de membresía determinadas por la Conferencia o Asamblea General, las donaciones de otras organizaciones o gobiernos que deseen apoyar el trabajo de la Asociación, los fondos obtenidos por medio de la

Secretaría Ejecutiva para la ejecución de actividades y los fondos generados por las actividades de la Asociación.

En el caso de la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe, si los miembros no pagan la cuota en la fecha prevista, tienen el derecho de representación en la Asociación pero no podrán emitir su *voto*.

## **IX. Consideraciones finales**

A través del trabajo que han realizado las distintas *Asociaciones de Organismos Electorales* se puede afirmar que sus miembros han desarrollado destrezas para fortalecerse de manera científica, técnica y administrativa, a través del intercambio de experiencias, que les ha permitido ver más allá de su ámbito local, enriqueciendo su trabajo diario con el aprendizaje de prácticas más desarrolladas que otros organismos han aplicado exitosamente en distintos aspectos técnicos.

Asimismo, ha sido fundamental la creación de un sistema de información y comunicación conjunta que contempla tanto la sistematización de las experiencias electorales de los países miembros como la documentación relacionada con los *procesos electorales* de cada país, como por ejemplo constituciones políticas, leyes y reglamentos electorales, *resultados electorales*, análisis de los *procesos electorales*, materiales de capacitación y de campañas de educación cívica, entre otros. En cuanto a la comunicación, ésta se ha facilitado entre los *organismos electorales* miembros a través de diversos canales, como boletines informativos y redes de trabajo, que han hecho más fácil la consulta recíproca y la cooperación horizontal.

Por otro lado, en muchas de las regiones en las cuales se han constituido las *Asociaciones de Organismos Electorales*, no solo han representado un instrumento eficaz para el análisis de los problemas atinentes al ejercicio de la *democracia*, particularmente en aquellos países donde la situaciones políticas han sido adversas.

En este sentido, los principales acuerdos adoptados en el seno de las Asociaciones han girado no solo en torno al fortalecimiento de las Asociaciones sino al desarrollo y consolidación de los regímenes democráticos. Por ejemplo, dentro de las temas más relevantes adoptados, se encuentran: a) la autonomía y fortalecimiento institucional de los *Organismos Electorales* miembros y su desarrollo profesional; b) la modernización de la infraestructura electoral; c) el fortalecimiento de la *cultura política* democrática a través de relaciones entre los *organismos electorales* y la sociedad civil y d) la equidad del *proceso electoral* por medio de las relaciones entre los *organismos electorales* y los *partidos políticos*.

En el marco de acción de estas Asociaciones y con base en los acuerdos mencionados, se han formulado y ejecutado importantes proyectos, en las áreas de: capacitación de *funcionarios electorales*, asistencia técnica, campañas de educación cívica, misiones de observación electoral y sistemas de información como los desarrollados por el IIDH/CAPEL en su condición de Secretaría Ejecutiva de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe; la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*.

No cabe duda que la labor que se ha realizado por iniciativa de las *Asociaciones de Organismos Electorales* ha rendido importantes frutos no solo en el fortalecimiento de estas instituciones, sino en el perfeccionamiento de los *sistemas electorales*. Este tipo de esfuerzos conjuntos es un ejemplo de cómo la cooperación horizontal en el contexto de transiciones políticas hacia regímenes democráticos es un mecanismo exitoso y de invaluable trascendencia en el afianzamiento de democracias representativas y participativas y de los valores y principios de igualdad, equidad, legalidad y libertad que la inspiran.

### **Vocablos de referencia:**

Asesoría electoral  
Centro de Asesoría y Promoción Electoral  
Democracia  
Elecciones  
Observación electoral internacional  
Organismos electorales  
Proceso electoral

### **Bibliografía:**

*Acta Constitutiva Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe* (Protocolo de Tikal), Ciudad de Guatemala, Guatemala, setiembre 1985.  
*Acta Constitutiva Asociación de Organismos Electorales de América del Sur* (Protocolo de Quito), Quito, Ecuador, setiembre 1989.  
*Acta Constitutiva Unión Interamericana de Organismos Electorales* (UNIORE), Caracas, Venezuela, noviembre de 1991.  
IIDH/CAPEL: *Boletines Informativos de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*. Años varios.

Fuentes de Internet:

Charter of the Association of Central and European Election Officials. En: <http://aceeeo.com/alap.htm>  
Charter of the Association of Asian Election Authorities. En: <http://www.ifes.org/AsiaAssocSite/Charter/charter.htm>  
Charter of the Association Caribbean Electoral Organizations. En: <http://www.ifes.org/caribbean/index.htm>  
Charter of the Association of African Election Authorities. En: <http://www.ifes.org/afrassoc/charter.htm>  
The Newsletter of the Association of Central and Eastern European Election Officials. En: <http://aceeeo.com/new13.htm>  
The Founding General Assembly of the Association of Caribbean Electoral Organizations. En: <http://www.ifes.org/caribbean/AGENDA.htm>

Sofía VINCENZI GUILÁ

## AUDITORÍA ELECTORAL

Los últimos diez años del Siglo XX vieron un aumento sustancial de países que adoptaron el sistema democrático como *forma de gobierno*. A su vez, esto resultó en la creación de instituciones que sostienen la *democracia* tales como *organismos electorales* y parlamentos en los países que no los tenían. En los países que ya tenían esas instituciones, aún con varios grados de consolidación democrática, se puede decir que se verificó un fortalecimiento de esas instituciones y se empezó a implementar la profesionalización de su administración.

En lo que concierne los *organismos electorales*, con la constatación de que esos organismos también son instituciones de administración pública, se empiezan a aplicar instrumentos de administración pública, tales como auditorías públicas, cuyo objetivo es examinar las operaciones financieras y administrativas, así como las prácticas de gestión dentro de las entidades públicas. Sin entrar en discusión sobre las diferentes variaciones estructurales de los *organismos electorales*, se puede decir que las auditorías electorales, a diferencia de las auditorías de carácter administrativo, tendrían funciones más específicas, como sería el caso de comprobar que los distintos pasos del *proceso electoral* aseguren que la votación y los *escrutinios* traducen la voluntad libremente expresada por los *electores* sobre las opciones presentadas durante el acto electoral. Más aún: que el *proceso electoral* es organizado para permitir que alternativas creíbles sean presentadas al *elector* y que todos los *electores* tengan igual acceso al derecho de *voto*.

Es necesario esclarecer que una auditoría no es una fiscalización, sino más bien una evaluación con el objetivo de corregir errores, malos procedimientos, etc. Adaptando este enfoque, una *auditoría electoral* implicaría determinar:

1. Si todas las reglas financieras y administrativas son respetadas en el interior de los *organismos electorales* - o sea por su administración;
2. Si la gestión del *organismo electoral* sigue las normas establecidas en la administración pública como buenas reglas de gestión;
3. Si el padrón electoral es elaborado dentro de la legalidad, y no permite *electores fantasmas*, o inexistentes, ni inscripciones duplicadas.
4. Si la colecta de datos del *elector* asegura el derecho a la privacidad de los *electores* y asegura que la información relacionada con esos datos es utilizada solamente para el *proceso electoral*.
5. Si las reglas de registro de las *organizaciones políticas* son respetadas.
6. Si las reglas establecidas por los *organismos electorales* permiten la misma oportunidad a los distintos competidores.

7. Si las reglas de *campaña electoral* permiten a todos los candidatos un acceso equitativo a los medios de comunicación.
8. Si las reglas de financiamiento de los partidos aseguran un acceso equitativo a las fuentes de financiamiento de los partidos.
9. Si el proceso de votación permite a los *electores* escoger sus opciones libremente y en secreto.
10. Si el proceso para contar los *votos* permite asegurar la ausencia de *fraude* en el *escrutinio*.
11. Si los resultados finales presentados a los ciudadanos reflejan la suma de los resultados obtenidos en cada *mesa de votación*.

La gran mayoría de los *organismos electorales* todavía no tienen los mecanismos institucionales para asegurar esta auditoría general, pero muchos de ellos tienen por lo menos un organismo de auditoría general del Estado que hace auditorías del *organismo electoral* como si fuera un ministerio o una empresa pública. Este es el caso de Perú y Ecuador, entre otros. Canadá, además de esa auditoría tiene el «Office of the Privacy Commissioner of Canadá» que puede hacer la auditoría de todo el *proceso electoral* en cualquier momento para verificar si la privacidad del ciudadano canadiense es respetada. Además, verifica si la lista de *electores* que Elecciones Canadá comparte con *partidos políticos*, y con el Parlamento no tiene datos personales tales como edad y sexo. En Canadá, otro grupo de auditores verifica la financiación de los *partidos políticos*. En Australia, el Parlamento recomendó en 1996, que la oficina de auditoría de Australia (Australian National Audit Office), verifique el desempeño de la Comisión electoral, incluyendo la regionalización, las funciones de la Comisión, el estado de ánimo del personal, los sistemas informáticos y la administración y el mantenimiento del registro de *electores*.

En muchos países, asociaciones de ciudadanos siguen la conducta de los *organismos electorales*, de los partidos y del gobierno en el *proceso electoral*, aunque a menudo el impacto de sus informes es reducido. Un ejemplo es el caso de Perú donde la Asociación Civil TRANSPARENCIA, creada en 1994 con la misión de, entre otras, «Colaborar con la autoridad electoral y con el electorado para que cada una de las etapas del *proceso electoral* y el acto mismo de las *elecciones* y sus derivados se desarrollen dentro de un marco de irrestricta libertad, de transparente *legitimidad* y de honradez». De hecho, durante el *proceso electoral* del año 2000, esta organización ha tenido una función de observación de las *elecciones*, pero también se puede decir de *auditoría electoral* cuando el resultado de su conteo rápido de los *votos* permitió presionar al Presidente en oficio a no cometer *fraude* electoral.

Otro ejemplo es el caso de Jamaica, donde CAFFE –Citizens Action For Free And Fair Elections– es una organización no gubernamental creada en 1997 con la misión específica de hacer el monitoreo de *elecciones* y funcionar como «watchdog» de los *procesos electorales*. Como tal, además de los reportes sobre la observación de *elecciones* por

sus voluntarios, CAFFE publicó comentarios sobre la reforma electoral y recomendaciones para mejorar el funcionamiento del Comité de Consultoría Electoral (Electoral Advisory Committee), de la Oficina Electoral de Jamaica (Electoral Office of Jamaica), y de los *partidos políticos* entre otros.

Es de esperar que algunas de las oficinas nacionales de organizaciones tales como Transparencia Internacional y GERDES –Groupe d'étude et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique– adopten actividades del mismo tipo en coordinación con otros grupos nacionales formados por ciudadanos.

En conclusión, la función de *auditoría electoral* por este tipo de organizaciones tiene tendencia a fortalecerse y es de esperar que en un futuro próximo las organizaciones de la sociedad civil nacionales sean reconocidas como organismos de auditoría del *proceso electoral* y las instituciones nacionales de auditoría continuarán siendo responsables de la auditoría de los *organismos electorales*.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Elecciones  
Organismos electorales  
Proceso electoral

### **Bibliografía:**

Australian Electoral Commission: *The 1996 federal election: Report of the inquiry into the conduct of the 1996 federal election and matters related thereto*, Canberra, Australia.

CAFFE: *The 1997 general Elections in Jamaica. The establishment of CAFFE and its role in the electoral process*. CAFFE, Kingston, Jamaica, 1997.

CAFFE: *The continuing electoral reform process in Jamaica, The 1998 local government elections*. CAFFE, Kingston, Jamaica, December 1998.

Office of the Commissioner of Canada Elections: *Special Investigators Manual*, Ottawa, Canada, 1997.

Stapenhurst, Rick and Kpundeh, Sahr J. (Ed.): *Curbing Corruption Toward a Model for Building National Integrity*, EDI Development Studies, Washington, U.S.A. 1999.

Websites:  
<http://www.aph.gov.au/house/committe/em>  
<http://www.transparencia.org.pe>  
<http://www.elections.ca>  
<http://www.aceproject.org>

María Helena ALVES



## AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Automatización en el sentido estricto de la palabra se refiere a la aplicación de máquinas que operan con sistemas de control automático para prescindir del ser humano en todo un proceso de producción. Por su naturaleza, los *procesos electorales* siempre exigen de la intervención humana aún cuando se introducen técnicas informáticas para facilitar y agilizar los procesos, aunque no necesariamente con el fin de ahorrar costos, como sucede en la automatización industrial. Por *automatización de los procesos electorales* debemos entender más bien, la aplicación de las técnicas de procesamiento automático de datos con el doble propósito de garantizar la transparencia de las *elecciones* y acelerar aquellos procesos en que se manejan grandes volúmenes de datos.

Los *procesos electorales* que por su manejo masivo de datos se adecúan a la aplicación de las técnicas de procesamiento automático de datos son:

- *Padrón electoral*

Es el proceso que da como producto final la lista actualizada de votantes habilitados en cada mesa o urna; previamente ejecuta los programas de depuración de difuntos, de casos de pérdida de *ciudadanía* y actualiza los cambios de domicilio de los votantes.

- *Geografía electoral*

Es el proceso por el cual se obtienen adecuadamente codificada la lista de los asientos electorales o localidades donde se ubican los sitios o recintos en que se instalan las mesas o urnas de votación. Además se complementa con la cartografía electoral digitalizada que sirve para guiar toda la logística de las *elecciones* y permite ubicar y codificar los lugares a los que se refieren los domicilios de votantes.

- *Inscripción de candidatos*

Es el proceso en el que se captan los datos de las listas oficiales de candidatos presentadas por los partidos, se revisa automáticamente el cumplimiento de requisitos de ley cruzando datos con el padrón electoral, y se ponen las listas a disponibilidad del proceso de *resultados electorales* para la designación de las autoridades electas.

- *Votación, escrutinios y resultados electorales*

Es el proceso más delicado que ya comienza con la captación del *voto*. En muchos países se realiza en forma automática en la urna electrónica, es decir en una terminal en que se presentan todas las opciones de *candidaturas* y se da la posibilidad de selección inmediata, el conteo de *votos* es inmediato; así se aceleran los *escrutinios* y la entrega de resultados. En este proceso, el tema de transmisión de datos desde lugares alejados de los centros urbanos adquiere especial relevancia para asegurar la pronta entrega de *resultados*

*electorales* oficiales. En este proceso debe incluirse un subsistema de control de actas de *escrutinio* para verificación de resultados para cualquier caso de duda o impugnaciones.

- *Credenciales de autoridades elegidas*

Es el proceso que apoya la impresión rápida de las credenciales y exige de un buen control de su correcta asignación en correspondencia con los *resultados electorales*, no solamente inmediatamente después de las *elecciones*, sino también posteriormente cuando se presentan casos de muerte o renuncia de autoridades elegidas que conllevan la otorgación de credenciales a sus sustitutos conforme las secuencias de elegidos.

- *Seguimiento de trámites jurídicos*

Inclusive el registro clasificado y codificado de los casos de jurisprudencia puede ser automatizado, en beneficio de la agilización de estos trámites que en épocas electorales se acumulan de gran manera.

- *Control del financiamiento de partidos*

Es el proceso que se aplica en algunos países en que el *organismo electoral* es responsable de la tarea de fiscalizar y auditar la utilización de los recursos que otorga el Estado a los partidos. La automatización de este proceso puede ser beneficiosa no solamente para agilizar trámites sino también para dar mayor transparencia a la información sobre el buen uso de estos recursos.

- *Planificación electoral*

El proceso de planificar *elecciones* con más de mil actividades y tareas que componen una intrincada red de condicionamientos de secuencia sólo es posible manejar racionalmente con los métodos de ruta crítica de modo automatizado.

- *Estadísticas electorales*

Tanto referentes a los resultados como a otros datos concomitantes, como ser el ausentismo y las características del padrón electoral, se obtienen aplicando el procesamiento automático de los datos de cómputo de resultados y de los registros de inscritos en el padrón electoral.

Los dos primeros procesos están íntimamente ligados, y desde un enfoque sistémico de los procedimientos de registro de personas se encuentran también relacionados a dos sistemas que aunque no siempre se consideran directamente electorales, son fundamentales para asegurar la idoneidad del padrón electoral: el sistema de *registro civil* y el sistema de identificación de personas. Ambos sistemas involucran procesos que requieren servirse de las técnicas de manejo de bases de datos, tanto de texto como de imágenes (fotografías y huellas digitales) así como de técnicas de reconocimiento de las características de huellas digitales.

**Vocablos de referencia:**

Administración electoral

Elecciones

Escrutinios

Informática electoral

Registro civil

Registro electoral

**Bibliografía:**

Chang Mota, Roberto, y Ferreira Matos, Francisco Silvino: *La automatización de los procesos electorales*, Cuaderno de CAPEL, No.43, IIDH/CAPEL, San José, 1998.

Iván GUZMÁN DE ROJAS

# AUTORITARISMO

## I. Autoridad y *autoritarismo*

Por *autoritarismo* se entiende, en general, una autoridad opresiva que aplasta la libertad e impide la crítica.

El concepto de autoridad, así como los conceptos afines a los que se asocia frecuentemente —*poder*, influencia, liderazgo— se emplea en diversos sentidos en el campo de la filosofía *política* y de las ciencias sociales. Tal diversidad se debe, en parte, a la ubicuidad del fenómeno. Desde el punto de vista de su origen, el término autoridad es una vieja palabra latina (auctoritas, sinónimo de *poder* legítimo y no de fuerza coactiva) unida al verbo augere, aumentar, y no ha sido un término peyorativo, contrariamente al vocablo *autoritarismo*, utilizado hoy en forma despectiva<sup>1</sup>.

En el campo político, el adjetivo “autoritario” y el sustantivo “*autoritarismo*” que deriva de él se emplean en tres contextos: la estructura de los *sistemas políticos*, las disposiciones psicológicas relacionadas con el *poder* y las *ideologías políticas*. En la tipología de los *sistemas políticos*, se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian el consenso. En sentido psicológico, se habla de personalidad autoritaria para indicar un tipo de personalidad centrada en la disposición a la obediencia ciega a los superiores y al trato arrogante con los inferiores jerárquicos o a los que están privados de *poder*. En cuanto a las ideologías autoritarias, son aquellas que niegan de manera decidida la igualdad entre los hombres, hacen énfasis en el principio jerárquico y exaltan a menudo algunos elementos de la personalidad autoritaria como si fueran virtudes. Desde el punto de vista de los valores democráticos, el *autoritarismo* es una manifestación degenerativa de la autoridad, mientras que desde el punto de vista de una orientación autoritaria, el igualitarismo democrático es el que no es capaz de producir la “verdadera” autoridad.<sup>2</sup>

El término *autoritarismo* surgió después de la Primera Guerra Mundial y es uno de los conceptos que como el de dictadura y *totalitarismo* se han utilizado en oposición al de *democracia*. Sin embargo, los confines de dichos conceptos son poco claros y a menudo inestables en relación con los diversos contextos. Con respecto a los regímenes políticos, el vocablo *autoritarismo* se utiliza con dos significados: el primero comprende los sistemas no democráticos, incluyendo los totalitarismos; el segundo, más específico, se antepone al *totalitarismo* y comprende los sistemas no democráticos caracterizados por un bajo grado de movilización y de penetración de la sociedad. Este último significado se vincula, en parte, a la noción de ideología autoritaria.

La aplicación más amplia del significado de *autoritarismo* se encuentra en los estudios sobre la personalidad y las actitudes autoritarias. El *autoritarismo* como ideología enfatiza que la autoridad debería reconocerse y ejercerse mediante la fuerza y la coacción<sup>3</sup>. Esta actitud ha preocupado a los científicos sociales que han abordado el problema intentando encontrar un fundamento o explicación en los individuos. Autores como Fromm, Erikson

y Reich se preocuparon por el tema. En concreto, el primero plantea que es en la ambivalencia respecto a la libertad y el deseo, a menudo inconsciente, de escapar a las cargas que conllevan, donde radica la susceptibilidad del individuo a la propaganda totalitaria; el “miedo a la libertad” se convierte en el fundamento del individuo autoritario.

En el campo de la psicología el texto fundamental sigue siendo la investigación de Adorno, Frenkel- Brunswick, Levinson y Sandford<sup>4</sup> quienes, después de la Segunda Guerra Mundial, focalizaron su atención en la personalidad autoritaria, desarrollando un punto de vista que se ha convertido en la piedra angular de las relaciones entre personalidad y *política*.

Se ha asociado el *autoritarismo* al conservadurismo pero autores como Kreml<sup>5</sup> han establecido que no todos aquellos que poseen creencias conservadoras han de ser necesariamente autoritarios desde un punto de vista del comportamiento.

Desde la perspectiva sociológica, el enfoque eminentemente psicoanalítico de Adorno y sus colaboradores ha sido fuertemente criticado con base en el argumento de que una interpretación más completa del tipo de la personalidad autoritaria requiere una consideración exhaustiva del ambiente social, de las distintas situaciones y de los diversos grupos que pueden influir en la personalidad, ya que muchos factores de la personalidad pueden no ser más que efecto de condiciones sociales específicas. En otros términos, los rasgos de la personalidad autoritaria se relacionan también con determinadas concepciones de la realidad que predominan en ciertas culturas o subculturas que son interiorizadas por el individuo a través del proceso de socialización y que corresponden a las condiciones de vida en dicho ambiente social.

Desde la perspectiva sociológica se destaca la tesis del “*autoritarismo* de la clase trabajadora” de Seymour M. Lipset, quien no niega la existencia de tendencias autoritarias en las clases altas y medias pero sostiene que en la sociedad moderna las clases más bajas, por las condiciones en que se desenvuelven, relativamente marginadas de las decisiones importantes, se han convertido en la mayor reserva de actitudes autoritarias, de comportamientos que se refieren a una disposición psicológica autoritaria.<sup>6</sup>

El problema del orden es un problema general de cualquier *sistema político* y como tal no es monopolio del pensamiento autoritario. De hecho, toda estructura social se mantiene en virtud de la operación de controles sociales, es decir, por la existencia de normas y pautas institucionales que rigen la interacción de los individuos y los grupos. Dichos controles permiten la aceptación de las diferencias jerárquicas y operan tanto más intensamente cuanto más empinada es la estratificación social. Sin embargo, el pensamiento autoritario no se limita a propugnar una organización jerárquica de la sociedad sino que convierte a dicha organización en el principio político exclusivo para conseguir el orden. Las doctrinas autoritarias descansan en el principio de la desigualdad y elevan el problema del orden al pináculo de los valores políticos. Para la doctrina autoritaria, la organización

jerárquica de la sociedad encuentra su propia justificación en sí misma y su validez es perenne.

El pensamiento autoritario moderno surgió como una reacción contra la ideología liberal y democrática y su expresión más clara y coherente fue la doctrina contrarrevolucionaria de Maistre y de Bonald quienes contrapusieron al racionalismo ilustrado un irracionalismo radical, a la idea de progreso la de la tradición y a la tesis de la *soberanía* popular la de que todo *poder* viene de Dios. Más tarde, con el avance de la sociedad industrial y urbana, el *autoritarismo* ha tratado de responder a la problemática socialista y ha buscado justificaciones en épocas de crisis o en situaciones de extremo subdesarrollo y de deficiente cultura cívica.

## II. Regímenes autoritarios

En un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los *regímenes políticos* contemporáneos el concepto de *autoritarismo* se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático. En este sentido, se distingue entre *autoritarismo* y *totalitarismo*.

Juan Linz, quien es uno de los autores que más ha contribuido a precisar la distinción entre *autoritarismo* y *totalitarismo* en los *sistemas políticos* contemporáneos ha propuesto la siguiente definición: “Los regímenes autoritarios son *sistemas políticos* con un *pluralismo* político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el *poder* dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles”<sup>7</sup>. De esta definición se desprende que los regímenes autoritarios se desarrollan en contextos en los cuales corre una marcada línea divisoria entre el Estado y la sociedad.

Como lo anota Stoppino<sup>8</sup>, se ha argumentado que el grado relativamente moderado de penetración en el contexto social de los regímenes autoritarios corre en paralelo con el atraso más o menos marcado de la estructura económica y social. Pero también se ha destacado que, en este contexto, la élite gubernamental puede desempeñar dos papeles distintos: puede reforzar el modesto grado de penetración del *sistema político*, eligiendo deliberadamente una política de movilización limitada, o bien, puede elegir una política de movilización acentuada que encuentra sus límites en las condiciones del entorno. Con base en el distinto modo de responder a las circunstancias, Almond y Powell distinguen, en el ámbito de los regímenes autoritarios, entre regímenes autoritarios de tipo conservador, regímenes autoritarios en vías de modernización y regímenes autoritarios premovilizados. Los primeros surgen en *sistemas políticos* tradicionales afectados por una parcial modernización y tienden a limitar la destrucción del orden tradicional recurriendo a algunas técnicas modernas de organización del *poder* como la propaganda. Los regímenes autoritarios en vías de modernización surgen en sociedades que se caracterizan por una modernización débil y obstaculizada por graves estrangulamientos sociales que tienden a reforzar el *poder* político para superar los cuellos de botella. Las dificultades que encuentra la élite gobernante son mayores en los regímenes autoritarios premovilizados,

ya que el ambiente que los caracteriza corresponde al de una sociedad casi enteramente tradicional, tanto por la estructura social como por la *cultura política*.<sup>9</sup>

Juan Linz, quien ha propuesto una tipología de los regímenes autoritarios contemporáneos más minuciosa que la de Almond y Powell, distingue cinco formas principales y dos secundarias. En primer lugar, los regímenes autoritarios burocrático militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas y por un bajo nivel de *participación política*. A menudo dicho régimen se apoya en un partido único; a veces, tolera cierto *pluralismo* partidista pero sin competencias libres. Según Linz, se trata del tipo de *autoritarismo* más difundido en el siglo XX, particularmente en América Latina. En segundo lugar, los regímenes autoritarios de estatismo orgánico que se caracterizan por un ordenamiento jerárquico de una pluralidad de grupos que representan diversos intereses y categorías económicas y sociales de carácter corporativo. El ejemplo típico de este tipo de régimen es el Estado Novo portugués. El tercer tipo es el régimen autoritario de movilización en países posdemocráticos el cual se distingue por un grado relativamente alto de movilización política basada en un partido único y un grado relativamente bajo de *pluralismo* político consentido. Corresponden a este tipo la mayor parte de los regímenes fascistas. En cuarto lugar, los regímenes autoritarios de movilización posindependencia que son el resultado de la lucha anticolonial, especialmente difundidos en el continente africano. La quinta forma principal de régimen autoritario corresponde a los regímenes autoritarios posttotalitarios representados por los países comunistas después del proceso de desestalinización. A los cinco tipos mencionados, Linz añade el caso del *totalitarismo* imperfecto, que constituye por lo común una fase transitoria de un *sistema político* detenido y que tiende a transformarse en algún otro tipo de régimen autoritario, y el régimen de la llamada *democracia* racial en la que un grupo racial que se gobierna en su seno con un sistema democrático ejerce, sin embargo, un dominio autoritario sobre otro grupo racial que representa la mayoría de la población.<sup>10</sup>

Los regímenes autoritarios son opresivos y se ha argumentado que la represión es típica de países de escaso desarrollo y que con el crecimiento económico se hace más posible la *democracia*.<sup>11</sup> Sin embargo, la experiencia histórica latinoamericana - y de otros lados del mundo - parece señalar algunas tendencias opuestas, según las cuales ciertos incrementos de desarrollo económico más bien agudizan las tensiones, pues aumentan las aspiraciones más que las gratificaciones económicas, con el consecuente incremento de la predisposición a la violencia o a la represión. Inciden en esta posibilidad el tipo dominante de liderazgo político, la *cultura política* y el grado de concentración del *poder*. Es así como, por ejemplo, las estructuras de tipo caudillista son proclives al *autoritarismo*, por cuanto en ellas los liderazgos intermedios son, en general, muy débiles y actúan más como eslabones de comando que como partícipes en una dirección asociada, colectiva. El *autoritarismo*, en suma, se asocia a la concentración y la centralización del *poder* y de los controles sociales. Cuando los mecanismos de control social se centralizan geográficamente, se reprimen las formas organizativas independientes y predomina el Ejecutivo sobre un Legislativo débil o inexistente, el *autoritarismo* adopta su máximo valor, denominado cesarismo.

### III. El autoritarismo en América Latina

El *poder* centralizador y generador de consensos forzados está presente en todas las experiencias históricas de construcción de nacionalidad y de proyectos de crecimiento económico. No obstante, el *autoritarismo* puede ser tanto el resultado de gobiernos arbitrarios que gobiernan por la fuerza, sin restricciones institucionales o legales, como el resultado de gobiernos débiles, incapaces de mantener el orden y la ley y de desempeñar las funciones reguladoras que exige la economía.

En muchos países, particularmente en los latinoamericanos, la gran heterogeneidad de sus respectivas estructuras sociales y la no correspondencia entre sus diferentes requisitos de reproducción han producido un déficit de hegemonía o, si se prefiere, una ausencia de objetivos nacionales suficientemente integradores, cubierto o compensado por tendencias autoritarias. De hecho, la centralidad del Estado en los países periféricos o semiperiféricos se diferencia de la de los Estados de los países centrales por ser más autoritaria y menos hegemónica, lo que le confiere a la forma de *poder* del Estado marcadas peculiaridades como el *clientelismo*, el nepotismo y la corrupción que, al contrario de lo que pasa en los países centrales, no corresponden a influencias ejercidas sobre el Estado y su acción sino a la configuración interna del propio *poder* de Estado.

En países en desarrollo se da a menudo una combinación explosiva: la combinación de una apreciable capacidad de ejercer presión desde los más diversos sectores, escasez relativa de recursos y pocos criterios de *legitimidad* acerca de las formas de realizar la repartición de los ingresos. Dicha situación conduce a situaciones de ingobernabilidad democrática y a un incremento de tendencias autoritarias que en ocasiones, tal es el caso de América Latina, hacen eco a una historia marcada por la existencia de caudillos regionales y militares, destructores de la unidad nacional. Estas formas de *autoritarismo* han estado asociadas en América Latina a sociedades en las que predomina la hacienda y la economía de exportación minera o agraria.

Distinto es el tipo de *autoritarismo* que se desarrolla en contextos de cambio social acelerado. Guillermo O'Donnell ha estudiado la proliferación de regímenes autoritarios en América Latina, justamente en aquellos países más avanzados en el proceso de industrialización. De acuerdo con O'Donnell, en condiciones de alta modernización y aún no profundizada industrialización, es muy difícil que se mantenga un régimen democrático, por las presiones de lo que Huntington ha llamado el pretorianismo de masas.<sup>12</sup> De acuerdo con el planteamiento de O'Donnell, ante la acción política proveniente de sectores populares, los sectores empresariales y tecnocráticos demandan una solución autoritaria. Dicha actitud, acompañada por los militares, resultaría de dos componentes: en primer lugar, del convencimiento de que el *autoritarismo* es necesario para alinear a los múltiples demandantes de prebendas, incluidos los sindicalistas y, en segundo lugar, la percepción de que la continuada activación política popular representa una amenaza para el orden social dominante.<sup>13</sup> Dichos regímenes burocrático militares que caracterizaron al Cono Sur de América en los años 60 y 70 son diferentes de las viejas formas de dominación del caudillo, ya fuera civil o militar. En ellos, las fuerzas armadas no se tomaron el *poder* para mantener en él a un dictador sino para reorganizar la



nación de acuerdo con la ideología de la “seguridad nacional” de la doctrina militar propia de la guerra fría.

Los regímenes burocrático militares organizaron y centralizaron las relaciones de *poder* a favor del ejecutivo con base en una racionalidad que exigía el reforzamiento de un cuerpo burocrático de técnicos, especialmente en el campo económico, y expresaba la voluntad política de las fuerzas armadas como institución. En este marco, las vinculaciones entre el régimen burocrático autoritario y la sociedad civil se logran mediante la cooptación de individuos e intereses privados en el sistema.<sup>14</sup>

En el umbral del siglo XXI, la generalización del modelo de partido “atrapa todo” y el debilitamiento de las identidades partidistas se han traducido en un creciente pragmatismo de las actividades partidistas lo que ha abierto las puertas a juicios, evaluaciones y actividades de corto plazo, cada vez más concentrados en jefes o dirigentes carismáticos y, con ellos, a expresiones autoritarias de nuevo cuño que se apoyan en el manejo de la imagen y los medios de comunicación masiva.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Ideología política  
Liderazgo político  
Poder  
Totalitarismo

### **Bibliografía:**

- Almond, G.A., y Powell G.B.: *Política Comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1966.  
Adorno, T.W.; Frenkel Brunswick, E.; Levinson, D.J.; Sandford, R.N.: *La personalidad autoritaria*, Paidós, Buenos Aires, 1965.  
Bobbio, N.: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1997.  
Collier, D.: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.  
Huntington, S.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.  
Kool, V. K. Y Ray, J.J.: *Authoritarianism Across Cultures*, Himalaya Publishing House, 1983.  
Kreml, W.P.: *The Anti-Authoritarian Personality*, Oxford, Pergamon Press, Oxford, 1977.  
Linz, J.: “Totalitarian and authoritarian regimes” en F.I. Greenstein y N.W.Polsby (comps.), *Handbook of political science, Reading*, Addison-Wesley, vol.III, 1975.  
Lipset, S.M.: *El hombre político*, Eudeba, Buenos Aires, 1960.  
\_\_\_\_\_: “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política” en G. Almond et. al., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1959.  
O’Donnell, G.: *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, México, 1982.  
O’Donnell G. y Schmitter Ph.: *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Paidós, Barcelona, 1994.  
Sartori, G.: *Teoría de la democracia*, REI, Buenos Aires, 1987.  
Stoppino, M.: “Autoritarismo” en N. Bobbio et.al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1997.

Rubén SÁNCHEZ DAVID

## NOTAS

- 1 Sartori, G.: *Teoría de la Democracia*, Buenos Aires,, REI, 1988. P. 229.
- 2 Stoppino, M.: "Autoritarismo" en Bobbio N., *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1997. P 125.
- 3 Kool, V.K., y Ray, J.J.: *Authoritarianism Across Cultures*, Himalaya Publishing House, 1983.
- 4 Adorno, T.W., *et.al.*: *La Personalidad Autoritaria*, Buenos Aires, Paidós, 1950.
- 5 Kreml, W.P.: *The Anti-Authoritarian Personality*, Oxford, Pergamon Press,1977.
- 6 Lipset, S.M.: *El Hombre Político*, Buenos Aires Eudeba, 1960.
- 7 Linz, J.: "Totalitarian and authoritarian regimes" en Greenstein F. I. y Polsby N.W., (comps.) *Handbook of Political Science*, Reading, Addison.Wesley, vol. III, 1975.
- 8 Stoppino, M., *op.cit.*, p.
- 9 Almond. G.A., y Powell G.B.: *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1966.
- 10 Linz, J., *op.cit.*
- 11 Lipset, S.M.: "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Almond G. et al. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- 12 Huntington, S.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.
- 13 O'Donnell, G.: 1982, *Modernización y Autoritarismo*, México, Paidós, 1982.
- 14 Cardoso, F.H.: "Sobre la caracterización de los regimenes autoritarios en América Latina" en Collier D.: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

# AXIOLOGÍA ELECTORAL

## I. Concepto

En la concepción actual de la filosofía del Derecho, los problemas de la axiología jurídica ocupan un lugar destacado, y ha sido la teoría moderna de los valores (Wertphilosophie), es decir, la llamada axiología del presente siglo, lo que ha permitido el avance filosófico en materia jurídica. Conviene observar, no obstante, que el debate en torno a los valores jurídicos no es nuevo, porque informo la conocida discusión de siglos con respecto al Derecho Natural. No menos evidente es que la axiología contemporánea le ha dado un impulso característico al planteamiento axiológico dentro de la filosofía del Derecho.

No sería apropiado plantear ahora, ni siquiera sintéticamente, la fuerte controversia relativa a la *teoría de los valores* (subjetivismo, objetivismo, relativismo, ética formal y material, concepto de valor, etc.) y demás discusiones con relación a la problemática axiológica, porque nuestro interés se limita a la axiología en el campo del *Derecho Electoral*. Sin embargo, no es posible referirse al tema específico sin abordar lo que concierne a la axiología jurídica, en términos generales.

Las reflexiones formuladas por los grandes expositores de la teoría de los valores han sido utilizadas por la filosofía del Derecho para examinar el tema de los valores jurídicos. El Derecho es un universo de normas, pero éstas no son objetos materiales, sino que se refieren a conductas humanas tomadas en consideración por esas normas. El Derecho es, así, un deber ser. De ahí la importancia que la axiología tiene para la ciencia jurídica. Ya Rudolf Ihering, en el siglo pasado, había promovido el examen de los fines en el mundo de lo jurídico, en su conocida monografía *El Fin en el Derecho*, en la cual llama la atención sobre la función del “interés” en el contenido de las normas jurídicas.

Pero ha sido la filosofía de los valores la que ha suministrado el basamento esencial de la axiología jurídica, como parte de la filosofía del Derecho. A la axiología jurídica ha correspondido precisar los valores a que obedece el Derecho, pero no ha podido hacerlo sino tomando en cuenta las distinciones básicas de la filosofía de los valores (axiología). Una de las nociones más importantes de la axiología jurídica (la de bien) proviene de la filosofía valorativa.

Empero, no todas las escuelas jurídicas aceptan los postulados de la axiología jurídica. El positivismo jurídico, de tanto arraigo en el siglo XIX, hizo a un lado toda preocupación finalista y teleológica en el ámbito del Derecho, concibiendo éste como simple Derecho Positivo, como acción del Estado, como expresión de una voluntad soberana. Y en nuestros días, Hans Kelsen, uno de los grandes filósofos del Derecho, descarta de su “teoría pura” (normativismo), toda consideración de ética, sociología o *política*.

Aunque existe una diversidad de criterios con respecto a cuáles son los valores que se propone realizar el Derecho, es característico que la axiología jurídica coincide, casi unánimemente, en considerar la seguridad, la justicia y el bien común, como los valores jurídicos fundamentales. Mucho se ha escrito en torno a cada uno de ellos desde la

antigüedad, pero la doctrina moderna ha alcanzado, sobre tales conceptos, soluciones de mayor penetración.

Muy brevemente, revisaremos algunas definiciones de estos valores. Ha dicho José T. Delos, que “en su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación” (en la obra *colectiva Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad*, pág. 47).

Si bien hay filósofos que predicán la antinomia u oposición entre los fines del Derecho antes mencionados (Gustavo Radbruch), otros autores los identifican al considerar la justicia y la seguridad como “las dos caras del bien común” (Luis Le Fur). Siguiendo este último orden de ideas, Miguel Reale postula que “la justicia se reduce a la realización del bien común, o, más precisamente, es el bien común “*In fieri*”, como constante exigencia histórica de una convivencia social ordenada según los valores de la libertad y la igualdad” (*Filosofía del Derecho*, pág. 229).

Si del campo especulativo de la axiología jurídica pasamos a la órbita concreta del Derecho positivo, para acercarnos al tema de la *axiología electoral*, anotaremos que, entre otras, la Constitución española de 1978 expresa que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el *pluralismo* político” (Art. 1). El constituyente español señala que los valores eminentes del ordenamiento jurídico estatal son la libertad, la justicia, la igualdad y el *pluralismo* político. Al lado de valores de tan vieja prosapia como los tres primeros, añade el *pluralismo* político, en tributo a las urgencias sociales inmediatas de la realidad española. Lo que nos da idea de que los valores o los fines del Derecho, más que entelequias metafísicas, son objetivos que emanan de la vida social, los cuales el Derecho define y preserva.

Por tanto, una *axiología electoral*, que debemos concebir, en parte, como una axiología del *Derecho Electoral*, estará dirigida a destacar los valores electorales, ya estén formulados por ese Derecho, ya estén difundidos en la realidad social. Cuando hemos mencionado el *Derecho Electoral* nos limitamos al de las democracias occidentales, por ser el más nutrido de valores electorales y por ser éstas los regímenes estatales que mayor oportunidad brindan para una reflexión adecuada sobre una *axiología electoral*.

En efecto, la *democracia* contemporánea es la forma de organización estatal en la que el ordenamiento jurídico electoral ha tenido el más amplio y profundo desarrollo. Existen en la actualidad otras *formas de Estado* de signo distinto a la *democracia*, que también poseen un *Derecho Electoral*. Pero en esta exposición nos vemos obligados a limitar nuestro examen axiológico al Estado democrático, por ser el que ha establecido valores electorales a los que una doctrina muy difundida en gran parte del mundo otorga un reconocimiento prevalente.

El Estado democrático de nuestros días no sólo es una forma de organización *política* históricamente estructurada durante los dos últimos siglos, sino que, al mismo tiempo,

sus complejas soluciones de práctica estatal han dado origen a todo un conjunto de teorías políticas de necesaria consideración, lo que en realidad ha venido a constituir un pensamiento vigoroso y múltiple en torno a lo que podemos denominar aquí como la teoría y la práctica de la *democracia*. El examen que continúa se funda tanto en principios como en prácticas democráticos, a fin de mantenernos apegados al objetivo de esta exposición, y la formulamos, por razones de brevedad, con independencia de las críticas que se han hecho y se hacen a los regímenes democráticos, prescindiendo también de una explicación causal socio-económica de tales principios y prácticas.

## II. Tipología

El punto de partida de la *democracia* actual, desde el ángulo de la tipología constitucional escrita, se da en la Constitución norteamericana (1788) y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). En ambos textos, sobre todo en el último, se concreta una revalorización de los derechos y atributos del individuo. Al mismo tiempo, surge en los dos países el Estado republicano, antítesis de la monarquía absoluta.

La temática principista de la *democracia* se centra simultáneamente en el individuo y en el Estado. La igualdad y la libertad individuales son los pivotes del ideario democrático, en lo que respecta a la persona natural. Los hombres que forman una sociedad determinada son iguales. Unos no valen más que otros (esclavo o amo, patricio o plebeyo, súbdito o monarca, siervo de la gleba o señor feudal, son dualidades periclitadas); todos son ciudadanos de una sola categoría. El principio de igualdad ofrece las perspectivas de permitir al hombre el acceso a los rangos superiores de la vida social, en obsequio de la igualdad de oportunidades.

Además, esos hombres jurídicamente iguales son titulares de especiales derechos de libertad. Son hombres libres, porque tienen el derecho de libertad física, de libertad de expresar sus ideas, de libertad de reunión, de libertad de asociación, de libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto), de libertad de residencia y locomoción. De estas libertades básicas se derivan otras formas de libertad que muchos textos constitucionales últimos consagran y garantizan.

Sobre estos pilares jurídicos de igualdad y libertad del individuo, la *democracia* moldea una forma especial de Estado, referida al origen o designación de los titulares del *poder* político, al ejercicio de éste, a la participación del ciudadano y de las organizaciones sociales en la vida *política*, a las funciones estatales. Por otra parte, la *democracia* propugna por una sociedad pluralista, en lo político-social, y por la existencia de una *opinión pública* alerta y consciente.

En el Estado democrático, los gobernantes o titulares del *poder* político son designados por medio de *elecciones* libres, en las que intervienen todos los ciudadanos, sin discriminaciones objetables. El mecanismo de esta intervención, que se presenta como un derecho fundamental, es el *voto* universal, libre, igual y secreto. Esos gobernantes están sujetos a un período en el desempeño de sus cargos, lo que garantiza la posibilidad jurídica de la alternancia en el ejercicio del *poder*. El Estado se estructura mediante

órganos o poderes, que ejercen separadamente sus funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que es una garantía contra el *poder* despótico o autocrático. La vida *política* del Estado democrático es producto de la participación activa de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la primera. La sociedad de masas en que vivimos ha sido la matriz de una diversidad de asociaciones, en las cuales se encuadra el individuo, por imperativos de la propia dinámica social, y el Estado les abre cauce a las mismas, así como a los individuos particulares, para que las decisiones políticas se adopten por la vía ordenada de una especie de acuerdo permanente y renovado de las distintas fuerzas sociales, que le cierre el paso a la violencia y al *autoritarismo*.

El estrecho marco de la actividad estatal del siglo pasado se ha ampliado y transformado desmesuradamente, y la *democracia política* se ha desdoblado en *democracia* social, en la que el Estado desempeña el multifacético rol de funciones que se sintetizan en la expresión de Estado Social de Derecho, que no corresponde describir ahora. Basta con mencionarlo.

Por una evolución que ha transcurrido en el espacio de los dos últimos siglos, el reconocimiento del derecho de asociación política ha traído la estructuración de *partidos políticos* muy eficaces, dentro del orden democrático, los cuales encauzan la opinión del electorado y le ofrecen opciones de distinto contenido, para las políticas estatales. No obstante sus diferencias ideológicas, esos partidos entran en relaciones de diversa índole con las grandes organizaciones de intereses, y a través de aquellos éstas acceden a los parlamentos y a otras instancias estatales, e incluso sus dirigentes se vinculan, de manera formal, a los consejos directivos partidistas.

Nada extraña, por ello, que la Constitución alemana de 1949 haya declarado, en su artículo 21, que “los partidos contribuyen al desarrollo de la voluntad del pueblo” y que la Constitución española de 1978 haya ido mucho más allá, al proclamar que “los *partidos políticos* expresan el *pluralismo* político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la *participación política*” (Art. 6).

Una corriente sociológica subraya el *pluralismo* de la sociedad moderna, porque en ésta se estructuran organizaciones y grupos, tanto económicos como sociales, de gran influencia en las determinaciones del Estado (asociaciones patronales, sindicatos obreros, grupos de la comunidad, congregaciones religiosas). Se considera que estos grupos y organizaciones han contribuido a democratizar la sociedad, y hasta se les tiene como “centros de *poder*” que moderan la concentración del *poder* estatal.

En dos de los artículos de la Constitución española que hemos citado (1 y 6) se hace referencia expresa al “*pluralismo* político” y en el último de ellos se tiene a los partidos como “expresión” de ese *pluralismo*. Se asimila el *pluralismo* político a la existencia de un sistema de partidos libres. Políticamente, el *pluralismo* apunta a la diversificación ideológica y es corriente que los *partidos políticos* propongan al cuerpo electoral distintas posiciones ideológicas. La diversidad de *partidos políticos*, con sus diferentes ideologías, fortalece la *democracia* y es una reacción contra el partido único, totalitario, que tanto auge tuvo desde 1930 hasta 1945 en Europa.

Desde los tratadistas clásicos de la teoría general del Estado, como Jellinek, por ejemplo, la *opinión pública* es un elemento característico del sistema democrático. Uno de los derechos electorales que se relacionan con el Estado es el de la participación de los ciudadanos en la vida *política*, y una *opinión pública* que tenga expresiones oportunas, coherentes y defensoras de los intereses colectivos coadyuva en esa participación.

Por otro lado, la gran penetración de los medios de comunicación masiva debe ser mencionada a propósito de la *opinión pública*, así como el papel que juegan en su formación los *partidos políticos*. *Democracia* y *opinión pública* consciente son términos de fuerte vinculación. El último de los valores democráticos, pero no el de menor importancia, a que debemos referirnos, es el de la justicia. No es tarea fácil la de concretar jurídicamente este valor y por ello no tiene formulaciones generales expresas en los ordenamientos del Derecho.

Pero existen instituciones del *Derecho Electoral* democrático en las que palpita esa antiquísima aspiración de proporción, de tratamiento equitativo, de respeto y admisión del derecho propio. La eliminación de las discriminaciones electorales en cuanto al *voto* encontró base firme en un principio de justicia para personas naturales que estaban marginadas de ese derecho. La representación proporcional de las minorías en el parlamento obedece igualmente al dictado de hacerle *justicia electoral* a partidos y grupos ciudadanos a quienes el sistema mayoritario trunca un legítimo derecho de representación. Los deberes de imparcialidad y honestidad de las autoridades es otro requisito de la *justicia electoral*.

Este breve recorrido con respecto a los valores democráticos hace posible enfatizar que el sistema de la *democracia* contemporánea puede ser concebido como un universo axiológico fundamental y complejo, que exige un mínimo de concurrencias jurídicas y sociales. Esos valores se concretan con modalidades diferentes en los países democráticos, por razones de la idiosincrasia política y el desarrollo histórico de cada uno de ellos, pero hay un conjunto básico de principios esenciales que legitima las estructuras democráticas vigentes. Procede afirmar, entonces, que en la esfera jurídica, la *democracia* supone un extenso *Derecho Electoral*, penetrado por los valores que hemos descrito sucintamente.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Derecho electoral  
Estado de derecho  
Opinión pública  
Participación política  
Pluralismo  
Sistemas de partidos

## **Bibliografía:**

Delgado Ocando J. M.: "Apuntes para una Teoría de la Valoración Jurídica" en *Revista de la Universidad de Zulia*. N.º 22. Caracas, 1963.

Delos José T., Le Fur Louis y Radbruch Gustavo: *Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.

Gutiérrez Carlos José: *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Editorial Tridente, S.A. Madrid, 1963.

Reale Miguel: *Filosofía del Derecho*. Ediciones Pirámides, S.A. Madrid, 1979.

Sonia PICADO SOTELA



# B

## BALLOTTAGE O DOBLE VUELTA ELECTORAL

### I. Concepto y antecedentes

El *ballottage* es una técnica utilizada en materia electoral, que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el *escrutinio* la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en disputa. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera “vuelta” electoral, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

El “Diccionario enciclopédico de la lengua castellana” (París, Garnier-Freres, 1896, t. 1o, pág. 328) define el vocablo así: “Dícese en Francia del resultado de una votación, cuando ninguno de los aspirantes a una función electiva obtiene la mayoría de votos exigida por la ley, lo que trae por consecuencia una segunda elección”.

De estas definiciones surge claramente que estamos en presencia de un procedimiento a través del cual se impone un número calificado –en principio, la mayoría absoluta– de votos a todo postulante a un determinado cargo electivo para poder acceder al mismo. No basta con la simple pluralidad de sufragios ya que se incorpora una regla mayoritaria que personaliza la *elección* y que no se compadece con el sistema de listas.

El instituto aparece en Europa, más precisamente en Francia y luego es utilizado por otros países del Viejo Continente. Curiosamente desde este otro lado del Atlántico, la *elección* a dos vueltas es incorporada a la normativa electoral de varias naciones latinoamericanas, a partir del advenimiento de la ola democratizadora que comienza a fines de la década del setenta, se trata de: Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia, Argentina, República Dominicana y Uruguay. G. Belaúnde y P. Manchego<sup>1</sup> expresan que el *ballottage* es fruto y creación del siglo XIX. Recuerdan que apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, para recién en la III República volver a ser aplicado y reaparecer nuevamente en la V República Francesa. Los citados autores concluyen que se trata de una institución típica del derecho constitucional francés. Sin embargo ellos mismos recogen los casos de Bélgica en 1899 y de Holanda en 1917, entre otros países europeos, donde también se aplicó el *ballottage* para luego ser dejado de lado. A estos ejemplos nosotros queremos agregar los casos de Austria y de Portugal, cuyas Constituciones

vigentes de 1929 y de 1976, respectivamente, establecen el *ballottage* entre sus normas electorales.

Asimismo, varias de las nuevas democracias de Europa Oriental también han adoptado la doble vuelta para la *elección* de sus presidentes. Por caso: Croacia, Rusia, Polonia, entre otros.

## II. Finalidad del instituto

Todo instrumento utilizado en cuestiones electorales persigue determinados fines. En el caso que nos ocupa su razón de ser responde a distintos motivos y ellos pueden ser englobados dentro de dos grandes rubros. El primero se relaciona con el sistema de *partidos políticos*, el segundo, por su parte, apunta al logro del mayor consenso a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen a través del *ballottage*, y por ende, conseguir que ellos gocen de una suerte de *legitimidad* “a toda prueba”.

En relación con la influencia que produce el *ballottage* sobre la configuración del sistema de *partidos políticos*, la consecuencia es clara. El instituto tiende a reducir el número de partidos actuantes dentro de un determinado país, o al menos a hacerlos más disciplinados. En este sentido la *elección* a dos vueltas pareciera convertirse en un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves de la “*partidocracia*”, cual es la proliferación de agrupaciones sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad nacional, sino como el producto de un mero cálculo o especulación, encaminados a la obtención de ventajas políticas. Esta realidad que acabamos de describir es bastante típica de los países en los cuales se combinan el parlamentarismo como *forma de gobierno* con la representación proporcional pura como *sistema electoral*, aunque por supuesto también puede presentarse en otros con características disímiles de las que acabamos de describir. Evidentemente en estos casos un instrumento tan severo en cuanto a la posibilidad de acceder a los cargos, genera rápidamente la necesidad de formar coaliciones, alianzas y todo tipo de entendimientos entre partidos a efectos de ver acrecentadas sus chances electorales. Como consecuencia de ello el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive la escena política puede experimentar una inclinación proclive a la polarización, la que llegado el caso será susceptible de traducirse en una suerte de confrontación entre derechas e izquierdas. Siempre en lo que hace al sistema de partidos resulta prácticamente inevitable que los que sean más afines traten de buscar una concertación entre sí. Es decir que al respecto el *ballottage* obrará como un acicate sobre los *partidos políticos* para que estos tengan que sentarse en la mesa de negociaciones en la búsqueda de soluciones, cuando probablemente dentro del marco de otras reglas electorales ello hubiera sido poco menos que imposible.

Además de ello el instituto posibilita que quienes resulten electos cuenten con una cuota de *legitimidad* asegurada, producto del *voto* favorable de la mayoría absoluta de los votantes. Este objetivo es el resultado de la propia mecánica del proceso a que lleva la aplicación del *ballottage*. En efecto, de resultas de este procedimiento, el *elector*, en la primera vuelta

elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, deberá optar entre uno de los dos candidatos que han sido más votados.

Cuando en el primer comicio hubiere elegido a alguno de los que ha quedado eliminado, ahora deberá decidirse por el candidato que le parezca mejor dotado para el cargo en cuestión. Es decir, que en primera instancia el ciudadano vota con el “corazón”, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal, dejándose de lado los motivos derivados de las afinidades e identificaciones más íntimas y firmes.

El *ballottage* como toda modificación que se introduce en la normativa electoral de un Estado genera importantísimas consecuencias en el *sistema político* del mismo. Estos cambios repercuten particularmente sobre el sistema de *partidos políticos*, sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el electorado, sobre la relación ejecutivo-legislativo, para solo mencionar algunos de los efectos más notorios de la aplicación del instituto que estamos analizando.

### **III. El modelo francés. Otras experiencias europeas**

El cuadro que nos ofrece Francia, nos permite ahondar en las características que la institución exhibe en el país donde ella fuera creada. De acuerdo a lo establecido en la normativa electoral francesa el *ballottage* opera tanto para la *elección* presidencial como para la de los miembros de la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados). La doble vuelta para la designación del Presidente de la República esta determinada en el artículo 7° de la Constitución. Para la *elección* de los diputados el artículo 24 sólo prescribe que deben ser elegidos por *sufragio* directo, dejando en manos del legislador la determinación de los demás aspectos del *sistema electoral*.

Al respecto una ley orgánica de 1958 (el mismo año de la sanción de la Constitución) establece un sistema de circunscripciones uninominales con *elección* a doble vuelta. Sin embargo, dispone que a la segunda vuelta solamente podrán concurrir los candidatos que hubieren obtenido al menos el 10% de los sufragios emitidos válidos (hasta 1966 la norma establecía solo el 5%).

Es de destacar de que a diferencia de lo que sucede en la *elección* de diputados, en la presidencial, cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de *votos* válidos emitidos, deberá hacerse una segunda, a la cual solo concurrirán los dos candidatos más votados (esto quiere decir que contrariamente a la segunda ronda de la *elección* de parlamentarios, la presidencial sólo puede disputarse entre dos candidatos). Para Hauriou “esta disposición tiene en cuenta el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el Presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su *legitimidad* no pueda ser discutida.”<sup>2</sup>

En lo relativo a la presentación de *candidaturas* a la presidencia, esta facultad no es monopolizada por los *partidos políticos*, lo que implica la posibilidad de las llamadas *candidaturas* “libres”. De hecho la experiencia francesa en este sentido demuestra que aun los candidatos ligados a partidos, han preferido presentarse a través de la promoción de

un cierto número de firmas de *electores*, es decir, con independencia de sus agrupaciones políticas. Esto ha llevado a imprimirles un elevado carácter personal a las *candidaturas*.

El *ballottage* como elemento del *sistema electoral* francés, no ha sido ni pensado ni instrumentado como un aspecto aislado, destinado a satisfacer objetivos vinculados con alguno de los órganos o de los ocupantes del *poder*. Por el contrario, constituye un engranaje incorporado a toda una estructura, en la cual sus distintos componentes se corresponden entre sí. La *elección* a dos turnos se explica también como una contribución al fortalecimiento del rol institucional que le cabe al Presidente de la República. Su utilización no se limita al Poder Ejecutivo sino que también se aplica a los integrantes de la Cámara de Diputados. Ello en la búsqueda de consensos que tengan la mayor equivalencia posible en los dos poderes políticos del Estado.

El *ballottage* y el semipresidencialismo parecen guardar una íntima relación. El fortalecimiento que logra el jefe de Estado a través de la mayoría absoluta de sufragios no hace peligrar al sistema, con una excesiva concentración de funciones a su favor en desmedro de los otros poderes. Ello en razón de que, por un lado, el Poder Ejecutivo no es unipersonal y, por el otro, de que en el seno de la Asamblea, el Presidente debe ganarse el consenso de los representantes que son elegidos de igual manera que él.

La *forma de gobierno* imperante en Austria también es semipresidencialista pero con diferencias muy marcadas con el *régimen político* francés. Los distinguos surgen tanto de la letra constitucional como de la práctica institucional. Ambos sistemas tienen en común la presencia de un Presidente de la República elegido por *sufragio* universal y directo, previéndose en los dos la doble vuelta electoral a efectos de que el jefe de Estado logre la mayoría absoluta de *votos*. No obstante ello en Austria sólo el Presidente es designado a través de este sistema, mientras que los miembros del Parlamento son electos por aplicación de una forma de representación proporcional. La constitución austríaca le concede a su Presidente un abanico de facultades mucho menos extenso que el que posee su par galo. Este último es el guardián y el garante de la Constitución (Art. 5 y Art. 64 de la misma), función que el primer mandatario austríaco no detenta. Además de ello la extensión de los poderes presidenciales, en particular, difiere de manera notable de una Constitución a la otra.

El *sistema político* de Austria se presenta normalmente como un parlamentarismo que nada pareciera diferenciarlo de los casos de Alemania o de Italia, en los cuales el jefe de Estado no cumple ningún rol efectivo en el ejercicio del *poder* estatal. Sin embargo existiría una suerte de constitución de reserva, la que entraría a regir en las situaciones de urgencia, transformando al parlamentarismo en un semipresidencialismo. Por ello se impone la necesidad de que el Presidente de la *República* sea electo mediante *sufragio* directo a dos vueltas. Esto último como una nota que no podría ser obviada dentro del “panorama” institucional propio al semipresidencialismo. Solo un Presidente que cuenta con una “super-legitimidad” y que ha sido designado directamente por el pueblo, puede, llegado el caso –y aun compartiendo el Poder Ejecutivo con un Consejo de Ministros que ejerce normalmente las funciones ejecutivas–, hacer uso de importantes atribuciones

políticas sin que sus decisiones deban ser confirmadas por medio del refrendo de otros funcionarios.

La Constitución portuguesa de 1976 tiene para su parte orgánica a la ley fundamental francesa como principal antecedente. De hecho se organiza un semipresidencialismo que presenta una enorme cantidad de notas comunes con el sistema imperante en Francia. Básicamente ellas son, la *elección* por *sufragio* universal del Presidente de la República conforme a las reglas del *ballottage*. El Presidente a su vez cuenta con importantes poderes propios y la existencia de un Consejo de Ministros que comparte con el jefe de Estado el Poder Ejecutivo. Pero pese a estas semejanzas el funcionamiento del sistema presenta las mismas diferencias apuntadas en la comparación que hemos efectuado entre Francia y Austria.

Salgado de Matos explica que el *sistema electoral* para la *elección* del Presidente resulta una consecuencia del rol que le ha trazado la Constitución, “el Presidente es elegido por un *escrutinio* uninominal mayoritario a dos vueltas. La exigencia de una mayoría calificada impone que su electorado sea más amplio que el del partido mayoritario –al menos en la segunda vuelta–. Para obtener un electorado amplio, el Presidente debe tener apoyos equilibrados en todos los segmentos del cuerpo electoral, se transformará entonces en un precursor del electorado –catch all– que define a los partidos de las sociedades industriales. El Presidente es elegido por *sufragio* directo, en consecuencia inmediateza la relación *política*. La cumbre del Estado toma una cara, la autoridad protectora y lejana se acerca.”<sup>3</sup>

La Constitución decide que los *votos* en blanco no serán tenidos en cuenta para el cálculo de la mayoría absoluta de sufragios válidos que debe acompañar necesariamente a quien será el jefe de Estado. Asimismo determina un breve plazo de distancia entre la primera y la segunda vuelta. En tal sentido, se contempla que la fecha para la celebración de la segunda *elección* no podrá superar en más de veintiún días la de la realización de la primera. El constituyente ha desestimado la organización de *elecciones* parlamentarias y presidenciales simultáneas. Por ello ha decidido que la “elección (presidencial) no podrá efectuarse en el transcurso de los noventa días anteriores o posteriores a la fecha de las elecciones para la Asamblea de la República, siendo automáticamente prolongado el mandato del Presidente cesante por el período que fuere necesario” (Art. 128, C. Inc. 2°).

Todas estas disposiciones no han sido incorporadas a la mayoría de los *sistemas electorales* existentes en América Latina. Desde el punto de vista de la dinámica institucional creemos que resulta útil recordar que en Portugal desde 1976 se han dado distintas variantes, habiendo demostrado el sistema una gran flexibilidad. Han existido parlamentos con mayorías claramente definidas y sin ellas, como así también Presidentes con sólidos apoyos parlamentarios, dada la afinidad existente entre la mayoría de las fuerzas políticas que en ellos estaban representadas, en tanto otros casos han sido exactamente opuestos –es decir jefes de Estado con mayorías parlamentarias que les eran contrarias–. Creemos que todas estas curiosas variantes no han resentido en nada al complejo dispositivo institucional previsto en la ley fundamental de 1976. Por el

contrario, pensamos que gracias al mismo se logró una transición democrática exitosa, pese a los difíciles momentos vividos en distintas ocasiones.

#### **IV. Aplicación en América Latina**

La incorporación del *ballottage* al *derecho electoral* latinoamericano es reciente. Su adopción se inscribe en el proceso de *transición a la democracia* que viven muchos de los países de América Latina y que comienza a fines de la década del 70. La búsqueda de remedios que desde las instituciones sean capaces de reforzar el *Estado de Derecho* se ha transformado en una inquietud permanente de parte de decisores, políticos y académicos de nuestros países. La convicción de que esta nueva restauración democrática no puede correr la misma suerte experimentada por las anteriores, lleva a la necesidad de encontrar institutos que aseguren la *governabilidad*.

El *ballottage* aparece entonces, en varios países, como uno de los elementos que junto a muchos otros, de variada índole, han sido pensados como anticuerpos válidos para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático en América Latina.

Cabe preguntarse hasta qué punto la doble vuelta electoral contribuye a asegurar la *governabilidad* en aquellos países latinoamericanos que la están utilizando. La respuesta solo puede provenir del análisis pormenorizado de cada una de las experiencias nacionales y teniendo en cuenta las particularidades propias a cada lugar. En el cuaderno No. 34 de CAPEL<sup>4</sup> se lleva a cabo una clasificación que contiene cuatro grupos distintos de países, sobre nueve países en los cuales regía por aquel entonces el *ballottage*.

Paraguay adopta el sistema de *ballottage* para la *elección* presidencial (estaba previsto en el Art. 256 de su Código Electoral, Ley 1/90), poco después del derrocamiento de Stroessner. Sin embargo, la Constitución de 1992 lo deja sin efecto, dado lo cual la doble vuelta no llegó a aplicarse en la práctica.

En Argentina la reforma constitucional de 1994 reemplaza la *elección* indirecta del Presidente y del Vicepresidente, por la forma directa a dos vueltas. El *ballottage* está previsto en el Art. 94 y siguientes. Allí se establece la *elección* directa a doble vuelta a través de un mecanismo sui generis de cálculo de porcentajes. El Presidente y el Vicepresidente resultan electos en la primera vuelta cuando hubieren obtenido más del 45% de los sufragios válidos emitidos y también cuando habiendo obtenido más del 40% de los sufragios válidos emitidos, la fórmula que le sigue en número de *votos* hubiera obtenido una diferencia de más del 10% de los sufragios válidos emitidos, respecto de la que ha sido más votada. Es de destacar que este curioso método de *ballottage* no registra antecedentes en otras partes del mundo.

Es cierto que la Constitución de Costa Rica dispone que para acceder a la primera magistratura el candidato más votado debe contar por lo menos con el 40% de los sufragios válidos emitidos, pero en este caso no estamos frente a un verdadero *ballottage*, sino a la imposición de una suerte de “umbral de *legitimidad*”, como condición previa para el ejercicio de la Presidencia de la República. No obstante ello, este curioso modelo

podría minimizar en gran medida los objetivos principales perseguidos por el instituto en su versión genuina. Sobre este particular Castiglioni considera que “a diferencia de otros sistemas de doble turno, este ballottage no parece adecuado a conseguir simultáneamente, mayor pluralidad y legitimidad”. Nuestro autor agrega luego que la doble vuelta presidencial, en la doctrina *política*, está pensada para garantizar al jefe de Estado un *poder* legitimado por la mayoría de los *votos*. Luego explica que el *ballottage* “a la Argentina” podría no cumplir con los objetivos antes mencionados. “En primer lugar –manifiesta el comentario–, un candidato está habilitado a conquistar, en un solo turno, la presidencia con el 40% de los sufragios, bien por debajo de aquella legitimación mayoritaria que el doble turno persigue. En segundo lugar, tendería a liquidar, en la primera vuelta, el voto sincero en aras del voto útil, restringiendo el aludido pluralismo” (...) “si los opositores compitieran entre sí, cada uno con su propia bandera partidaria, correrían el riesgo de no llegar al segundo turno...”<sup>5</sup>.

### **Vocablos de referencia:**

Cargos de elección popular  
Comportamiento electoral  
Fórmula electoral  
Pluralismo  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Castiglione, Franco: *Ballottage*, Pág. 12, 12/6/94.  
García Belaúnde, D. y Palomino Manchego J. F.: “Barrera Electoral” en: *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica, 1989.  
Hauriou, A.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Biblioteca de la Ciencia Política, Colección Demos, Ed. Ariel, Barcelona, 1971.  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *El Ballottage: su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad*. Cuaderno No. 34 de CAPEL. San José de Costa Rica. Octubre de 1991.  
Miranda, J.: “Le regime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979”, en: *Les Regimes...*, ob. cit., Pág. 138. Traducido del francés por el autor.  
Salgado de Matos, L.: “L’experience portugaise”, en: *Les Regimes Semi-Presidentiels*, Centre d’Analyse Comparative des Systemes Politiques. Presses Universitaires de France, Paris, 1986. (Traducido del francés por el autor).

Daniel SABSAY

## **BALOTAS**

Objetos originalmente de material sólido destinados a expresar el *voto* o la preferencia en un acto eleccionario o en una decisión grupal. Las *balotas* tenían uso en comunidades sin o con poco acceso a los medios escritos de expresión de voluntad política y, en ciertas situaciones, con el objeto de preservar el secreto del *voto* (como antiguamente en los Balcanes).

En su sentido más estricto, las *balotas* son bolitas de diversos colores para indicar el tipo de preferencia que se quiere manifestar con ellas. Su uso ha quedado restringido a algunos órganos legislativos, pero especialmente a órganos académicos para valorar exámenes solemnes. Actualmente la expresión *balotas* sirve también para denominar la papeleta o cédula electoral.

### **Vocablos de referencia:**

Boletas de votación

Voto

COMITÉ EDITORIAL, 1989.



# BARRERA ELECTORAL

## I. Alcance y definición del término

En *Derecho Electoral* suele emplearse como sinonimia los vocablos *barrera electoral*, *barrera legal*, *barrera mínima*, o también *umbral mínimo* (Nohlen).

Se define a la *barrera electoral* como las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos *partidos políticos* o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso.

Según Nohlen, se habla de una *barrera legal* cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al *sistema electoral*, sino por medio de la determinación de condiciones especiales. Y agrega Nohlen que contrariamente a las *barreras fácticas* que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la *barrera legal* está determinada por la ley.

En realidad, la *barrera electoral* es uno de los elementos configuradores de los *sistemas electorales* contemporáneos, que actúa de una manera decisiva en el destino o futuro de los *partidos políticos*, como veremos más adelante, en especial en los sistemas de representación proporcional.

## II. *Barrera electoral* y representatividad

En los países de *democracia* representativa, la actuación de los *sistemas electorales* varía según la comunidad política en la cual se va a llevar a cabo la *elección* de los candidatos que aspiran a un cargo: Presidente, representantes al Congreso, Asamblea u órgano colegiado, Consejo Municipal o Asamblea Regional. Lo distintivo en toda *elección*, luego del *escrutinio*, es el resultado final. Después, se precisa quiénes son las fuerzas políticas que han conseguido un escaño, y por lo tanto, una representatividad de la comunidad que los eligió.

Además, una de las características que afectan a los procedimientos electorales en Occidente estriba en que se trata de *elecciones* disputadas. Sin embargo, la participación popular que se trasluce en el *voto* se ve frenada por la *barrera electoral* que en el fondo es una especie de freno para los *partidos políticos* minoritarios.

Teóricamente, se admite hoy en día que el *voto* tiene igual valor (ej.. *voto* urbano y *voto* rural). Empero, en la práctica no se cumple tal aserto por cuanto mediante los *sistemas electorales* se encierran todavía disparidades con relación al “valor de los *votos*”. Con ello se demuestra que la representatividad de los *sistemas electorales* no tiene una mecánica electoral uniforme o exacta.

Nohlen al referirse a la representación proporcional con *barrera electoral* sostiene que: “limita al número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, y por lo tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y, distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

La barrera legal, en consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los *partidos políticos* minúsculos en el quehacer diario de la vida política nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los *partidos políticos*, por cuanto las diferencias son notorias como resultado de la votación y, finalmente, las oportunidades para ocupar un escaño no son iguales.

### III. Derecho comparado

La *barrera electoral* o legal funciona relativamente en ciertos países. El prototipo de *barrera electoral* lo encontramos en Alemania, donde se habla de la cláusula del 5 por 100. ¿Qué significa esto? O sea, para que los *partidos políticos* ocupen un escaño tienen que alcanzar por lo menos el 5% de la votación total. La estructura democrática de Alemania, entre otros aspectos rica en experiencia, se ve, en mérito de la *barrera electoral*, limitada por cuanto los *partidos políticos* que no alcancen el porcentaje señalado no entran a la contienda *política* que se lleva a cabo dentro del Parlamento.

Además, la *barrera electoral* no permite que los *partidos políticos* de reciente aparición participen en la vida pública y *política*, en la inteligencia que no hayan obtenido al menos el 5% del total de los *votos* emitidos. La voz de los *partidos políticos* no hará eco en el Parlamento por cuanto no han obtenido un escaño.

El Tribunal Constitucional Federal examinó si el tope del 5% contenido en la ley electoral era compatible con el principio de representación proporcional. Afirmativamente expresó que una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el efecto restrictivo del *sistema electoral* como incompatible con el principio de representación proporcional.

Recuérdese que en la República de Weimar, la proliferación de pequeños partidos y su respectiva fragmentación fue una de las causas de su desaparición. De ahí, la razón de ser de la barrera legal en Alemania. En la praxis política la barrera legal impuesta a los *partidos políticos* en Alemania no guarda reciprocidad con lo dispuesto por la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 21.1, que entre otras cosas, refiriéndose a los *partidos políticos*, apunta: “Su organización interna deberá responder a los principios democráticos”. El *pluralismo* político no es como tal, definido. Lo cierto es que en Alemania Federal el principio de representación no está consagrado en la Ley fundamental, como sí lo está, por ejemplo, en España (art. 68.3) y Portugal (arts. 151-155). Antes bien, el *sistema electoral* es decidido por una simple legislación, como es, en vía de ejemplo, el caso de Francia y Gran Bretaña. En Israel la *barrera electoral* es insignificante, ya que cada lista debe obtener por lo menos el 1.5% de los *votos* emitidos válidos. Un tanto distinto sucede en Suecia, donde para la distribución de los escaños de

diputados, participan los *partidos políticos* que han obtenido o alcanzado por lo menos el 4% de los *votos* válidamente emitidos a nivel nacional.

En Liechtenstein se requiere el 8% de los *votos* para todo el país. En Turquía, en 1983 se estableció una cláusula que fijó una barrera nacional de *votos* del 10%.

#### **IV. Consecuencias**

La *barrera electoral* trae como resultado que la vida de los *partidos políticos* peligre, por cuanto éstos, al fracasar en las *elecciones*, no están en la mira de los medios de comunicación, ni se hacen escuchar en los debates parlamentarios, causando como consecuencia una especie de escepticismo en los *electores* o simpatizantes que los apoyaron.

Algo más todavía, desaparecen los *partidos políticos* minoritarios en términos de votación, y los que obtienen votación mayoritaria se fortalecen. En la práctica puede crear, sin duda, el dominio de unos cuantos *partidos políticos* monopolíticos en la vida política.

La *barrera electoral* hace desaparecer la *oposición política*, además el debate parlamentario de todas las fuerzas políticas democráticas. Así, el sistema de partidos se vuelve oligárquico sin pensar en un sistema multipartidario, sino en un sistema con partidos predominantes.

Visto desde otra perspectiva, coincidiendo con Fernández Segado, una cláusula como la barrera legal se nos antoja positiva, siempre que se respeten los límites, en un sistema de representación proporcional, y siempre que, sea mínimamente operativa y no se regule de tal modo que quedaría convertida en una cláusula puramente sustantiva o decorativa por su absoluta inoperancia, cual acontece en España.

Finalmente, un *sistema electoral*, por más complicado que sea, ¿puede acaso, definir el destino de un Estado? Creemos que sí en parte, por cuanto la estabilidad de la vida democrática de un gobierno depende mucho del resultado de una *elección* y, lo más notorio, de los *partidos políticos* que participan. Por lo demás, la tendencia cada vez más creciente de imponer este tipo de limitación a las *organizaciones políticas*, está orientada a la necesidad de fortalecerlas promoviendo una intensa funcionalidad en la formación de la voluntad política estatal, y con ello afianzar el sistema de *democracia* representativa, o para expresarlo en otro giro, contribuir al fortalecimiento del Estado de partidos.

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

Democracia  
Discriminación electoral  
Representación política  
Sistemas electorales

## **Bibliografía:**

- Fernández Segado, Francisco: *Estudio de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- Lenk, Kurt y Neumann, Franz (eds.): *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.
- Michels, Robert: *Los partidos políticos*, 2Vols, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1979.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- \_\_\_\_\_ : *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol.1, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986.
- \_\_\_\_\_ : *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/CAPEL, San José, 1987.
- \_\_\_\_\_ : *Sistemas electorales y partidos políticos*, II edición revisada y aumentada, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel (Compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Domingo GARCÍA BELAUNDE  
José F. PALOMINO MANCHEGO

# BOLETAS DE VOTACIÓN

## I. Concepto

La *boleta de votación* es el elemento físico o instrumento consistente en un trozo de papel (u otro material: cartón, cartulina, plástico) que sirve para consignar en él la voluntad ciudadana y con el cual se ejerce el *voto*. Hace parte de la *documentación electoral*. Consiste en el documento electoral que contiene el nombre de un candidato o el de todos ellos, donde el votante deja consignada su voluntad ciudadana, bien sea depositando simplemente en la urna correspondiente el elemento que contenga un solo nombre, o previa la marcación o señalamiento en la casilla correspondiente del candidato de su preferencia. Este elemento es el *voto*, el cual, sumado con los depositados por los demás *electores* constituyen el objeto del *escrutinio* o cómputo que determina los resultados. Concretamente se utiliza para realizar el acto de votar.

Existen distintas clases de *boletas de votación* o boletas electorales, dependiendo del número de candidatos que incorpore (individual, o la lista del partido o la completa de todos los inscritos), de las características que contenga y de los datos que incluya (nombre del partido, lema o símbolo de campaña, fotografía, número asignado al candidato, casilla para marcar el candidato escogido . . .). En Chile únicamente se incluye el nombre del candidato y un número obtenido por *sorteo*, en Brasil y Colombia además del número y nombre se agrega la fotografía e identificación del partido y algunas veces el lema o símbolo de la campaña. En Venezuela no se asignan números pero sí contiene los demás aspectos.

Son varias las equivalencias de la expresión boleta electoral o de votación, entre otras: tarjeta (o tarjetón) electoral (Colombia), boletín de *voto* (Paraguay), papeleta (Guatemala, El Salvador, Panamá) o tiquete de votación, lista (Perú), *voto* (EE.UU.) o *sufragio*.

En efecto, la *boleta de votación*, en cuanto contiene la expresión de la decisión del *elector*, equivale al *voto* mismo. El diccionario de Cabanellas al señalar una de las acepciones del *voto*, dice: “En las asambleas o en los comicios, es el parecer que se manifiesta de palabra, por medio de papeletas, bolas o actitudes para aprobar una propuesta o rechazarla, para elegir a alguna persona o a varios. . .”<sup>1</sup>.

Se trata del medio físico (hoja de papel u otro material) con el cual se expresa la voluntad del *elector* en donde está consignado el nombre y por tanto su *voto* en favor de un candidato o lista de candidatos (o las opciones de apoyo o rechazo , si se trata de alguno de los mecanismos de participación ciudadana: referendo, *plebiscito*, iniciativa popular, revocatoria del mandato. . .); también puede contener la voluntad del votante consistente en no escoger ningún candidato u opción, el denominado “*voto en blanco*”.

## II. Modalidades de votación

El *voto* tiene y ha tenido diversas formas, entre las cuales, como antecedente pueden mencionarse la sola expresión oral, o las señales físicas como ponerse de pie, levantar el brazo o indicación con las manos; también el uso de *balotas*, hoy reducido con las anteriores formas, a las votaciones utilizadas solo en algunas corporaciones.

Actualmente se usan varios mecanismos que representan el *sufragio* en las votaciones generales a corporaciones o para proveer *cargos de elección popular*, a saber: el *voto* mecánico, el automatizado y la boleta electoral.

El *voto* automatizado y el mecánico, consisten en la expresión del *elector* manifestada en un elemento de computación (Hardware) o mecánico (máquina de votación). En el primero se consigna lo digitado por el votante mediante la operación de un tablero con botones que indican el candidato, o también puede ser marcado sobre una pantalla sensible, o sea el “touch screen”; en estos sistemas el *voto* queda consignado en la memoria del computador (se han utilizado, entre otros países, en Brasil, Colombia). También puede ser registrado por medios mecánicos que acumulan y consolidan los *votos* en máquinas las cuales capturan la voluntad del votante, son operadas manualmente (con botones o clavijas) y generan un “cartridge” o elemento que puede ser posteriormente leído en un computador (por ejemplo el mecanismo de votación usado en la ciudad de New York).

La *boleta de votación* tiene distintas expresiones equivalentes, por ejemplo:

La boleta es considerada como papeleta electoral<sup>2</sup> según los usos en Latinoamérica y en general se refiere al documento que contiene un solo candidato o los candidatos de un mismo partido, donde no es necesaria la marcación porque ya está señalado el nombre escogido y sólo éste. Tiene el inconveniente de no asegurar el secreto del *voto*, porque puede inducirse al *elector* mediante su suministro directamente por una campaña determinada.

También se identifica como tarjeta electoral cuando se refiere al elemento de votación que incluye a todos los candidatos en contienda. Dicho elemento de votación es suministrado por las autoridades electorales en las respectivas *mesa de votación* al momento de sufragar, donde el ciudadano tiene oportunidad de hacer efectivo el derecho al *voto* secreto ya que en el recinto aislado o cubículo reservado puede escoger libremente el candidato de su preferencia limitándose a marcarlo con una señal inequívoca previamente autorizada, en la casilla correspondiente al candidato escogido.

En Colombia se utiliza la tarjeta electoral y como excepción, respecto de los demás países latinoamericanos, se refiere a ella la propia Constitución Política de 1991 para ordenar su uso en forma obligatoria y para describirla con sus características, así:

“ . . . En todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente..., con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuáles serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará

igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos” (art. 258).

Las tarjetas electorales son de uso generalizado en Latinoamérica. Este documento tiene distintos colores para identificar las diferentes votaciones y generalmente está numerado; contiene todos los candidatos, incluyendo en la respectiva casilla la totalidad o parte de la siguiente información: nombre, fotografía, el partido, movimiento o coalición al que pertenece el candidato, el logotipo o emblema del partido (o de la respectiva campaña) y en algunos casos, el lema o eslogan y también, otros países incluyen el número asignado al azar entre los inscritos, el cual contribuye a identificar y ubicar el candidato, pues con él se organiza en orden sucesivo su colocación en la tarjeta (se utiliza entre otros países, en el Ecuador, Paraguay, Venezuela y Colombia).

En la *boleta de votación* que contiene el nombre de todos los candidatos es necesario que el votante señale o marque el candidato escogido mediante el cubrimiento de un espacio específico o perforándolo para su lectura posterior por medio mecánico o electrónico (caso de varios estados de Norteamérica, y el recién instaurado en Venezuela para lectura y *escrutinio* electrónico), o con una señal inequívoca que constituye la marcación, la cual puede consistir, por ejemplo, en líneas cruzadas, paralelas o en ángulo agudo, o simplemente con una flecha o la expresión “sí” o el signo positivo.

La *boleta de votación* también se identifica en el lenguaje corriente con la denominación “tarjetón electoral”, para significar en algunos casos el gran tamaño que adquiere cuando proliferan los candidatos y convierten el documento en un extenso pliego.<sup>3</sup>

Es conveniente advertir que cada lista electoral constituye efectivamente una boleta o tarjeta electoral, o más exactamente el *voto* con características que se describirán en forma breve.

Si la boleta o papeleta contiene una sola lista o candidato, en estos casos generalmente es preparada por el partido o por la organización de la campaña y no es necesario hacer ninguna marcación porque cada una de estas boletas o papeletas representan el respectivo *voto*. Cuando coinciden varias votaciones, por ejemplo la de presidente con la de legisladores (congresistas) y las de autoridades y curules regionales y municipales, es posible que la boleta contenga el candidato presidencial unido con las otras listas y en estos eventos puede existir el *voto* en forma fraccionable o en bloque, según se dé la opción de separar cada uno de ellos en boleta separada y en consecuencia ejercer el derecho de votar por candidatos de distintos partidos (Argentina); en el segundo caso, es forzoso votar por el mismo partido sin posibilidad de dividir el *voto*, se le denomina también “boleta de arrastre” o “en cascada” (República Dominicana y Nicaragua).

Cuando la boleta o tarjeta electoral contiene la totalidad de los candidatos o listas de candidatos y el documento es preparado y repartido por la organización electoral al momento de la votación, en este caso, el votante debe marcar, o sea, señalar claramente el candidato o la lista de su preferencia en la respectiva casilla (mayoría de los países como: Colombia, Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador, Venezuela).

La *boleta de votación* puede contener lista cerrada y bloqueada en la cual el *elector* no tiene opción distinta de depositar el *voto* en el orden y con los candidatos en ella incluidos. La lista cerrada y no bloqueada permite al *elector* alterar el orden de los candidatos y aún excluir algunos (se utiliza por ejemplo en Perú).

En la lista abierta, el *elector* además de excluir candidatos y variar el orden de ubicación, puede introducirle nuevos nombres.

Las consecuencias jurídicas de estas especies de listas contenidas en las *boletas de votación* son objeto de análisis al estudiar los conceptos como el *voto*, el *sufragio* y las listas de votación.

Finalmente debe mencionarse el *voto* por correo existente en la mayoría de países europeos y en los Estados Unidos, mediante el cual el *elector* ausente el día de las *elecciones* del lugar donde debe votar puede recibir autorización para remitirlo por correo o, si está en el exterior, por conducto de la representación diplomática o consular autorizada, y se cumple mediante la utilización de una boleta electoral con características especiales, similares a las previstas para el resto de los votantes.

### **Vocablos de referencia:**

Documentación electoral

Sufragio

Voto

### **Bibliografía:**

Cabanellas, G.: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.

*Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1984.

Ossorio, M.: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1998.

República de Colombia, *Constitución Política*, 1991.

Luis Camilo OSORIO

### **NOTAS**

- 1 Cabanellas Guillermo: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1981. Pág. 431.
- 2 Ossorio Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta; Buenos Aires, Argentina, 1998. Págs. 134 y 135.
- 3 El tarjetón se consideró con el significado de "aumentativo de tarjeta", según el Diccionario de la Lengua Española, edit. Esparza - Calpe, Madrid, España, 1984, pág. 1288; en ediciones recientes no aparece esta expresión.



# C

## CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

### I. Definición

Por *calidad de la democracia* se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su *ciudadanía*.

### II. Componentes de la definición

Esta definición del concepto de *calidad de la democracia* contiene cinco componentes. El significado de estos componentes, y sus relaciones recíprocas, establecen la naturaleza, sentido y utilidad del concepto.

En general, la definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, *ciudadanía* y convivencia política. El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de *calidad de la democracia* pues, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción.

En esta sección se disecciona la definición de *calidad de la democracia* y se analiza sus implicaciones teóricas. Para efectos de exposición, la argumentación conceptual es breve y las implicaciones se discuten en las notas al pie.

#### A. Primer componente: grado de acercamiento

El primer componente es la noción de “grado”, que aquí se entiende como la capacidad<sup>1</sup> de la *ciudadanía* para desarrollar cierto tipo de prácticas<sup>2</sup> consideradas deseables (que más adelante definimos como aspiraciones democráticas) en la gestión de asuntos públicos<sup>3</sup>. Este componente es importante para la definición de *calidad de la democracia* porque señala tres características:

- En principio esta capacidad ciudadana no es una cualidad binaria (por ejemplo, alta o baja calidad democrática). Es más bien un continuo, una cuestión de grado, aunque para efectos analíticos puedan construirse tipos polares.

- Establece el objeto de análisis del concepto. Son las acciones observables, fundadas en ciertas creencias y en actitudes, las que interesan a la *calidad de la democracia*, y no estas últimas.
- Designa el sujeto que realiza las acciones, a saber, las personas que conforman el cuerpo de ciudadanos de un país. Sobre este punto volveremos después.

#### B. Segundo componente: régimen democrático

El segundo componente es el concepto de régimen<sup>4</sup> democrático. Por ello entendemos, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (1971, 1989, 1999)<sup>5</sup> y Sartori (1987), *democracia*.<sup>6</sup> Pese a los intensos debates en la teoría política democrática, y a críticas recientes al concepto mismo de poliarquía<sup>7</sup>, éste sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los *regímenes políticos* existentes (Diamond, 1999).

Este componente del concepto es importante pues establece el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas. Sin *democracia* no hay *calidad de la democracia*. En otras palabras, *calidad de la democracia* sólo tiene sentido dentro de un régimen democrático, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos de democráticos<sup>8</sup>. Pero la expresión “dentro de un régimen democrático” es importante en otro sentido. Estipula que la cosa denotada por el concepto de *calidad de la democracia* no es el *régimen político* sino la convivencia política que transcurre dentro de él.<sup>9</sup>

#### C. Tercer componente: convivencia política

El tercer componente es la noción de convivencia política. En un sentido amplio, convivencia incluye las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes (que son también ciudadanos), los funcionarios públicos (idem) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo los niños y los extranjeros)<sup>10</sup> en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas, 1998).<sup>11</sup> Incluye relaciones horizontales, que pueden ser de tres tipos: entre ciudadanos, entre ciudadanos y no ciudadanos y aquellas entre instituciones; también incluye relaciones verticales, aquellas entre ciudadanos, líderes e instituciones. Este diverso conjunto de prácticas ciudadanas puede ser ordenado en tres grupos:

- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan durante los *procesos electorales*. Este conjunto de prácticas refieren a la característica medular de la *democracia*, a saber, la institucionalización de *elecciones* libres, competidas, inclusivas, que confieren autoridad para ejercer el *poder* a quienes resulten electos y en donde cada *elector(a)* cuenta por un *voto*.
- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan en la relación entre las instituciones del Estado y la *ciudadanía*. Este conjunto de prácticas refieren al trato entre ciudadanos e instituciones públicas que, en una *democracia*, debe ser respetuoso de los *derechos y deberes civiles y políticos* de las personas.<sup>12</sup>

- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan entre las y los ciudadanos para organizar su participación en los asuntos de interés público. Este conjunto de prácticas incluye la formación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil de la *opinión pública*.

Este componente del concepto *calidad de la democracia* es importante porque establece los asuntos que son incluidos, y por tanto, examinados por este concepto. El hecho que no se limite a los *procesos electorales* expresa una constatación que conviene explicitar: en una *democracia*, el ejercicio democrático no se reduce a ciertos períodos sino que es una experiencia que se recrea cotidianamente. La *calidad de la democracia*, pues, no es un atributo general del *régimen político* sino el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las interacciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñán, 1998).<sup>13</sup>

#### D. Cuarto componente: aspiraciones democráticas

El cuarto componente, y quizá el medular, es el concepto de aspiración democrática. Por ello se entiende “una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos” (Gutiérrez y Vargas, 1998) que cumple con dos requisitos: por un lado, es posible fundamentarla en la teoría política democrática (en el sentido de ser consistente con ella) y, por otro, es empleada por las personas como un estándar.<sup>14</sup>

Un estándar es un criterio intersubjetivo<sup>15</sup> empleado por las personas para evaluar la vida democrática. En sentido estricto, de acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). Trasladado al tema que nos ocupa, un estándar es un acuerdo documentado<sup>16</sup> sobre una buena práctica democrática que, de existir en un país, permitiría afirmar que existe una alta calidad democrática en esa materia. Expresa un horizonte deseado de buenas prácticas, un *horizonte realista* (en el sentido de ser características deseadas que pertenecen al “mundo de lo posible”) acordado por personas ciudadanas de diversa procedencia social, *política* e ideológica.

Un estándar, o más precisamente un conjunto de estándares (la gente rara vez emplea uno solo), no se ajusta a un modelo de *democracia* determinado (Held, 1996)<sup>17</sup>, pues la realidad no se amolda a una sola idea o visión democrática. Tampoco es una utopía democrática – a la Tomás Moro-. La *ciudadanía* está constantemente negociando sus desacuerdos, entre los cuales pueden estar, por supuesto, sus respectivas visiones sobre lo que la *democracia* debiera ser. Pero debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; acuerdos que pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su *democracia*, cosas que son fuente de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Un estándar es precisamente, este criterio compartido.

Ciertamente, el resultado de estas negociaciones es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, sino el deseable, al menos aceptable para las personas. Más allá de sus diferencias, en un régimen democrático, pareciera indispensable que la *ciudadanía* tenga ciertos acuerdos sobre lo que su *democracia* es o debiera ser. En síntesis, un estándar es un acuerdo intersubjetivo que expresa el máximo común denominador entre la *ciudadanía* sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en una *democracia* hoy en día.<sup>18</sup>

Este componente del concepto de *calidad de la democracia* es importante porque establece el contenido de lo que se entiende por “alta calidad democrática”, el rasero que permite juzgar “el grado de acercamiento” de las prácticas realmente existentes a cierto horizonte. Es importante, también, porque los estándares constituyen una plataforma desde la cual los ciudadanos pueden otear un horizonte democrático perfeccionado –y hacer esfuerzos para que sus líderes, instituciones y conciudadanos se enrumben hacia allí–.

#### *E. Quinto componente: ciudadanía*

El quinto componente es el concepto de *ciudadanía*. Aquí *ciudadanía* es entendida en un sentido descriptivo, a saber, las personas que la Constitución define como tales (generalmente las personas mayores de dieciocho años nacidas en el país o naturalizadas). Como *calidad de la democracia* supone la existencia de un régimen democrático, esta definición de *ciudadanía* supone, dentro de los confines de un estado-nación, que ésta es universal (incluye a todas las personas en esa edad).

### **III. Naturaleza del concepto**

El concepto de *calidad de la democracia*, así definido, es un concepto de alcance medio en la escalera de la abstracción. Por alcance medio se entiende un concepto que, aunque anclado en la teoría *política*, es una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de *política* comparada. Así,

- cada uno de sus componentes pueden ser objeto de investigación empírica;
- el concepto no se adscribe a un modelo de *democracia*;
- no estipula la *calidad de la democracia* en un régimen por unas pocas características derivadas deductivamente.

El alcance medio del concepto está determinado por la naturaleza de la pregunta que *calidad de la democracia* procura responder. Esta pregunta es la siguiente: ¿cuán democrática es la vida *política* en una *democracia*? En efecto, desde el punto de vista lógico, esta interrogante implica cuatro cosas más generales: métodos y técnicas para medir la calidad democrática, la existencia de un *régimen político* democrático, una convivencia política determinada y la definición de criterios para evaluar su contenido democrático.

Nótese, en primer lugar, que esta pregunta tiene una jerarquía teórica menor a, por ejemplo, ¿qué es *democracia*? La interrogante sobre *calidad de la democracia* supone una definición previa al respecto. En segundo lugar, aunque la pregunta puede proporcionar

fundamento empírico a otras interrogantes de la teoría *política*, por ejemplo, ¿qué es, en general, una buena *democracia*?, no la contesta.

El uso del concepto de *calidad de la democracia* en investigaciones comparativas no está, naturalmente, exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. Las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía* en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro país. Sin embargo, cabe señalar que tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son porque refieren a la manera como en distintos países la *ciudadanía* interpreta y vive la *democracia*. Y este es un asunto de gran importancia cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un *régimen político* cumple con los requisitos poliárquicos.

El problema mayor emerge cuando se quiere comparar “calidades” de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart (1999), ésto no ha sido intentado. A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de *calidad de la democracia* como los indicadores son incipientes.<sup>19</sup>

A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de *calidad de la democracia* en objeto de investigación es la experiencia de la Auditoría Democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Beetham y Weir, 1999). También debe citarse la experiencia, todavía en ejecución, de la Auditoría ciudadana sobre la *calidad de la democracia* en Costa Rica (Gutiérrez y Vargas, 1998). Empero, ambas experiencias no se han ejecutado con una perspectiva comparada.

#### **IV. Utilidad del concepto**

*Calidad de la democracia* es, finalmente, la mayor o menor capacidad de la *ciudadanía* para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la *democracia* no solo como un conjunto institucional, sino como vida *política*, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano(a) experimenta “en promedio” la *democracia* (Beetham y Weir, 1999), la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir, dentro de un mismo régimen, sus fortalezas y debilidades –sus buenas y malas prácticas–; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía*, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de *escrutinio* público y rendición de cuentas.

#### **V. Importancia *política* del concepto**

El proceso de *democratización* de América Latina surgido en las últimas dos décadas se encuentra en serias dificultades. Pese a que casi todos los países son catalogados como democráticos, y son innegables los avances políticos e institucionales (Mainwaring, 1999), en varios de ellos existen crecientes síntomas de inestabilidad *política*; en algunos

emergen democracias delegativas (O'Donnell, 1994), y en todos cunde un profundo desencanto e impaciencia ciudadana.

La región se encuentra ante un grave riesgo: su reciente proceso democratizador puede concluir siendo un interludio o “primavera” democrática. Las transiciones democráticas pueden ser reversibles. Es urgente desarrollar una “masa crítica” de acción cívica no solo para mantener los logros democráticos, sino para ensanchar la vida democrática en la región, cimentando las instituciones políticas, la cultura cívica y ampliando el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

¿Por qué? Por una parte, el perfeccionamiento de la *democracia* es *per se* desarrollo humano, al ampliar las oportunidades y capacidades de las personas para labrar sus destinos (PNUD, 1991-1999). Por otra parte, el perfeccionamiento de la *democracia* establece una mejor plataforma para incidir sobre otras dimensiones del desarrollo humano como el crecimiento económico y la equidad social.

Hoy en día tenemos importantes constataciones prácticas, sistematizadas por diversos estudios, sobre el estrecho vínculo entre *democracia* y desarrollo humano sostenible.<sup>20</sup> Pero también se sabe que no todas las democracias tienen la misma capacidad para promoverlo en cualquiera de los dos sentidos antes apuntados. En efecto, las democracias pueden tener alta o baja calidad democrática. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática y son plataformas sólidas para el desarrollo humano sostenible. En cambio, las democracias de baja calidad son, real o potencialmente, *regímenes políticos* inestables y con fuertes dificultades para apalancar el desarrollo humano sostenible. En éstas se genera un profundo desencuentro entre la *ciudadanía* y las instituciones políticas, que puede afectar la *legitimidad* del régimen democrático.

En la actualidad, la baja calidad de la mayoría de las democracias latinoamericanas es, quizá, el principal problema político regional. Urge enfrentar decididamente el desafío de elevar la calidad de estas democracias para renovar una promesa básica: que en ella, la *soberanía* del *poder* reside en sus ciudadanos(as) (O'Donnell, 1998).

El argumento político que subyace el concepto de *calidad de la democracia*, en síntesis, puede expresarse como sigue: madura la etapa de las transiciones democráticas, el nuevo desafío es crear democracias de alta calidad. Precisamente, el concepto puede ayudar a los gobiernos y ciudadanías latinoamericanas a articular visiones políticas e instrumentos innovadores para incidir eficazmente en el reforzamiento del vínculo entre *democracia* y desarrollo humano. *Calidad de la democracia* ofrece, justamente, esta visión, a saber, que los problemas políticos y del desarrollo humano se resuelven con más *democracia*, y no con menos. Ello para enfrentar el desafío de elevar la calidad de nuestras democracias, en otras palabras, de democratizar nuestras democracias, de acercar las prácticas políticas a las aspiraciones de la *ciudadanía*. Este substrato normativo, que conviene explicitar, está en la base de la reflexión sobre el concepto de *calidad de la democracia*.

## Vocablos de referencia:

Ciudadanía  
Democracia  
Regímenes políticos  
Transición a la democracia

## Bibliografía:

- Barfield, Thomas (ed.): *The Dictionary of Anthropology*. Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, 1997.
- Bourdieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford University Press, Stanford, Estados Unidos, 1992.
- Dahl, Robert: *Polyarchy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1971.
- \_\_\_\_\_: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989.
- \_\_\_\_\_: *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Diamond, Larry: *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, 1999.
- Lawson, Stephanie. "Conceptual Issues on the Comparative Study of Regime Change and Democracy". En: *Comparative Politics*. 25, 2 (Enero 1993).
- Lijphart, Arendt: *Patters of Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Linz, Juan José: *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. En: Hadenius, Axel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Mainwaring, Scott: "The Surprising Resilience of Elected Governments". En: *Journal of Democracy*. 3, 114 (Julio 1999).
- O'Donnell, Guillermo: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Estados Unidos, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 1999.
- O'Donnell, Guillermo: "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy*. 5, 1 (Enero 1994).
- Pérez Liñán, Aníbal: *Assesing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens' Perspective*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 1998.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1991-1999. *Human Development Reports*. Nueva York, Oxford University Press.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España, Espasa Calpe Editoriales, vigésima primera edición, 1999.
- Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, Estados Unidos, Chatham House Publishers, Estados Unidos, 1987.
- Valenzuela, Samuel: "Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Mainwaring, Scott y Arturo Valenzuela: *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1998.
- Weir, Stuart y David Beetha: *Political Power and Democratic Control in Britain*. Routledge, Londres, Reino Unido, 1999.

Jorge VARGAS CULLELL

## NOTAS

- 1 Según el Diccionario de la Real Academia, la segunda acepción de la palabra capacidad es la "aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo" (Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1992:396). Esta es la acepción que aquí se emplea.
- 2 Utilizamos el concepto de "práctica" como aquella acción ejercida por un actor individual o colectivo, dentro de un contexto específico, para el logro de cierto fin. Así definida, esta noción es puramente descriptiva. Por una parte, pese a implicar una acción de medios a fines, no supone que la misma sea racional. Por otra parte, acepta la advertencia formulada por Bourdieu en el sentido de que toda práctica solo puede concebirse y entenderse en un contexto determinado. Sin embargo, ello no significa aceptar su propuesta teórica que postula al "habitus" como asiento de las prácticas sino reconocer el carácter relacional de toda práctica (Bourdieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford, 1992; Barfield, T.: *The Dictionary of Anthropology*. Oxford, 1997).
- 3 Estamos concientes del intenso debate existente en los últimos años sobre la naturaleza y alcance de "lo público" y, por extensión, de los asuntos públicos. Este ha sido un asunto particularmente tratado por las pensadoras feministas y por los demócratas radicales, quienes han criticado las definiciones convencionales puramente jurídicas de lo público. Este debate está lejos de estar zanjado y, para los propósitos del concepto de calidad de la democracia, tampoco se requiere que lo esté. Puede simplemente aceptarse la proposición sociológicamente cierta que el concepto de "lo público" es una construcción históricamente cambiante.

- 4 Por régimen político se entiende el conjunto de normas y procedimientos que rigen (a) el acceso a, y gobierno de, las instituciones del poder político (y de la sucesión de gobierno);(b) la definición de los actores que están habilitados a participar en la designación de los gobernantes y (c) de aquellos que pueden ocupar los cargos de poder (Lawson, T.: *Comparative Study of Regime Change and Democracy*, 1993).
- 5 El concepto de poliarquía formulado por Dahl hace treinta años se convirtió en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Para Dahl, una poliarquía es la “democracia realmente existente”, necesariamente imperfecta, que debe distinguirse de la democracia como visión, es decir, el sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. En este sentido, la poliarquía es un paso en esta dirección, pero nunca cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Empíricamente, una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características: las decisiones de gobierno son adoptadas por representantes electos por la ciudadanía; las elecciones son libres y limpias; los representantes políticos son electos y removidos por medio de elecciones periódicas; derecho a ser elegibles a cargos públicos para casi todos los adultos, libertad de expresión, derecho a la libre organización y derecho a la información.
- 6 Para Sartori, la democracia es el régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.
- 7 En un artículo reciente, O’Donnell ha señalado que el concepto de poliarquía incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características sine qua non que las elecciones de personas a cargos públicos deben cumplir para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas –pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones-, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser ejercidas, ni su estatus conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O’Donnell señala la conveniencia de listar estas libertades y derechos dentro de la definición (O’Donnell, G.: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, 1999).
- 8 Ciertamente, dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, ciertas prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión. Pero esto no altera la naturaleza del régimen.
- 9 Aquí resulta necesaria una precisión. Decir que interesan las acciones ciudadanas dentro de un régimen democrático no es lo mismo que aceptar como inmutables los arreglos institucionales específicos que un régimen democrático pueda tener en un país y una época determinada. Estos arreglos pueden ser modificados, y la experiencia histórica muestra que de hecho lo son, como resultado del juego político democrático. De hecho, existe una diversidad de subtipos democráticos, por ejemplo, regímenes presidencialistas o parlamentaristas; democracias mayoritarias o democracias consensuales (Lijphart, A.: *Patterns of Democracy*. 1999). En las últimas décadas no solo los países han modificado, en mayor o menor grado, sus instituciones manteniéndose dentro de un subtipo determinado, sino que algunos han evolucionado hacia otros subtipos. El punto que interesa resaltar es otro: cualquiera que sea la configuración institucional específica del régimen democrático, el juego político se realiza en democracia y no al margen de ella, o para abolirla.
- 10 Dos precisiones importantes cabe señalar: primero, se incluye a las personas no ciudadanas pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de las personas que residen o transitan por el territorio del país. Segundo, no entramos aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, como lo postulan algunos autores, pues definición al respecto no es necesaria para el concepto sobre calidad de la democracia.
- 11 Práctica política significa las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticos, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Como puede apreciarse, no pretendemos una delimitación conceptual de lo político, pues reconocemos que tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica o cultural. Cualesquiera que sean estas fronteras, si nos interesa establecer la distinción analítica de lo político como aquellas actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos, en última instancia, con el ejercicio del poder.
- 12 El tema del trato entre instituciones y ciudadanía, o trato institucional, ha sido poco trabajado por la teoría democrática, pues en principio se ha creído que son temas propios de la eficacia y eficiencia institucional, que parecieran más relacionados con la administración pública que con la democracia. Concedo que es conveniente mantener una separación entre administración y democracia, aunque en la práctica estas fronteras puedan ser menos claras, y no meter los temas de la eficacia y la eficiencia institucional como propios de la vida democrática. Sin embargo, existen aspectos del trato institucional que son teórica y prácticamente relevantes para una democracia. Desde el punto de vista teórico, cualquiera que sea la eficacia y eficiencia de las instituciones, el acceso y uso de los servicios públicos por las personas, y el trato que los funcionarios públicos les dispensen, deben cumplir con al menos tres requisitos: primero, estar regulados por un marco legal y administrativo aprobado de manera consistente con las normas democráticas; segundo, estar sujeto al escrutinio público y la rendición de cuentas; y tercero, ser respetuoso de los derechos civiles y políticos. Desde el punto de vista práctico, una parte importante del ejercicio cotidiano de los derechos civiles y políticos ocurre precisamente en su relacionamiento con las instituciones públicas, sus políticas y programas.
- 13 No escapa a nuestra atención que esta forma de entender la democracia como vida democrática cotidiana plantea importantes problemas metodológicos y técnicos para su estudio. No en vano la ciencia política ha concentrado su atención en aquellos aspectos susceptibles de ser medidos y comparados, en particular, las prácticas institucionalizadas de la vida política. Empero, conocer el funcionamiento de una democracia, de sus intersticios, impone un esfuerzo de “imaginación politológica”, para parafrasear a Wright Mills. Volcar nuestra mirada sobre como las y los ciudadanos ejercen su ciudadanía puede ser una prometedora vía para examinar porqué ciertas democracias logran perfeccionarse y otras no.
- 14 Esto plantea naturalmente un problema: ¿cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión puede ser verificado; pero ¿cómo cuáles son los criterios para aceptar cuando un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization, con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementado con métodos de consulta a la ciudadanía. En todo caso, debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.



- 15 Por intersubjetivo se entiende los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.
- 16 Por acuerdo documentado se entiende aquí uno que cumple con dos requisitos: primero, se trata de un acuerdo registrado por algún medio escrito o electrónico; segundo, el acuerdo es consistente con la Constitución política (ésta expresa las normas fundamentales de organización del régimen político).
- 17 Para Held un modelo es una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos centrales de una idea democrática y su estructura subyacente de relaciones (Held, D.: *Models of Democracy*. Stanford, 1996:7-8). Incluye aspectos normativos y descriptivo-explicativos sobre como una democracia es y debe ser.
- 18 Este máximo común denominador puede entenderse como un “segundo óptimo” (second best) para las y los ciudadanos individualmente considerados.
- 19 En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un slogan de la campaña electoral del ex-presidente G. Bush para definir calidad de la democracia (“a gentler, kinder democracy”). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Lijphart, A.: 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven). En artículos recientes otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias sobre el tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, J.: 1996. *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. Cambridge).
- 20 Así, sabemos que los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico. Que las democracias son al menos tan eficientes para promover el crecimiento económico como los regímenes autoritarios, pero son más resistentes a las crisis económicas y sociales. Que los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor crecimiento económico. Que las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de las personas en el diseño, ejecución y evaluación que permiten adaptar los incentivos a las necesidades locales. Que la presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre. Sabemos, finalmente, que la propagación de la democracia implica el desarrollo de “Estados democráticos”, cuyo funcionamiento requiere a su vez de un Estado de derecho y un mínimo de habilitación ciudadana. La propagación de las economías de mercado implica el desarrollo de una legislación que proteja al inversionista y al consumidor, y ello requiere a su vez la capacidad de las personas para actuar como tales. La persistencia de los Estados (multi)nacionales implica el desarrollo de sistemas de protección social y jurídica de sus poblaciones y de la infraestructura para la actividad económica.

# CAMPAÑA ELECTORAL

## I. Concepto

Puede definirse como *campaña electoral* al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de *votos*. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del *proceso electoral* y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos.

Sin embargo, en la legislación latinoamericana, cada país tiene elementos particulares que definen a la *campaña electoral*. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como *campaña electoral* a las actividades tanto de los *partidos políticos*, alianzas o asociaciones de suscripción popular “encaminadas a obtener los *votos* de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus *programas políticos*, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, las cuales podían ser realizados en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al *voto*”. En cambio, en Venezuela se entiende por “*campaña electoral* toda actividad pública que tenga por finalidad estimular al electorado para que sufrague por determinados candidatos de *organizaciones políticas* o grupos de *electores*”. Sin embargo, aunque no exista un significado único, dichas actividades constituyen la *campaña electoral* y parte importante del proceso.

Una *campaña electoral* comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y *electores*. Por ello, su impacto es más reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de *electores*, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. A nivel económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido, principalmente, a la televisión. A nivel organizativo, en el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.

## II. Sujetos de la *campaña electoral*

Si bien formalmente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden únicamente realizar una *campaña electoral*, lo real es que hay una serie de personas e instituciones que haciendo valer su derecho de expresión participan de manera directa o indirecta en la *campaña electoral*, intentando persuadir al *elector* en la dirección de su *voto*. Es así como es posible observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, colectivos ciudadanos, medios de comunicación e incluso personajes populares

completamente ajenos a la *política* (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresan públicamente su apoyo a una determinada *candidatura* solicitando el *voto* para ella, lo que implica realizar actos de *campaña electoral*. Las normas democráticas sobre *elecciones* no imponen restricciones para ellos, salvo en algunas de ellas que limitan la campaña en un tiempo corto previo al acto electoral, pero que incluye también a candidatos y partidos. La única restricción que se observa es para aquellas personas que tienen cargos en organismos públicos (ministerios, instituciones electorales, Poder Judicial, etc.).

### **III. Límites temporales**

En gran parte de las legislaciones existe regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la *campaña electoral*. De esta manera, el inicio de las campañas está determinada, como en los casos de Bolivia y Guatemala, por la convocatoria para las *elecciones*. Sin embargo, no en todas las legislaciones se señala el comienzo tan sólo con la convocatoria, sino que algunos lo determinan con la inscripción de los candidatos, como en el Perú. Otro es el caso de Argentina, República Dominicana y Uruguay, en donde no están claramente estipuladas las fechas de inicio de la campaña. Pero, en todas las legislaciones entienden la *campaña electoral* como un período de tiempo determinado, que suele tener regulaciones particulares, que van desde las prerrogativas de los candidatos y partidos, hasta una serie de limitaciones y prohibiciones. Una de estas últimas, es la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 ó 48 horas) antes del inicio de la votación, para que el *elector* tenga un cierto tiempo de pensar la dirección y el sentido de su *voto*.

### **IV. Comunicación e igualdad de oportunidades**

Uno de los aspectos fundamentales de la realización de *elecciones* libres y democráticas es que se desarrollen una serie de normas y prácticas que permitan igualdad de oportunidades y equidad electoral. Es decir, lo que ocurre en una *campaña electoral* mostrará efectivamente si una *elección* es libre y justa. Para ello se han desarrollado normas en una serie de ámbitos:

#### *A. Espacios publicitarios*

Una de las formas más frecuentes de la comunicación política en la *campaña electoral* es la utilización de los espacios públicos por donde transitan con mayor frecuencia los potenciales *electores*. De esta manera, en muchos países se ceden, de forma gratuita, determinados espacios públicos para la realización de actividades electorales y para la colocación de publicidad de los candidatos. Esta distribución, debe responder a criterios democráticos de igualdad, aunque otras legislaciones pueden apelar a criterios de porcentaje de *votos* o bancadas previamente establecidos.

#### *B. Espacios gratuitos en medios de comunicación públicos*

Al igual que el caso anterior, las legislaciones modernas permiten a los candidatos disfrutar espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (diarios, radio y televisión). Si bien en Europa los medios públicos tienen una importancia mayor que en

América Latina, en esta región también se establecen normas de distribución gratuita para los candidatos.

Los principios que deben regular esta materia son: gratuidad de los espacios para todas las *candidaturas*, neutralidad informativa de los medios de comunicación, que debe abarcar no sólo los espacios de *campaña electoral* sino el conjunto de la programación informativa, respeto al *pluralismo* político, por lo que no se debe excluir la información sobre una determinada *candidatura*, prohibición o fuertes limitaciones a la posibilidad de contratación de espacios de publicidad, que en cualquier caso deben aparecer perfectamente diferenciados de los espacios informativos y distribución de los espacios conforme a criterios objetivos y preestablecidos.

### *C. Espacios en los medios de comunicación privados*

Las normas más frecuentes suelen señalar los límites en la emisión de propaganda, un límite a los gastos que pueden realizar y prohibición a los medios de comunicación de discriminar a determinados candidatos en cuanto a la posibilidad de comprar o emitir su propaganda política.

## **V. Financiamiento de la *campaña electoral***

Dado el interés de los *partidos políticos* por mantener un funcionamiento continuo y permanente, de llegar al electorado a base de nuevos y más costosos medios y estrategias propagandísticas, motivó que la recaudación de fondos se convirtiera en un problema. De esta manera, a lo largo de la década del 80 América Latina rehabilita los *procesos electorales* como elemento central de la competencia por el *poder*, reanimando el papel y el funcionamiento de los partidos en el escenario político, colocándolos frente al problema de la recaudación de fondos necesarios.

Actualmente, las regulaciones sobre la financiación de las *campañas electorales* pueden realizarse a través de recursos públicos, privados o mixtos. El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el Estado rigiéndose por una serie de factores como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras en el que se toma en cuenta el número de *votos* obtenidos en las *elecciones*, para asignar el presupuesto.

El financiamiento con recursos del Estado permite evitar que las agrupaciones o *candidaturas* accedan a fuentes de financiamiento extrañas, tales como empresas u otros sectores que más tarde intentarán cobrar el apoyo.

El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes como el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las *organizaciones políticas*. En cambio, el financiamiento mixto consiste en un sistema en el que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso, el financiamiento estatal se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación del Estado y por la publicación de los planes de Gobierno en el diario oficial, como ocurre en el caso del Perú.

## **VI. Restricción de la publicación de encuestas**

La restricción de las encuestas es otro de los temas de regulación en las *campañas electorales*. Se prohíbe publicar los sondeos que intentan registrar, exclusivamente la preferencia del *voto*. En algunos países inclusive se prohíbe emitir resultados extraoficiales de las *elecciones* como los “boletines” o los “flashes”. Esto debido a que los medios instrumentalizan, en muchos casos, políticamente la publicación de los resultados de los sondeos, bajo el objetivo de persuadir al *elector* para que oriente su *voto* en un sentido. Es decir, realizan propaganda indirecta.

La legislación francesa de 1977, fue la primera en considerar esta prohibición de todos aquellos sondeos de intención de *voto*, la popularidad de un político, el estado de la opinión del gobierno, un partido, un grupo político, su programa o cualquier tema ligado a la *campaña electoral*. La ley española de 1985 estableció en 5 días la prohibición, la ley belga 13 días antes. La ley portuguesa establece 7 días antes. Otras legislaciones con mayor o menor medida limitaron la difusión de encuestas como los casos de Malta, Luxemburgo, Canadá (a nivel local), Turquía, Africa del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay.

De otro lado, el tiempo que inicia la prohibición es variado. Sin embargo, hay algunas cuya prohibición resulta insuficiente y hasta inútil. Son los casos de Uruguay (48 horas), Guatemala (36 horas) y México (5 días antes). La ecuatoriana resulta excesiva, 30 días, en cambio la paraguaya, brasileña y peruana se colocan en un estado intermedio, 15 días. Lo óptimo en esta postura es buscar un límite antes del cierre de campaña en donde aún no están definidas las tendencias electorales.

### **Vocablos de referencia:**

Convocatoria a elecciones  
Encuestas electorales  
Financiamiento de los partidos políticos  
Financiamiento de los procesos electorales  
Propaganda electoral

### **Bibliografía:**

Brea Franco, Julio: “Campañas electorales”, en IIDH/CAPEL: *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, 1989.  
Goodwin-Gill, Guy S.: *Elecciones libres y justas (Derecho electoral y práctica)*. Unión Parlamentaria. Ginebra, 1994.  
Navas Carbo, Xiomara: “La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina”, en Dieter Nohlen: *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.  
Lauga, Martin: “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones”, en Nohlen, Picado y Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Planas Silva, Pedro: “Normas para regular la campaña electoral”, en Fernando Tuesta Soldevilla (editor) *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, IFES. Lima, 1996.  
Priess, Frank y Tuesta, Fernando (editores): *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires 1999.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

# CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

## I. Concepto

Las *candidaturas* son las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de decidir los *electores*.

La forma más tradicional de presentación de *candidaturas* es realizada por *partidos políticos*, situación que se mantiene en numerosas legislaciones electorales Iberoamericanas como Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, entre otros, otorgándoles a las colectividades políticas el monopolio para presentar candidatos en *elecciones* de carácter nacional.

Sin embargo existen otras legislaciones que han ido modificando este criterio para reconocer el derecho de agrupaciones independientes o a personas naturales el derecho de presentación de *candidaturas*.

## II. Presentación de *candidaturas independientes*

El caso chileno es entre las legislaciones electorales el que le da mayor fuerza a la igualdad de oportunidad que deben tener las *candidaturas independientes* frente a los *partidos políticos*. Al efecto, existe una norma constitucional que garantiza la plena igualdad entre los independientes y los miembros de *partidos políticos* tanto en la presentación de *candidaturas* como en su participación en *procesos electorales* y plebiscitarios. Esta normativa se repite en la legislación electoral chilena entregando un conjunto de garantías a los candidatos independientes. Similar situación legal existe en las legislaciones de Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela, con la salvedad que en estas legislaciones se le da la oportunidad a la existencia de agrupaciones y movimientos de carácter independiente para que presenten candidatos, situación que no se da en el caso chileno que reserva la presentación de *candidaturas independientes* a personas naturales, a menos que celebren pactos electorales con *partidos políticos*.

## III. Requisitos

Las *candidaturas independientes* deben reunir los mismos requisitos que los candidatos provenientes de *partidos políticos* pero por su propia naturaleza no pueden fundamentarse en el apoyo partidario por lo que normalmente en las legislaciones electorales se exige para la presentación de este tipo de *candidaturas* un número de adherentes que puede provenir de porcentajes de votantes inscritos o números determinados de *electores* para cada *elección*. Estos *electores* no deben tener afiliación política en un período de tiempo previo al *proceso electoral*.

#### **IV. Conclusión**

La denominada crisis de los *partidos políticos* que ha afectado a algunos países Iberoamericanos en la década de los 90 ha redundado en una mayor participación de *candidaturas* extrapartidarias provenientes de múltiples agrupaciones con diferentes finalidades, ya sea de tipo religioso, nacionalista, étnico, regional, etc. La regulación de su participación se encuentra en etapa de consolidación en los *procesos electorales* últimos realizados en la misma década citada en América Latina, pero su importancia ha ido en aumento en la medida que surgen en esta misma etapa algunos gobiernos de corte suprapartidarios o que reflejan tendencias a fortalecer la sociedad civil en sus diversas formas de participación.

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

Candidaturas

Cargos de elección popular

Elecciones

#### **Bibliografía:**

*Código Electoral*. Instituto de Estudios Jurídicos. San Salvador, El Salvador. Edición Noviembre 1993.

*Código Electoral*. Registraduría Nacional de Estado Civil. Santafé de Bogotá. Colombia. Edición 1994.

*Código Electoral Nacional*. Dirección Nacional Electoral. Buenos Aires. Argentina. Edición Junio 1999.

*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. Edición 1997.

Hernández Canelo, Walter. *Ley Orgánica de Elecciones* en "Legislación Electoral Peruana". OEA, Lima, Perú. Edición 1998.

*Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Tribunal Nacional de Elecciones. Tegucigalpa, Honduras. Edición 1993.

*Ley Electoral*. Junta Electoral Central. Santo Domingo, República Dominicana. Edición 1996.

*Ley de Elecciones*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, Ecuador. Edición Abril 1998.

*Ley Orgánica del Sufragio* en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, de dos de Junio de mil novecientos noventa y cinco. Caracas, Venezuela, 1995.

*Ley N° 18.603, sobre Partidos Políticos*. Servicio Electoral. Santiago, Chile, 1999.

*Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. Servicio Electoral. Santiago. Chile, Diciembre de 1999.

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

Juan Ignacio GARCÍA

# CANDIDATURAS

## I. Concepto

No hay *elección* sin *candidatura*. La *candidatura* posibilita al *elector* optar, elegir. Es condición para que se materialice la *elección* de representantes. La *candidatura* electoral es la oferta *política* sobre la cual se pronuncian los *electores*. Vale distinguir dos ámbitos: primero, las regulaciones legales que tienen que ver con la parte jurídico-administrativa de las *candidaturas* e influyen en el *proceso electoral* conforme a criterios de garantías y de *justicia electoral*; segundo, las regulaciones técnicas que forman parte del *sistema electoral* y que influyen de alguna manera en la formación de las preferencias políticas del *elector* y por consiguiente en el *voto* y el resultado de las *elecciones*.

## II. El ordenamiento legal: plazos, órganos competentes, calificación y recursos

En América Latina, las constituciones regulan explícita o implícitamente sólo algunos aspectos de las *candidaturas*. Se refieren de vez en cuando a quienes tienen derecho a presentar candidatos, o sea, a la cuestión si este derecho se reserva a los *partidos políticos*, constituyendo así el monopolio partidista, o si este derecho se amplía para abarcar también a grupos significativos de ciudadanos, a agrupaciones electorales, a movimientos sociales, en suma, a los independientes (= no adherentes a un *partido político*). Se refieren asimismo a la igualdad de oportunidades, recientemente a la igualdad entre varones y mujeres para el acceso a cargos y *mandatos* de *elección* popular. Las leyes electorales dedican en general un capítulo específico a la ordenación normativa de las *candidaturas*. Los objetos de regulación electoral más importantes son los siguientes:

### A. Plazos

El plazo para la presentación de *candidaturas* puede diferir en cuanto a su carácter único (en todo tipo de *elección*) o variable (según tipo de *elección* e incluso según sujeto postulante: partidos o agrupaciones electorales). Generalmente se precisa el momento final de la presentación de *candidaturas* en relación con la fecha de celebración de las *elecciones* (varía entre 20 y 180 días). En México se indica la fecha concreta y de forma variada: p. ej. 15 de marzo del año electoral para presidenciales, 15 de mayo para senadores, 31 de mayo para diputados a elegir por el principio de mayoría, 15 de junio para diputados a elegir por el principio proporcional. El momento de apertura de la inscripción como candidato muchas veces no está especificado, como tampoco el período para la presentación de candidatos. Donde este período está especificado, el plazo oscila según el país entre 15 días y cinco meses.

### B. Órgano receptor de candidaturas

Respecto a la autoridad ante la cuál ha de formalizarse la presentación, puede tratarse de una única autoridad para todo tipo de *elecciones*, o de autoridades múltiples en función de los diferentes tipos de *elecciones* (presidente, parlamento, etc.). La variación se determina



incluso por características del *sistema electoral*, p.ej. por el tipo de *circunscripciones electorales*. Otra disyuntiva es la del carácter jurídico o administrativo de la autoridad ante la cuál deben presentarse las *candidaturas*.

#### C. *Derecho a postular y formalidades a cumplir*

La cuestión en torno a las instancias legitimadas para la presentación de *candidaturas* es la de mayor controversia política. Se refiere al monopolio partidista versus apertura hacia *candidaturas independientes*. En el primer caso, cobran especial importancia dos exigencias: la de la afiliación partidista para ser candidato y la de la inscripción de la instancia partidista en el registro de los partidos o la de su reconocimiento jurídico como partido, para lo cual se tiene que cumplir con algunos requisitos, p. ej. estatuto y programa, cierta organización, fidelidad al orden democrático, no discriminación de sexo, raza, condición social, etc., de participar continuamente en los comicios y/o de recibir un mínimo de votación, de corresponder a los requisitos de igualdad de género, etc.

Más allá de estos requisitos a los partidos, las *candidaturas* tienen que cumplir formalidades específicas, p. ej. certificación de identidad del candidato, de afiliación con el partido, de la aceptación de la *candidatura*. En el caso de independientes, son importantes la nómina de patrocinadores de la *candidatura*, el porcentaje de *electores* inscritos que apoya la *candidatura*, si no es un número fijo de *electores* que se pide, etc. Se exige asimismo una “póliza de seriedad” de la *candidatura* (en Colombia) o un escrito de solvencia de los impuestos (en El Salvador) o una declaración de bienes (en Brasil).

#### D. *Calificación de las candidaturas*

Aquí tienen que reglamentarse cuestiones desde el órgano competente de calificación, pasando por el procedimiento mismo, los plazos, la manera de subsanar los defectos, hasta la notificación y publicidad de las resoluciones.

#### E. *Régimen de recursos*

En esta materia se trata “del objeto y tipo de recurso, del órgano competente para conocer los mismos, de si se trata, a la vista de los plazos, de un procedimiento sumario, de si la notificación requiere algún tratamiento específico y, por último, de cuándo puede considerarse la resolución recaída como firme” (Fernández Segado 1998: 376). Una de las disyuntivas es si el recurso es de naturaleza administrativa o jurisdiccional, o si se prevén dos recursos, el primero de tipo administrativo, seguido por uno jurisdiccional.

### III. **Las regulaciones técnicas: formas de *candidatura***

Dependiente de las formas de *candidatura*, el *elector* se encuentra ante diferentes situaciones de decisión política. O se le pide una respuesta clasificatoria entre las opciones, comparativa en forma preferencial o gradual, o se pronuncia sobre individuos en forma nominal, o sobre grupos de individuos integrantes de una lista. Así, la *candidatura* tiene incidencia también en el concepto de representación.

En cualquier caso, la forma de la *candidatura* contribuye a estructurar el contenido del *voto*. Suponiendo que el *elector* tiene una preferencia político ideológica, la forma de *candidatura* otorga al *elector* mayor o menor influencia en la selección de los candidatos que se postulan por su partido.

La distinción básica entre las múltiples formas de *candidatura* es entre la *candidatura* nominal (personal o individual) y la lista. En la *candidatura* nominal cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos únicamente los *votos* que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre. Por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir *votos* en escaños es la suma de los *votos* conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista. En segundo lugar, vale distinguir entre diferentes formas de listas: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada pero no bloqueada, lista libre.

Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es invariable. El *elector* puede votar únicamente por la lista como se le presenta. Los escaños que correspondan a la lista se han de asignar a los candidatos en el orden en que éstos aparecen en la lista.

Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable. El *elector* puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres (con lo que indica en qué orden desearía elegirlos), bien utilizando *votos* nominales o *votos* preferenciales; también puede tachar nombres de candidatos.

Lista abierta: no solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de la lista, sino que además el *elector* puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (panache) o, incluso, introducir nombres nuevos.

#### **IV. Efectos de las diferentes formas de *candidatura***

Los efectos de las diferentes formas de *candidatura* dependen en cierta medida de otras variables como son los demás elementos técnicos del *sistema electoral* (*circunscripciones electorales*, sistemas de votación, métodos para convertir *votos* en escaños), los requisitos para que se reconozca el cambio en el orden de sucesión de los candidatos y las conductas de los votantes. Por ejemplo, contrario a lo que muchos suponen, el *voto* personal puede dominar más en la votación por listas que en el caso de una *candidatura* nominal, dado que en esta última el *voto* personal es idéntico con el de partido, mientras que en el caso de una lista cerrada, de individuo, pero no bloqueada y de una lista libre, el *elector* puede elegir un candidato dentro de su opción ideológico partidista (“elegir en vez de votar”). Por otro lado debe considerarse, además de las regulaciones jurídicas, si existe posibilidad real de variación de las listas. Es bien probable que si los requisitos para un cambio en el orden de sucesión son muy estrictos, las listas cerradas y no bloqueadas no difieran en absoluto en cuanto a sus efectos de las listas cerradas y bloqueadas. Es muy importante la variable “comportamiento del *elector*”. Por lo general se requiere, para que se efectúen cambios, una disposición favorable del votante a alterar el orden de candidatos propuesto por los partidos.

Los tipos de listas reflejan básicamente la relación entre el *elector* y el candidato/representante elegido por un lado y la relación entre éste y su partido por otro lado. La lista cerrada y bloqueada genera una mayor dependencia de los diputados de sus respectivos partidos. Por otra parte permite a los *partidos políticos* estructurar la composición de sus grupos parlamentarios mediante escaños reservados para expertos en las materias legislativas, para representantes de *grupos de presión*, mujeres, etc. En el caso de la lista cerrada y no bloqueada, el elegido se siente menos dependiente de su partido. No tiene sólo el respaldo de su partido, sino también el respaldo personal y político de los *electores* que marcaron con su cruz su nombre en la lista del partido. En el caso de la lista libre, la lista partidista no hace más que representar una propuesta. El votante puede configurar su propia lista.

## V. Cuantificación

Tomando en cuenta los *sistemas electorales* vigentes ayer y hoy, la *candidatura* o es uninominal (en circunscripciones uninominales y sistemas de representación mayoritaria) o con base en listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y no bloqueadas. Este grupo de sistemas proporcionales con lista cerrada y no bloqueada se reduce, cuando incluimos solamente los casos donde el votante realmente puede influir (y lo hace) en la selección de los candidatos dentro de su opción ideológico partidista. Son absolutamente excepcionales los casos en que a nivel de *elecciones* nacionales opera la lista abierta. No obstante, existe un sistema altamente apreciado en que la lista abierta y el *voto preferencial* son base definitoria del *sistema electoral*: el sistema del *voto* único transferible.

En la actualidad (año 2000), en América Latina, la *candidatura* individual existe en Bolivia (dentro de un sistema proporcional personalizado), en Chile (dentro de un sistema binominal), en Ecuador (dentro de un sistema mayoritario de lista abierta), en México (dentro de un *sistema electoral* segmentado) y en Venezuela (dentro de un sistema proporcional personalizado). Listas cerradas y bloqueadas rigen en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay dentro sistemas proporcionales en circunscripciones de tamaño variable, en Bolivia y Venezuela dentro del sistema proporcional personalizado en las circunscripciones plurinominales y en México dentro del *sistema electoral* segmentado en las circunscripciones plurinominales de representación proporcional. Listas bloqueadas y no bloqueadas están vigentes en Brasil, Panamá, Perú y Uruguay en *sistemas electorales* proporcionales (en Uruguay pese al concepto contrario que estipula la ley, pues el *elector* puede elegir entre varios sublemas dentro de su lema aunque no puede cambiar el orden de los candidatos). Más allá de estos casos, vale mencionar Chile con su sistema binominal.

**Vocablos de referencia:**

Candidaturas independientes  
Circunscripciones electorales  
Comportamiento electoral  
Elecciones  
Representación política  
Sistemas electorales

**Bibliografía:**

Fernández Segado, F.: "La candidatura electoral. Plazos, calificación, recursos, proclamación", en: Nohlen, D./Picado, S./ Zovatto, D. (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México 1998.

Dieter NOHLEN

# CAPACITACIÓN ELECTORAL

## I. Concepto

La *capacitación electoral* es el conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a los destinatarios conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral.

## II. La actualidad de la capacitación

En la medida en que los *procesos electorales* se han institucionalizado cada vez más, es decir, se han hecho regulares según ciertas reglas, la capacitación ha ido ocupando un lugar igualmente más importante en las actividades de los *organismos electorales*. Cada *elección* implica la movilización de vastos recursos humanos, permanentes y no permanentes, sin cuyo concurso no sería posible la realización de ningún *proceso electoral*. El objetivo de la capacitación es mejorar el desempeño de los operadores electorales. Por ello es que en los últimos años en América Latina han tenido lugar reuniones, seminarios, talleres de capacitación, nacionales o internacionales, en un principio de manera esporádica, y cada vez más como actividades permanentes, hasta el punto de establecer y hacer funcionar instituciones especializadas en *capacitación electoral*.

Un indicador importante desde el punto de vista del continente, y que complementa o estimula similares actividades nacionales, son los cursos de especialización en temas cada vez más específicos y más técnico-profesionales, destinados a funcionarios especializados de los *organismos electorales*. El hecho mismo de que la agenda de tales reuniones hubiera cambiado en el último tiempo, desde los grandes temas como las reformas electorales, hasta derivar en temas mucho más específicos y especializados, como la *informática electoral*, es un buen indicador de la situación en la que se encuentran los *procesos electorales* en América latina y el nivel de institucionalización de los *organismos electorales*. Una vez que los *procesos electorales* se convierten en rutina institucional, adquieren relevancia otros temas o áreas de trabajo. En este contexto, la *capacitación electoral* deja de ser una acción de coyuntura para convertirse en una actividad permanente y es uno de los indicadores más elocuentes de la modernización de los sistemas e institucionales electorales.

## III. Ambitos de la *capacitación electoral*

La capacitación puede ser interna o externa. En el primer caso se trata de la capacitación de los *funcionarios electorales* permanentes; en el segundo caso, los destinatarios son eventuales y diversos, que en unos casos, cumplen tareas de registro de inscripción de ciudadanos, y en otros se desempeñan como jurados de mesa. En esta dirección también debe entenderse la capacitación dirigida hacia otros destinatarios «externos», como los partidos y políticos; y la dirigida a los destinatarios civiles (ciudadanos, ONGs) que suelen cumplir tareas de apoyo y de control durante el *proceso electoral*.

### A. Capacitación de los funcionarios electorales permanentes

La importancia de esta actividad va de suyo. Difícilmente los funcionarios del *organismo electoral* podrían cumplir su tarea si previamente no tienen conocimiento razonable de sus funciones y tareas. Esta capacitación es tanto más necesaria porque los funcionarios son permanentes y los *procesos electorales* se realizan con regularidad. Esta capacitación es una condición necesaria para mejorar el rendimiento de la *administración electoral*.

La capacitación de los funcionarios puede tener diversos niveles complementarios:

- Capacitación en el conocimiento de los manuales de funciones y manual de procedimientos, que señale a cada uno el ámbito de sus actividades y las normas que rigen su desempeño.
- Actualización permanente de los funcionarios electorales en el conocimiento y manejo de los avances tecnológicos y administrativos, que los haga más dinámicos y eficientes. Ya no es posible pensar el funcionamiento de la *administración electoral* sin los correspondientes procesos de informatización.
- Capacitación sobre las disposiciones legales y normativas, que rigen el funcionamiento de los *organismos electorales* y los *procesos electorales*. Al respecto es útil subrayar que los funcionarios del *organismo electoral* suelen ser requeridos, sobre todo en períodos electorales, por partidos, medios de comunicación o ciudadanos, que buscan *información electoral* básica.
- Estos procesos de capacitación pueden ser parte de la profesionalización especializada de los funcionarios en *procesos electorales*; es decir, a establecer la carrera en materia electoral, con el mismo título con respecto a otras actividades profesionales.

### B. Capacitación externa

Desde el punto de vista del *proceso electoral*, y ya no sólo del funcionamiento ordinario del *organismo electoral*, este conjunto de tareas tiene más relevancia. Según sean los destinatarios, podemos diferenciar varios niveles:

- Capacitación dirigida a los funcionarios encargados del registro de ciudadanos. Estos funcionarios suelen ser eventuales, y por ello mismo, su capacitación es un requisito previo para el cumplimiento adecuado de sus tareas del registro, que como tal debe ser fidedigno y hecho en debida forma. Una parte de las deficiencias en el padrón electoral proviene de las deficiencias en el registro de ciudadanos.
- Capacitación de los jurados de mesa. Esta capacitación es la más delicada y masiva, porque de ello depende la idoneidad con la cual los jurados de mesa van a recibir el *voto* del ciudadano, que es el acto central de todo el proceso y por el cual este tiene sentido. Todos los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos, están dirigidos a crear las mejores condiciones para que los ciudadanos puedan expresar sus

preferencias el día de la *elección*. El acto del *voto* tiene sus normas, sus fases, sus controles, sus prohibiciones y sanciones, que garantizan el ejercicio de *voto*, y que deben ser de conocimiento de los jurados de mesa. Cuanto mejor capacitados se encuentren los jurados de mesa mayores garantías habrán de que el *resultado electoral* exprese la voluntad ciudadana y menores serán los riesgos para la distorsión de la voluntad popular. Por su importancia esta tarea se ha convertido en crucial en todos los *organismos electorales*.

#### **IV. Metodología y didáctica de la capacitación**

Para llegar al ciudadano común, que en general son los registradores de la inscripción o los jurados de mesa, y darles una capacitación sobre la parte de la legislación electoral que les concierne, los *organismos electorales* se apoyan en programas de capacitación en cascada, que partiendo de un núcleo de capacitadores, se multiplica en sucesivas etapas hasta capacitar finalmente a miles y centenares de miles de jurados electorales. Para ello suelen valerse de materiales didácticos, llamados generalmente “cartillas”, destinados a los jurados electorales, que didactizan y grafican los contenidos de las normas en vigencia el día de las *elecciones*, y ordenan las actividades y facultades de los jurados. Estas cartillas pueden estar apoyadas por otro material didáctico como los rotafolios o vídeos.

Los cursos de capacitación pueden tomar la forma de talleres repetidos en formatos similares hasta cubrir todo el país.

Contando principalmente con la probabilidad de que un porcentaje significativo de jurados no concurra a estos talleres de capacitación, las cartillas deben ser, y en los hechos lo son, de tal modo diseñadas que sean auto formativas, en la perspectiva de la capacitación a distancia.

Estas cartillas igualmente pueden servir para la capacitación de los representantes de los *partidos políticos* en las mesas de *voto*. Esta capacitación no sólo contribuye a que estos representantes cumplan sus tareas adecuadamente, sino que reduce las probabilidades de intervenciones indebidas, inducidas, entre otras razones, por un conocimiento deficiente de las disposiciones electorales.

En igual sentido, las cartillas pueden usarse, y en los hechos se usan, en la capacitación de los ciudadanos organizados u organizaciones civiles, que intervienen en operaciones de control y de fiscalización del *proceso electoral* y de sus resultados.

En el largo plazo, todas estas tareas de capacitación están destinadas a elevar el rendimiento de los *funcionarios electorales*; sin embargo, su alcance es mayor, pues van a contribuir a asentar en la población la idea de la *democracia* y de sus normas de funcionamiento. El efecto multiplicador de esta capacitación, por ej. de los jurados electorales, va a tener ciertamente resultados difícilmente cuantificables pero reales en la consolidación de una nueva cultura democrática.

**Vocablos de referencia:**

Asesoría electoral  
Educación electoral  
Funcionarios electorales  
Información electoral  
Mesas de votación

**Bibliografía:**

Alanis, María del Carmen: «Organización de las elecciones, profesionalismo y Capacitación», en *Justicia Electoral*, Tribunal Federal Electoral, Vol.IV, No.5, México, 1995.  
Fondation Internationale pour les Systèmes électoraux(IFES): “Petit guide pratique de la formation des membres de bureaux de vote», Estados Unidos, 1997.  
Mackenzie, W.J.M.: «Administración y Justicia electorales», en *Elecciones Libres*, Tecnos, Madrid, 1962.  
IDEA-UN-IFES:»Administration Electorale», en *Administration Cost of Election. ACE-Project, 2000.*

Jorge LAZARTE ROJAS



# CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

## I. Concepto

Denominaremos *cargos de elección popular* aquellas funciones públicas cuyos titulares son determinados por la población mediante una *elección* directa, de primer grado.

El número e importancia de los *cargos de elección popular* dentro de la jerarquía estatal, es un factor importante con relación a la profundidad de la *democracia* y de la participación ciudadana.<sup>1</sup> Aunque obviamente no es el único elemento a tomar en cuenta, mientras mayor sea el número y la jerarquía de los funcionarios sometidos a *elección* popular mayor será la oportunidad y efectividad de la participación democrática, así como el grado de control directo de la población sobre quienes la gobiernan.

En cuanto a la *democracia*, como tal, el primero de los requisitos para que pueda considerarse a un país democrático es que las decisiones políticas fundamentales estén en última instancia en manos de funcionarios electos por la población, en *elecciones* libres y limpias, con *sufragio* universal.<sup>2</sup> No debería considerarse democrático un país donde la población pudiera elegir al gobierno municipal, pero el nacional estuviera a cargo de funcionarios designados por la jerarquía militar, la cúpula empresarial o cualquier otra institución que no responda a *elecciones* universales, libres y limpias. No viola el principio democrático, sin embargo, que tal como sucede en los países de régimen parlamentario, la población elija los miembros del Poder Legislativo, en el cual reposa la máxima autoridad *política* en esas sociedades, y éstos designen a uno de ellos como jefe de gobierno. Lo importante, es que la función de dirección política efectiva resida en última instancia en funcionarios electos, responsables ante la *ciudadanía*.

## II. Tipo de cargos sometidos a *elección* popular

El tipo de cargos sometidos a *elección* popular depende en buena medida de la *forma de Estado* (unitario, unitario descentralizado o federal), de la *forma de gobierno* (presidencial o parlamentario), así como de las particularidades históricas del desarrollo democrático en una determinada sociedad (véase *Formas de Estado* y *Formas de Gobierno*). Veamos cada uno de estos tres aspectos.

### A. *Forma de estado y cargos de elección popular*

En los países unitarios funcionan dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal. De modo que son sometidos a *elección* los cargos correspondientes a cada uno de estos niveles. Dependiendo de si se trata de gobiernos parlamentarios o presidenciales la *elección* directa abarca sólo al Poder Legislativo, o también al jefe de gobierno correspondiente. En los países unitarios descentralizados y federales, se eligen además los máximos funcionarios de un nivel intermedio, denominadas regiones, provincias, comunidades autónomas o estados. En América Latina, este nivel intermedio se elige en

los cuatro países que se declaran federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y además en otros dos: Colombia y Ecuador.<sup>3</sup>

*B. Formas de gobierno y cargos de elección popular*

Cuando la *forma de gobierno* es de tipo presidencial, a nivel nacional, se elige directamente al presidente de la república, que es jefe de estado y de gobierno, al vicepresidente y también a los miembros del parlamento nacional. El vicepresidente es electo en conjunción con el presidente, no puede votarse por el candidato a presidente de un partido y el vicepresidente de otro, de modo que en realidad la *elección* tiende a concentrarse en la figura del presidente. En América Latina la mayoría de los países incluyen en sus constituciones la vicepresidencia electa conjuntamente con el presidente<sup>4</sup>, al igual que en los Estados Unidos. Las excepciones son Argentina y México que no tienen entre sus instituciones la vicepresidencia, y Venezuela donde el vicepresidente es designado por el presidente. Cuando la *forma de gobierno* es parlamentaria, se elige directamente sólo a los integrantes del cuerpo legislativo. El jefe de gobierno es un miembro del legislativo, líder del partido o coalición mayoritaria, que a propuesta del jefe de Estado (monarca o presidente) es sometido a un *voto* de confianza del parlamento. En los regímenes semi-presidenciales el jefe de Estado (presidente) es electo en votación popular, pero la jefatura del gobierno está a cargo de un primer ministro que es designado de acuerdo a las reglas del régimen parlamentario, y está sometido a la confianza y censura del Poder Legislativo.

Como hemos dicho, formalmente en los regímenes parlamentarios el jefe de gobierno no es electo directamente por la población. Sin embargo, la práctica *política* de los países que han adoptado este régimen ha llevado a que sus *elecciones* se parezcan cada vez más a las *elecciones* de los países presidenciales, particularmente en aquellos casos donde se conoce de antemano quienes son los líderes y candidatos a jefes de gobierno de los partidos con opción de triunfo, tal es el caso del Reino Unido, Alemania, España y Francia. En estos países los partidos con posibilidades de victoria dan a conocer sus líderes y candidatos a jefes de gobierno con bastante antelación a la *elección*, las *campañas electorales* se concentran cada vez más en la personalidad y programas de estos candidatos, se realizan entre ellos debates de televisión. El electorado acude a las urnas no sólo a votar por un partido, sino también por un candidato a jefe de gobierno, y ésta última consideración tiende a estar por encima de la relativa a las cualidades de los candidatos individuales o de lista de la circunscripción. De modo que aunque formalmente el jefe de gobierno parlamentario no es un *cargo de elección popular* directa, en la práctica sí tiende a serlo.

A nivel subnacional<sup>5</sup> (gobierno estatal, provincial o municipal), también puede hablarse de gobiernos de modalidad presidencial o parlamentaria. En la modalidad presidencial se elige directamente al jefe del ejecutivo (gobernador, alcalde, etc.) y separadamente a los miembros del cuerpo legislativo (legislaturas estatales, concejos municipales, etc.). Todos los países latinoamericanos con gobiernos estatales o provinciales electos, utilizan la modalidad presidencial (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela).<sup>6</sup> En el nivel municipal, esta modalidad se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y

Venezuela.<sup>7</sup> En la modalidad parlamentaria, la población elige a los miembros del órgano legislativo estatal o municipal, y estos al jefe de gobierno del respectivo nivel. Aplican esta modalidad en América Latina en el nivel municipal: Bolivia, Haití y Nicaragua<sup>8</sup>. Hay una situación intermedia, en la cual el cargo de alcalde se adjudica al candidato postulado en primer lugar o más votado en la lista ganadora, dado que en estos casos la campaña tiende a centrarse en los candidatos propuestos a la alcaldía, en la práctica la situación se acerca al tipo de gobierno presidencial. Esta modalidad la encontramos en Chile, El Salvador, Honduras y Perú<sup>9</sup>. A nivel subnacional no se aplican mecanismos semi-presidenciales, ya que no tiene allí sentido separar la jefatura del estado y del gobierno.

### C. Particularidades históricas

Las especificidades históricas también influyen para determinar la *elección* popular de otros cargos, más allá de los correspondientes usualmente a la *forma de Estado* y gobierno. Así tenemos por ejemplo, que en los Estados Unidos dado su régimen federal, los funcionarios sometidos a *elección* varían según las tradiciones de cada estado, y en algunos son sumamente numerosos abarcando incluso jefes de distritos escolares, jueces de diferente nivel estatal y local (no de nivel nacional), miembros de cuerpos directivos de universidades, etc. La población de ningún otro país elige tantos y tan variados cargos como los Estados Unidos.<sup>10</sup> Más frecuente es que a nivel de gobierno local se elijan cargos para órganos de orden vecinal, como ocurre en Venezuela con las juntas parroquiales, y también en Italia.

Un aspecto particularmente polémico es el relativo a la *elección* de los magistrados del Poder Judicial. Sólo en los Estados Unidos es ésta una práctica extendida, y sólo para los tribunales de los estados que así lo disponen, no para la justicia federal. En algunos municipios de Venezuela se eligen jueces de paz, con jurisdicción en asuntos de carácter vecinal.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Elecciones  
Formas de Estado  
Formas de gobierno  
Participación política  
Regímenes políticos

## Bibliografía:

- Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.) *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute, Washington, 1981.
- Dahl, R.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- González, M. L.: "Órganos electivos: composición y períodos electorales", en D. Nohlen, S. Picado, S. y Zovatto, D. (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Molina, J. y J. Hernández: "Sistemas electorales subnacionales", en D. Nohlen, S. Picado y Zovatto, D. (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

José Enrique MOLINA VEGA

## NOTAS

- 1 Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.) *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute, 1981.
- 2 Dahl, R.: *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós, 1991, pp. 266-268.
- 3 Molina, J. y J. Hernández: "Sistemas electorales subnacionales", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 202-203.
- 4 González, M. L.: "Órganos electivos: composición y períodos electorales", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 62-64.
- 5 Molina, J. y J. Hernández, op. cit., págs. 186-204.
- 6 Ibid; pág. 202.
- 7 Ibid, págs. 187-192.
- 8 Idem.
- 9 Idem.
- 10 Crewe, op. cit.

# CASILLA ELECTORAL

## I. Concepto

Recinto o compartimento utilizado por el *organismo electoral* que tiene la potestad legal de recibir y escrutar el *voto* de los *electores*, frecuentemente conocido como Mesa Electoral, para asegurar la libertad y el secreto en el acto de la emisión del *sufragio*.

Las legislaciones electorales usan denominaciones no uniformes respecto de esta instalación tales como “cuarto oscuro” en la República Argentina y en Paraguay; “recinto reservado” en Bolivia; “compartimento aislado” en Panamá; “caseta o compartimento” en República Dominicana; “cubículo” en Colombia o “cámara secreta” en Perú y Chile.

## II. Requisitos

Algunos países se han preocupado de determinar en sus leyes o reglamentaciones sobre procedimiento electoral, con mayor o menor rigurosidad, las condiciones que deben reunir las casillas, entre las que deben señalarse:

- a) Un acceso exclusivo y visible desde el lugar en que se encuentre el *organismo electoral* que recibirá el *voto*, con el objeto que se pueda verificar que el *elector* entre en ella sin acompañantes.
- b) La ausencia de ventanas o huecos que pudieran vulnerar su objeto preciso cual es el de proporcionar un espacio de soledad al sufragante donde pueda con absoluta libertad y reserva, seleccionar la *boleta de votación* o marcar en ella su preferencia, según sea el caso, *voto* que luego depositará en el ánfora o urna.
- c) Una puerta o cortina; y
- d) Una repisa o mesa que facilite la actuación del *elector*.

La Ley Electoral 5884 de la República Dominicana se refiere expresamente al tema disponiendo que las casetas o compartimentos se colocarán de manera que los miembros del colegio (Mesa Electoral) puedan ver si entra más de una persona. Si no fuere posible proveer las casetas o compartimentos, se habilitará una habitación que esté en comunicación con aquella donde se encontrare el Colegio y que esté cerrada, con una sola puerta utilizable y las demás, si las hubiere, que se sellarán. La Ley de Votaciones Populares y Escrutinios chilena, además de adoptar una norma muy similar a la dominicana, establece que “si el recinto no permitiere usar salas especiales como cámaras, éstas serán construidas con puerta o cortina de modo que se asegure la total privacidad del elector. Corresponderá al Servicio Electoral determinar la forma y dimensiones de la cámara”. En Chile, este Servicio Electoral es el órgano electoral supremo en todo cuanto se refiera a la organización y dirección del *proceso electoral*<sup>1</sup>.

### **III. Relación con la Mesa Electoral**

Generalmente, se establece como obligación de los miembros de la Mesa Electoral, la revisión de la casilla para eliminar todos los elementos de *propaganda electoral* o que puedan implicar sugerencias a la voluntad del *elector*. Asimismo, deberán velar porque no se viole la privacidad de la casilla y mantener, en los procedimientos electorales que así lo establecen, cantidades suficientes de papeletas de votación para que todos los *electores* hábiles para votar en esa Mesa puedan ejercer su derecho de *sufragio*.

### **IV. Excepciones al secreto del voto**

Los tratadistas han llegado a convenir en que constituye una base fundamental de la libertad de *sufragio* el secreto en la emisión del *voto*, principio que ha sido acogido en las legislaciones electorales. Sin embargo, la existencia de impedimentos físicos ha obligado en esas mismas regulaciones a establecer excepciones para permitir el ejercicio del *sufragio* de quienes las sufren, especialmente en el caso de no videntes.

Es así como el Código Electoral Nacional de Argentina dispone que el *elector* no vidente será acompañado por el presidente de la Mesa Electoral y los fiscales al “cuarto oscuro” pero deberán retirarse cuando el *elector* haya comprobado la ubicación de las distintas boletas. Es preciso señalar que en ese país las boletas de los distintos partidos y coaliciones se encuentran dentro de la casilla a disposición del *elector*. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México y las leyes electorales de Nicaragua y República Dominicana facultan a analfabetos o impedidos físicos para hacerse asistir por una persona de su confianza en el acto de marcar sus boletas, en tanto que la costarricense ordena que ciegos y discapacitados de las extremidades superiores deberán votar públicamente, y la ley electoral boliviana de 1993 dispone que discapacitados y no videntes ingresen acompañados por el Presidente de la Mesa.

Finalmente, la ley Chilena si bien permite que los inválidos o enfermos que no puedan ingresar a la cámara sufragen fuera de ella, impone a la Mesa la obligación de adoptar las medidas conducentes a resguardar el secreto de su votación.

### **V. Otra acepción de “casilla” (México)**

La contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que expresa: “Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el *escrutinio* y cómputo de cada una de las secciones electorales en que se dividan los trescientos distritos electorales”.

La definición citada corresponde al órgano primario en el *proceso electoral* conocido con distintas denominaciones en América: “Mesa Electoral” en Argentina; “Mesa de *Sufragio*” en Bolivia y Perú; “Mesa Receptora de Sufragios” en Chile; “Junta Receptora del *voto*” en Ecuador y El Salvador; “*Mesa de Votación*” en Panamá, Colombia y Venezuela, y “*Colegio Electoral*” en República Dominicana.

De acuerdo con las características que las distintas legislaciones asignan a la mesa, puede concluirse que es un órgano electoral pluripersonal, compuesto de ciudadanos, que goza de autonomía en el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento legal le confiere, las que son principalmente las de verificar que quienes deseen sufragar ante ella estén legalmente habilitados al efecto, velar por la libertad y secreto del *sufragio*, recibir el *voto*, efectuar el *escrutinio* de los emitidos y certificar su resultado. Deben aceptar la asistencia de representantes de los partidos, coaliciones o grupos participantes en la votación y dejar constancia de las observaciones o reclamos que éstos formularen.

De acuerdo con su período de desempeño las Mesas generalmente son temporales, sólo para una votación. Excepcionalmente, en Chile sus miembros son designados antes de una *elección* general de parlamentarios y deben ejercer sus cargos en todas las votaciones que ocurran hasta la siguiente *elección* general, lo que ocurre cada cuatro años, en tanto mantengan vigente la inscripción electoral que dio lugar a su designación.

El cargo de miembro de mesa es habitualmente obligatorio, irrenunciable y gratuito, salvo algunas excepciones como Ecuador y El Salvador en que se remunera y otros estados en que se conceden feriados laborales o beneficios a quienes lo ejercen, casos de Colombia, Panamá o Paraguay.

## **VI. Otro uso del vocablo casilla (Bolivia, Nicaragua)**

Dícese de los espacios rectangulares impresos en la boleta, papeleta o cédula de votación en los que los *electores* deben marcar su expresión de voluntad.

La ley electoral de la República de Bolivia expresa que “en el recinto reservado el elector votará marcando con un signo visible la casilla correspondiente al partido,...”. Por su parte, la ley nicaragüense señala “El votante marcará en cada boleta electoral con una X la casilla del partido político, alianza de partidos,...”.

Si bien otras legislaciones han adoptado en el diseño de sus boletas o cédulas de votación espacios dibujados para la marca del *voto*, sus denominaciones, como en tantas otras materias, no son uniformes utilizándose expresiones tales como “círculo o cuadro” en México, “cuadrados” en Perú, “casillero” en Ecuador o “espacio” en Colombia y El Salvador.

La Ley chilena que acepta exclusivamente el *voto* por un candidato, dispone que se votará “haciendo una línea vertical que cruce la línea horizontal impresa al lado izquierdo del número del candidato o sobre la opción de su preferencia en caso de plebiscito”.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Boletas de votación  
Elector

Instalaciones electorales  
Mesas de votación  
Organismos Electorales  
Voto

## **Bibliografía:**

### Legislación Electoral:

Argentina: *Código Electoral Nacional*. Dirección Nacional Electoral. Buenos Aires. Edición Junio 1999.  
Bolivia: *Ley Electoral*. Corte Nacional Electoral. La Paz. Edición Abril 1997.  
Colombia: *Código Electoral*. Registraduría Nacional de Estado Civil. Santafé de Bogotá. Edición 1994.  
Costa Rica: *Código Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. San José. Edición 1993.  
Chile: *Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. Servicio Electoral. Santiago. Edición Diciembre de 1999.  
Ecuador: *Ley de Elecciones*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. Edición Abril 1998.  
El Salvador: *Código Electoral*. Instituto de Estudios Jurídicos. San Salvador. Edición Noviembre 1993.  
Guatemala: *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Tribunal Supremo Electoral. Ciudad de Guatemala. Edición Diciembre 1999.  
Honduras: *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Tribunal Nacional de Elecciones. Tegucigalpa. Edición 1993.  
México: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. Edición 1997.  
Nicaragua: *Ley Electoral*. Edición Abril 1992.  
Panamá: *Código Electoral*. Tribunal Electoral. Ciudad de Panamá. Edición Diciembre 1997.  
Perú: “Ley Orgánica de Elecciones”. Edición 1998, en *Legislación Electoral Peruana*. Walter Hernández Canelo – OEA, Lima.  
Puerto Rico: *Ley Electoral*. Comisión Estatal de Elecciones. San Juan. Edición 1995.  
República Dominicana: *Ley Electoral*. Junta Electoral Central. Santo Domingo. Edición 1996.  
Uruguay: *Ley de Elecciones*. Edición Abril 1992. Primer Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1992.  
Venezuela: “Ley Orgánica del Sufragio”, en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, de dos de Junio de mil novecientos noventa y cinco. Caracas.  
*Ordenamientos Electorales*. Tribunal Federal Electoral, Primera Edición 1994. México D.F.

### Otras obras:

I.I.D.H./CAPEL: *Diccionario Electoral*. San José. Primera Edición, 1989.  
Nohlen, Dieter; y otros: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998.

Andrés MERINO ESPÍÑEIRA



## CAUCOS

Miembros de un *partido político* que se reúnen para acordar o aprobar acerca de un programa legislativo, así como la selección o nominación de los candidatos. Como verbo, significa reunirse, congregarse o sostener un *caucus*.

Antiguamente el término era “corcas”, derivado probablemente de la palabra “caucauasú”, originaria de la tribu de los indios Alonquinos de Virginia. La palabra “caucauasú” significa mayor, anciano, consejero.

En 1763 existió un grupo de discusión en Boston llamado “*Caucus Club*”, que fue registrado por John Adams.

### **Vocablos de referencia:**

Convención electoral

### **Bibliografía:**

*The American Heritage Dictionary of the English Language*. American Heritage Publishing Company, Inc. New York, 1969.

Safire, William. *Safire's Political Dictionary: An Enlarged, Up to date Edition of the New Language of Politics*, Random House, New York, 1968.

Clifton WHITE

# CENSO DE POBLACIÓN

## I. Concepto

Es el proceso total de recolectar, compilar, evaluar, analizar y publicar o diseminar en cualquier otra forma, los datos (o la información) demográficos, económicos y sociales que pertenecen en un momento determinado, a todas las personas de un país o de una parte bien delimitada del mismo. Esta definición corresponde a la que actualmente utiliza Naciones Unidas, e incluye muchos aspectos más que la simple enumeración que para muchos ya constituye un censo.

## II. Características

Un buen *censo de población* debe satisfacer cuatro requerimientos básicos: a) enumeración individual, b) universalidad, c) simultaneidad y d) periodicidad.

### A. Enumeración individual

La idea básica que hay tras un censo es la de enumerar separadamente a cada individuo con sus correspondientes características que también deben ser anotadas en forma separada. Lo importante es cubrir a todos los individuos como sujeto de enumeración, pero ello no impide que al usar la técnica del muestreo combinada con la del censo, algunas preguntas específicas sólo se hagan a las personas incluidas en la muestra. Se supone que el diseño de la muestra (tamaño y distribución geográfica) es consistente con el tamaño de las áreas (localidades, municipios, provincias, etc.) que se desea utilizar en la preparación de las tabulaciones, tomando en cuenta el grado de detalle con que se desea presentar las tabulaciones cruzadas. Es decir que la enumeración por grupo no se puede considerar como una operación censal. Sin embargo la información que es de tipo común para toda la familia o el hogar, como sucede con aspectos geográficos (dirección, municipio, etc.), características de la vivienda, existencia de una industria en el hogar, idioma que se habla en el seno de la familia, etc., no tiene necesariamente que ser anotado para cada individuo. Sin embargo a veces se señala la conveniencia de enumerar en grupo cuando existen conjuntos de habitantes que no pueden ser empadronados individualmente tales como grupos que viven al margen de la estructura socioeconómica del país.

### B. Universalidad

El censo debe cubrir todo el país o una parte bien delimitada del mismo (región, departamento, municipio, etc.) si es que sólo se desea una cobertura parcial. El *censo de población* debe incluir a todas las personas que estén presentes o que residan en el territorio antes delimitado, de acuerdo con el tipo de censo (de facto o de jure) según se define éste más adelante.

### C. Simultaneidad

Cada persona debe ser enumerada, tan cerca como sea posible, de un punto bien definido en el tiempo (por ejemplo la media noche anterior al día del censo) con el fin de que el censo sea un reflejo exacto, hasta donde sea posible, de la población en un momento determinado. A menudo se dice que el *censo de población* es como una fotografía de la población en ese instante.

Las respuestas a las diversas preguntas (edad, estado civil, nacionalidad, etc.) deben ser dadas para ese momento previamente fijado, pero esto no excluye que para dar respuesta a algunas preguntas, se fije un período mayor (por ejemplo, si tuvo trabajo durante la semana anterior a la fecha del censo, cuál fue la fecha de nacimiento del último hijo vivo, dónde residía cinco años antes, etc.)

### D. Periodicidad

Desde que se inició la toma de censos en una forma sistemática, se pensó que éstos deberían ser levantados con una cierta periodicidad con el fin de facilitar la comparación de la información obtenida. Una de las variables básicas que se maneja en el censo es la edad, y es costumbre que la mayor parte de las tabulaciones cruzadas que utilicen esa variable, desagreguen la población en grupos de cinco en cinco años, o de diez en diez. La toma de censos cada diez años, como ha sido recomendada, facilita la comparación de un censo a otro por grupos de edad, así como hace disminuir la influencia perturbadora de la declaración corriente de la edad en números terminados en cero y cinco. No obstante que ha habido recomendaciones internacionales en el sentido de levantar los censos de población, por lo menos cada diez años, en los terminados en cero, con el fin de mantener una simultaneidad universal, a menudo razones de orden legal, administrativo y sobre todo financiero, han hecho difícil, para un buen número de países, cumplir con dicha recomendación y se han contentado con la alternativa de levantarlo cerca de esos años.

A los cuatro requerimientos antes señalados, se podría agregar el de comparabilidad tanto nacional como internacional. Esto significaría utilizar, hasta donde sea posible, los mismos conceptos y definiciones para hacer directamente comparable un censo con otro. El primer intento formal de levantar un *censo de población* en todos los países, con una base mínima comparable fue realizado por esfuerzos de Naciones Unidas, con el apoyo de organismos regionales, para el año 1950. Para el continente latinoamericano se levantó lo que se llamó el Censo de las Américas (COTA 1950) que contó con el apoyo regional del Instituto Interamericano de Estadística (IASI de Washington D.C.) y fue la primera oportunidad que hubo de obtener información censal para todo el continente en forma más o menos simultánea. A pesar de las recomendaciones y los acuerdos obtenidos se ha hecho muy difícil repetir esa operación en forma integral durante las décadas subsiguientes. Aunque ha existido el deseo de mantener la comparación de un censo a otro dentro de cada país, y de los censos entre los diversos países, diversas razones de orden local han interferido con ese buen propósito cuando se ha visto que es necesario, por circunstancias especiales, modificar algunas de las definiciones antes utilizadas. Esto ha pasado con conceptos como urbano y rural por ejemplo, o con la definición de la población económicamente activa.

### **III. Clases de censo**

Aunque la unidad de enumeración es el individuo, se hace necesario fijar las condiciones que rodean dicho individuo para ser censado. Bajo ese punto de vista han existido dos clases de censo atendiendo a la residencia del individuo: A. Censo de hecho o “de facto”, y B. Censo de derecho o “de jure”.

#### *A. Censo de hecho o “de facto”*

En esta modalidad de censo se enumeran todas las personas que se encontraban en la vivienda o unidad de control de la enumeración, a la fecha y hora que se ha señalado para el censo, sea que residan o no en dicha unidad de habitación. Este método presenta dificultades para tratar a las personas que pasaron eventualmente la noche en el hogar, así como a las que estaban ausentes por trabajar de noche.

#### *B. Censo de derecho o “de jure”*

En esta clase de censo la persona es enumerada en el lugar donde reside habitualmente. Esto implica definir en forma precisa, qué se considera como lugar de residencia, para evitar los problemas que se puedan presentar con la población que ocasionalmente no se encuentra viviendo en su domicilio; por ejemplo, las personas que se encuentran la noche del censo como visitantes pero viven en otro lugar no serían censadas en el sitio visitado, pero sí lo deberían ser en el lugar donde residen. No cabe duda que esta segunda alternativa ofrece mayores dificultades operativas que la primera que es más objetiva. A menudo, algunas omisiones o duplicaciones de población, en el proceso de empadronamiento, se atribuyen al uso de uno u otro de los métodos indicados si no se toma el cuidado necesario. Por la dificultad que presentan algunos grupos de población, como son el personal diplomático y militar, a veces se solicita que se presenten por separado, con algunas de sus características demográficas básicas. El tratamiento de este grupo en forma especial, para garantizar la comparación internacional, condujo al concepto de “población total” que recomendó la Comisión del Censo de las Américas de 1950. A quienes excluían de su censo a esos grupos residentes en el extranjero se les recomendaba enumerarlos, o estimarlos, con algunas de sus características demográficas básicas.

### **IV. Métodos de enumeración**

Hay dos métodos principales de enumeración: 1. el de entrevista directa, y 2. el de autoenumeración. En el primero, un empleado del censo visita cada hogar, lista a las personas que viven en el mismo, y a continuación procede a formular las preguntas, en orden, a cada individuo, o a menudo, entrevistando a un miembro de la familia. En el segundo método, los formularios son distribuidos, generalmente uno en cada hogar, y la información es anotada por uno o más miembros del hogar para todos los integrantes del mismo. El primer método tiene la ventaja que se puede contar con entrevistadores seleccionados y debidamente entrenados, que pueden ayudar en la obtención de una información de mejor calidad, y por eso es adecuado para levantar censos de poblaciones en lugares donde el nivel de educación es bajo. En el segundo método no se requiere

contar con ese tipo de entrevistador, ya que sólo distribuye los formularios y los recoge. Cuando los recoge puede proceder a hacer una revisión sobre la calidad del llenado, para hacer en ese momento las correcciones y ampliaciones del caso. En algunas oportunidades se puede usar el correo, tanto para distribuir los formularios como para recogerlos, o para realizar ambas operaciones. Algunos señalan como ventaja de este método, que se le da más tiempo a las persona para responder así como para que se encuentren en el hogar con lo cual se puede obtener respuestas directas. Se considera que es el método más adecuado si se trata de un censo de facto.

Naciones Unidas ha recomendado, para propósitos internacionales, el concepto de “población total” según el cual cada país debe tratar de obtener el número total de personas presentes al momento del censo, excluyendo el personal militar, naval y los diplomáticos y sus familias localizadas en el país e incluir al personal militar, naval y diplomático del país y sus familiares que viven en otro país, así como los marinos mercantes que viven en el país, pero que se encuentran fuera del mismo a la fecha del censo. Esta no sería una población “de facto” ni “de jure”, pero suministraría la información necesaria para comparaciones internacionales y para integrar totales regionales y mundiales.

Cuando se trata de asignar la población censada a las divisiones geográficas del país (departamento, provincias, municipios, etc.), se ha recomendado que se utilice el método que mejor satisfaga las necesidades nacionales. Por eso muchos países que habían usado el método de facto, se han inclinado después por el de jure, dado las complicaciones que se originan en el primero para realizar estudios de la composición de la familia, la preparación de estadísticas de migración, para el cálculo de estadísticas vitales por lugar de residencia, para asignar fondos federales o nacionales entre las diversas divisiones geográficas, y para fijación del número de representantes a cuerpos colegiados como el Congreso Nacional, el Senado, etcétera.

## **V. Utilidad general de los censos**

En un principio, el *censo de población* tuvo por objeto principal atender necesidades del Estado referentes a las obligaciones militares, tributarias y de trabajo de los habitantes de un país. Posteriormente, al empezarse a generalizar el *sufragio*, los resultados censales, en cuanto a número de habitantes, empezaron a ser utilizados para la fijación de la representación electoral. Posteriormente ha venido cambiando su alcance hasta el punto que hoy en día, tal como dice Naciones Unidas “el censo de población es una operación estadística de gran utilidad en cada país. Constituye la fuente primaria de las estadísticas básicas de población, necesarias para fines gubernamentales y para muchos aspectos de la planificación económica y social”. Se podrían señalar muchas otras aplicaciones, entre ellas la de servir de marco de referencia para la preparación de encuestas por muestreo que son tan útiles.

Los primeros censos que se podrían considerar orientados en forma moderna, se levantaron en los países escandinavos y en los Estados Unidos de América, en el siglo XVIII. Posteriormente, sobre todo en las postrimerías del siglo XIX ya se había generalizado dicha práctica a varios países, hasta culminar en el esfuerzo colectivo

realizado a mediados del presente siglo, ya que durante el período 1945-1954 levantaron sus censos de población no menos de 150 países y algunos de ellos lo hacían por primera vez. Posteriormente se ha ampliado el campo con el desarrollo de nuevas metodologías que permiten investigar, a través del censo, niveles de fecundidad y mortalidad, lo cual ha sido de gran ventaja para aquellos países que carecían –o aún carecen– de un sistema adecuado de estadísticas vitales.

Aunque ya se señaló la importancia y utilidad de los censos, se reconoce que la finalidad fundamental de un censo –que en cierta forma es una reafirmación de su función original– es la de “suministrar estadística esencial para la formulación de la *política* gubernamental y para otros fines administrativos”, como cuando se refiere a la formulación de legislación y políticas de desarrollo económico y social, empleo, vivienda, salud pública y bienestar social, migración y otros campos más que son de responsabilidad de los gobiernos, y para las cuales es necesario contar con información, lo más exacta posible, sobre los efectivos de población, de acuerdo con sus diferentes características (sexo, edad, estado civil, nivel cultural, situación económica, etc.), y sus respectivas condiciones de vida.

Hay dos aspectos, de orden político, que conviene hacer resaltar. Uno de ellos es la utilidad de las cifras censales de población, por áreas menores, que puedan ser utilizadas para que las autoridades centrales o el organismo que corresponda haga las asignaciones de fondos y otros recursos a las respectivas poblaciones, para lo cual generalmente se basan en el número de habitantes y algunas características específicas de los mismos. La otra aplicación se refiere a que, por lo general, el *sistema electoral* de un país, así como algunos aspectos relacionados con el estatuto jurídico o administrativo de los departamentos, provincias, ciudades, localidades, etc., se basan en los recuentos de población. A menudo la representación en el congreso o asamblea nacional se hace con base en un representante por cada cierto número de habitantes residentes o fracción del mismo, en otros la población de áreas menores puede ser integrada para formar distritos electorales. La realización de censos periódicos permite revisar, no sólo la magnitud de las diversas divisiones político-administrativas del país, sino también sus tendencias al crecimiento –o decrecimiento en su caso– y a los cambios que se operan por incorporación o anexión de áreas vecinas, una de las formas en que crecen las ciudades grandes y las áreas metropolitanas.

La información rendida por uno o más censos, y su combinación con las estadísticas vitales, permite, bajo suposiciones plausibles, proyectar el monto de la población clasificada por sexo y edad –y posiblemente otras características como urbano-rural– para años futuros. Estas proyecciones de población son de mucha utilidad para examinar las implicaciones del crecimiento poblacional, según diversos niveles de las variables demográficas que entran en juego: fecundidad, mortalidad y migración.

## **VI. Omisión censal**

Aún cuando al planificar y ejecutar un censo se trata de cumplir con los requerimientos que fueron señalados al principio, lo cual llevaría a un recuento completo de la población, se sabe que es difícil obtener una cobertura total, y que por ello, todos los censos

muestran un mayor o menor grado de cabalidad. La diferencia entre la población realmente enumerada y la existente constituye la “omisión censal” que, en algunos casos, puede ser de cierta consideración sobre todo en ciertos grupos de edad (menores de un año por ejemplo) o en grupos de menor nivel cultural (por ejemplo ciertos, grupos étnicos, población dispersa, etc.). Con el fin de cuantificar esta omisión, algunos países realizan una enumeración postcensal, por muestreo, no sólo para obtener dicha medida sino también para juzgar la calidad de la información recolectada. Cuando no es posible hacer la enumeración, se pueden utilizar métodos demográficos que combinen los resultados de censos anteriores y de las estadísticas vitales del período intercensal, con el fin de compatibilizar la información y así obtener una estimación de la omisión censal. Por lo general, las tabulaciones que presentan las oficinas censales se basan en la población realmente enumerada; pero para otros fines de análisis y, sobre todo para la elaboración de proyecciones, se utilizan las cifras corregidas por omisión.

Por la importancia que tienen las cifras de un censo y por las repercusiones que las mismas puedan tener, se acostumbra que el Congreso u otro organismo similar le dé una aprobación oficial a las cifras. Si se usan las cifras iniciales o las corregidas, dependerá del país.

**Vocablos de referencia:**

Estadísticas electorales  
Registro electoral

Jorge ARIAS DE BLOIS

# CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

## I. Naturaleza y objetivos

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (*CAPEL*), es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Fue creado en 1983 e inició sus labores en el mes de febrero de 1985. El Estatuto del Centro establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las *elecciones*, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con *organismos electorales*, poderes legislativos, organismos de la sociedad civil y *partidos políticos*. Establece también que el IIDH/*CAPEL* sustentará su acción en “el principio de las *elecciones* libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la *democracia* y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional”.

El IIDH/*CAPEL* ha contribuido durante su existencia a fortalecer los procesos democráticos del Continente Americano, privilegiando, como un mecanismo para acompañar la reinserción de sus países a los *procesos electorales*, el fortalecimiento de los *organismos electorales*, a través de programas de asistencia técnica, de cooperación horizontal y de campañas cívicas para el desarrollo de una *cultura política*. Como muestra patente de su consolidación, el IIDH/*CAPEL* se convirtió en la Secretaría Ejecutiva de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe; la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*.

## II. Asociaciones de Organismos Electorales

Como se indicó anteriormente, *CAPEL* ejerce la Secretaría Ejecutiva de las *Asociaciones de Organismos Electorales* que comprenden a la mayoría de los *organismos electorales* de América Latina y Norteamérica.

En 1985 se constituyó la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal). En 1989 se conformó la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur (Protocolo de Quito), y en 1991 ambas Asociaciones constituyeron la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, instancia que posteriormente se amplió con el ingreso de *organismos electorales* de América del Norte y del Caribe.

Estas asociaciones se constituyeron, con el objetivo de servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias, en pro del perfeccionamiento de los *sistemas electorales*, uno de los elementos para lograr regímenes auténticamente democráticos. Aprovechando el trabajo de estas Asociaciones, el IIDH/*CAPEL* ha diseñado, ejecutado y evaluado programas de asesoría técnica y misiones de observación de *elecciones*, y ha estimulado la comunicación, las relaciones internacionales y la cooperación regional, a través de reuniones anuales.

Las actas constitutivas de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, de la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe, establecen que al IIDH/*CAPEL*, en su condición de Secretaría



Ejecutiva, le corresponde la organización de la reunión anual o bi-anual, según el caso, de cada una de estas Asociaciones, en coordinación con el *organismo electoral* anfitrión de cada Conferencia. A esta reunión, que se realiza en la fecha y lugar que cada Asamblea dispone para la celebración de la siguiente, asisten al menos dos integrantes de cada organismo superior electoral de la Asociación respectiva. La actividad constituye un mecanismo idóneo para el diagnóstico y análisis de los problemas que enfrentan los *organismos electorales* de la Región en la organización de *elecciones*, concretando recomendaciones para la optimización de los mismos a través de la cooperación entre dichos organismos y entre éstos y organismos internacionales como el IIDH.

### **III. Misiones de observación electoral**

El IIDH/CAPEL realiza Misiones de Observación Electoral en los diferentes países de América Latina donde se efectúan *procesos electorales*. Estas desempeñan un papel dual de observación técnica del proceso eleccionario y verificación imparcial de las *elecciones*. En este sentido, los miembros de la Misión prestan especial atención a los aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como padrón electoral, documento de identificación del *elector*, materiales para el *sufragio*, procedimiento de votación, *escrutinio* y cómputo de *votos*, entre otros. A su vez, cumplen la función de monitorear la efectiva aplicación, en un *proceso electoral* determinado, de las más elementales normas internacionales en materia de Derechos Civiles y Políticos, para asegurar una evaluación integral y objetiva del *proceso electoral*.

Estas misiones están integradas con un criterio pluralista, por profesionales especialistas de distintos países del área. Ellos se preocupan durante la misión de reunir la mayor cantidad de información posible; de entrevistarse con representantes de los diferentes sectores políticos involucrados en el proceso, así como con las autoridades gubernamentales y electorales.

Toda esta labor se traduce en una evaluación de la *jornada electoral* y en un análisis del proceso cuyos resultados son remitidos al *Organismo Electoral* organizador de las *elecciones*, con el fin de que, en el espíritu de cooperación horizontal que emana de los acuerdos de las Asociaciones, reciba las observaciones técnicas y sugerencias de los miembros de la Misión y de considerarlo pertinente, pueda tomarlas como base para mejorar sus futuros procesos de organización electoral.

### **IV. Asistencia técnica especializada**

La preocupación del IIDH/CAPEL por la promoción y *consolidación de la democracia* representativa, el *Estado de Derecho* y las *elecciones* libres como parte esencial de la teoría y práctica de los Derechos Humanos, lo ha llevado al establecimiento de un área específica dedicada a la asistencia técnica electoral.

El área de Asistencia Técnica Electoral guarda en sus programas estrecha relación con las características institucionales del IIDH desarrollando sus tareas con base en un enfoque multidisciplinario que involucra perspectivas distintas de diversos factores de análisis, metodologías, técnicas y de diagnóstico político electoral, desde el normativo-jurídico, el

politológico, el sociológico, hasta el técnico electoral especializado, debido a que el fenómeno técnico electoral por su propia complejidad debe ser abordado interdisciplinariamente.

Los programas de asistencia técnica a *organismos electorales*, están diseñados con base en los resultados de un proceso de diagnóstico, durante el cual se utiliza como referente la información que en este sentido se obtiene en las reuniones anuales de las *Asociaciones de Organismos Electorales*, así como la información contenida en las solicitudes de asistencia técnica de los propios organismos.

El IIDH/CAPEL brinda asistencia técnica en las siguientes áreas: modernización y fortalecimiento institucional; sistemas de administración y logística electoral (cronogramas de actividades; diseño, definición, impresión y adquisición de materiales electorales; diseño operativo para la oportuna, segura y fluida transmisión de resultados de las *elecciones* y su difusión pública); campañas de educación cívica y capacitación de funcionarios y de las personas encargadas de recibir el *voto* a los ciudadanos el día de las *elecciones* y de hacer el *escrutinio*, capacitación de fiscales de *partidos políticos*; diseño de programas para procesamiento electrónico de datos, aplicado a un *proceso electoral*; *Registro Civil*, *Registro Electoral* y Documento de Identificación, transmisión de resultados.

La modalidad de acción del área de Asistencia Técnica Electoral es variada con una característica básica: su estrecha y personalizada relación con el máximo *organismo electoral*, sus miembros y funcionarios gerenciales, del país al que se presta asistencia. Por otro lado, se establecen contrapartes nacionales que guían el programa específico en coordinación permanente con el IIDH/CAPEL a través de un equipo de asesores expertos, destacados por la Dirección de CAPEL. Los programas específicos tienen una cobertura nacional o regional según la asistencia requerida por el *organismo electoral* nacional.

## **V. Educación y capacitación**

Por medio de las actividades de educación y capacitación el IIDH/CAPEL analiza diversos aspectos electorales desde la perspectiva interdisciplinaria, contando al efecto con concurso de expertos latinoamericanos de relevantes condiciones académicas. Por medio de estas actividades el IIDH/CAPEL promueve la consolidación de regímenes auténticamente democráticos, contribuyendo al perfeccionamiento de los *sistemas electorales* vigentes, a través del estudio y el intercambio de experiencias. Estas actividades pueden clasificarse en dos categorías:

El Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, cuyo aporte efectivo es la optimización de los sistemas y *procesos electorales* democráticos en el Continente, supone un tratamiento de la temática electoral desde varias perspectivas, que deben adaptarse a las necesidades que la coyuntura impone.

El Curso fue diseñado con tres características básicas : 1) que sea interdisciplinario, es decir, que tome en cuenta aspectos filosóficos, políticos, jurídicos y sociológicos para el desarrollo del material; 2) que sea impartido por expertos en derecho, ciencias sociales y políticas; miembros de los *organismos electorales* del hemisferio; miembros del Consejo de

CAPEL y del IIDH y personalidades sobresalientes en el mundo democrático, y 3) que esté abierto a participantes de todo el continente.

Desde 1987, el Curso Interamericano de Elecciones se ha constituido en un importante espacio de diálogo y estudio de los principales temas que le interesan a los diversos actores cada año, como reforma constitucional, *partidos políticos* y participación ciudadana y *governabilidad* democrática, entre otros. Para el éxito de estos cursos, ha sido clave la participación de los miembros y líderes de *partidos políticos*.

Los Cursos y Seminarios especiales son actividades no periódicas que se enmarcan dentro de sus objetivos básicos. De esta manera, se llevan a cabo diferentes eventos en forma de seminarios, conferencias, reuniones de expertos, mesas redondas, etc., en los cuales se evalúa el estado y las perspectivas de los *procesos electorales* y se trata de promover un consenso sobre la importancia de la *consolidación de la democracia* y las *elecciones* libres en América Latina.

Estas actividades se realizan con el propósito de abrir espacios para la discusión sobre temas o coyunturas que no han sido analizadas, al menos desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## **VI. Educación cívico electoral**

Los programas de educación cívica electoral del IIDH/CAPEL, buscan fortalecer el sistema democrático, fomentar la participación ciudadana en los procesos políticos- electorales y crear una cultura y valores democráticos. Estos están subdivididos en:

Programas cívico-electorales que se ejecutan previa la realización de una *elección*, a través de los cuales se instruye a la población en relación con aspectos tales como la mecánica del *voto*.

Programas post-electorales permanentes que refuerzan la transición y consolidación democrática (motivación y didáctica, exaltación de valores democráticos).

Los programas de educación cívica del IIDH/CAPEL buscan fortalecer el sistema democrático al tiempo que los países latinoamericanos continúan su consolidación política.

## **VII. Publicaciones**

El IIDH/CAPEL edita, publica y distribuye importante material sobre temas electorales, incluyendo material destinado a generar un mayor apoyo para la realización de *elecciones* libres y fortalecimiento de democracias representativas.

Las publicaciones del IIDH/CAPEL se clasifican de la siguiente forma: Serie Elecciones y Democracia, Serie Cuadernos de CAPEL, Serie Memorias, Serie Textos Jurídicos, Boletín Electoral Latinoamericano, Directorio de Organismos Electorales, Boletín Informativo de

la Unión Interamericana de Organismos Electorales e Informes de Misiones de Observación.

**Vocablos de referencia:**

Asesoría electoral

Asociaciones de Organismos Electorales

Observación internacional de elecciones

Roberto CUÉLLAR MARTÍNEZ

## CIFRA REPARTIDORA

Vale distinguir entre dos sentidos: La *cifra repartidora* puede ser entendida como 1) un tipo de *cociente electoral* en el procedimiento de *cociente electoral* para convertir *votos* en escaños; o bien como 2) denominación latinoamericana del método *D'Hondt*.

Generalmente, la *cifra repartidora* (*chiffre répartiteur*) es parte de los procedimientos de *cociente electoral*, que tienen dos características en común. La primera característica común es la forma de cálculo. El *cociente electoral* se obtiene mediante división, en la que el dividendo es igual al total de los *votos* válidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada (Hare, Hagenbach-Bischoff, Droop, STV-Droop, etc.; véase vocablo *cociente electoral*). Los partidos obtienen tantos escaños como las veces que el *cociente electoral* cabe dentro del número de *votos* por éstos recibidos. La segunda característica común radica en que los procedimientos de *cociente* normalmente no alcanzan a distribuir todos los escaños disponibles, de modo que tienen que aplicarse otros métodos adicionales (del resto mayor, del mayor promedio, etc) para asignar los escaños restantes.

Sin embargo, en América Latina, la *cifra repartidora* se calcula de otra manera, lo que implica características particulares de este procedimiento de *cociente electoral* contrarias al tradicional. Primero, la división se efectúa en base a un procedimiento de divisor, aplicando la serie de divisores *D'Hondt* (véase vocablo *D'Hondt*) y tomando la última cifra que todavía legitima recibir un escaño como *cociente electoral* en el respectivo proceso de adjudicación de los escaños. En efecto, se da sólo un paso adicional al de *D'Hondt* al aplicar esta cifra como *cociente electoral*. Segundo, este procedimiento llamado de *cifra repartidora*, por su analogía con el método *D'Hondt*, consigue distribuir todos los escaños y elimina así el problema de los restos. O sea, el sistema *D'Hondt*, añadido por un cálculo adicional, en América Latina se llama *cifra repartidora*.

### Vocablos de referencia:

Cociente electoral  
D'Hondt

### Bibliografía:

Hagenbach-Bischoff, E.: "Manière de trouver le chiffre répartiteur", en: *La Représentation Proportionnelle*, ano 7, 1888.

Dieter NOHLEN

# CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

## I. Concepto

La *circunscripción electoral* (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los *electores* constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la *circunscripción electoral*, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores (Rae, 1967, p. 19). En esto se distingue la *circunscripción electoral* del *colegio electoral*, establecido a efectos de emisión del voto, que divide de tal modo a la circunscripción que todos los *electores* puedan ejercer con comodidad su derecho (o su obligación) de votar.

## II. Tipos de circunscripciones

Las *circunscripciones electorales* pueden dividirse, en principio, en dos grupos básicos: circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas. Según esta misma dimensión numérica, es conveniente sin embargo, distinguir los tipos siguientes: circunscripciones binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, las que, en conjunto, constituyen las *circunscripciones electorales* pequeñas, circunscripciones medias (de seis a diez escaños), circunscripciones grandes (más de diez escaños) y circunscripciones únicas.

Una segunda dimensión atañe la uniformidad o variabilidad de los distritos electorales en un *sistema electoral*. Los distritos electorales plurinominales varían por lo general en su medida. Sin embargo, en el caso de distritos electorales más pequeños, existen también situaciones uniformes. Los distritos electorales bi- y trinominales, aplicados uniformemente, representan incluso *sistemas electorales* de derecho propio, el sistema binominal (como lo encontramos en Chile) y el trinominal. En el caso de los distritos pequeños e uniformes es también importante el número de escaños a adjudicar en cuanto a si éste es par o impar, puesto que de esta dimensión depende en gran medida el efecto de los distritos electorales sobre la representación. Se produce una excepción a la regla que dice: cuanto más pequeño el distrito electoral, mayor la desproporción en favor del *partido político* más grande o de los más grandes. Si el número de escaños a asignar es uniformemente una cifra par, entonces se beneficia el segundo partido más grande frente al primero.

No menos importante resulta una tercera dimensión, la de la estructura de la variabilidad. La pregunta es, si el tamaño de los distritos es relativamente homogéneo o heterogéneo. En el campo de la investigación se calcula por lo general el valor medio con el que se trabaja comparativamente. Este valor puede ocultar, empero, grandes diferencias, como es el caso de una estructura en la que predominan distritos electorales pequeños pero coinciden con uno o dos distritos electorales grandes. En América Latina, la fluctuación

en el tamaño de los distritos electorales es por lo general muy significativo, p. ej. en Bolivia entre 5 y 31, en Brasil entre 8 y 70, en Costa Rica entre 4 y 21, en la República Dominicana entre 2 y 31 *mandatos*.

Los diversos tipos de *circunscripciones electorales* son compatibles, en principio, con todos los *sistemas electorales*, sean de representación mayoritaria o proporcional. Existe, incluso, la circunscripción uninominal en el *sistema electoral* proporcional, ya que la *circunscripción electoral* no tiene por qué ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un *sistema electoral*. La desproporción natural entre *votos* y *escaños* que se manifiesta normalmente en la *elección* de diputados en las *circunscripciones electorales* uninominales puede remediarse por medio de igualaciones proporcionales o de listas complementarias.

### III. Efectos de la magnitud de las circunscripciones

Para determinar los efectos que ejercen las circunscripciones es muy importante tomar en cuenta su magnitud, es decir el número de representantes que se eligen por circunscripción. Si dejamos de lado la posible influencia que los otros elementos configuradores del *sistema electoral* ejercen sobre los *resultados electorales*, las distintas magnitudes de las *circunscripciones electorales* producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la *proporcionalidad*. Por el contrario, la *elección* en circunscripciones pentanominales e incluso más pequeñas, es una *elección* mayoritaria (del tipo de los *sistemas electorales* que establecen mayorías). Los cambios en los tamaños de las *circunscripciones electorales* pueden implicar, en consecuencia, un cambio del tipo de *sistema electoral*.

El tamaño de la *circunscripción electoral* tiene que ver también con la relación entre el votante y el elegido en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro. Así, se le puede atribuir al *voto* un significado más o menos personal, es decir de confianza en una persona, o de un *voto* ideológico en favor de un *partido político*, su oferta ideológica y pragmática, en favor de listas partidistas. De esta manera, el tipo de circunscripción influye también en la estructura de los *partidos políticos* y en el significado que tienen los *partidos políticos* en la *representación política*.

### IV. Efectos de la división geográfica de las circunscripciones

Un problema muy debatido políticamente es la distribución geográfica de las *circunscripciones electorales*. La división de un territorio electoral en circunscripciones puede hacerse desde los puntos de vista más diversos. Las consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico constituyen criterios ciertamente importantes. La historia de las *elecciones*, sin embargo, abunda en ejemplos que demuestran cómo también división en *circunscripciones electorales* es el resultado de causas netamente políticas. Por regla general, lo más importante para conocer los factores causantes de los sesgos en la *representación política*, es saber si subyace una “clave de representación” en la división del territorio electoral en *circunscripciones electorales*. La cuestión es, por lo tanto, saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de *electores* o de habitantes y los *escaños*. Únicamente los procedimientos de *escrutinio* que prevén la concesión de un *escaño* por un número determinado de *votos*, los sistemas de representación proporcional

con igualación de escaños a escala nacional y los sistemas de distrito único son inmunes a las desigualdades que se producen con base en la división de las *circunscripciones electorales*.

Se debe distinguir entre formas activas y pasivas de diferenciación en la *representación política*. La forma activa la encontramos, por ej., en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación en favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas (agrarias, de preferencias conservadoras) del país. La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circunscripciones como adaptación al desarrollo demográfico.

Si a los efectos producidos por la *manipulación* de la clave de representación se añaden los efectos producidos por diferentes magnitudes de las circunscripciones, pueden producirse, entonces, distorsiones importantes en la *representación política*.

La forma de geometría electoral manipulada se conoce con el nombre de gerrymandering. El concepto se remonta a Mr. Gerry, quien consiguió recortar una circunscripción a su medida en la ciudad de Boston, parecida a una salamandra. El gerrymandering implica el arreglo intencionado, no accidental, de los límites de las *circunscripciones electorales* según la dispersión geográfica del electorado de un candidato o de un partido, sin tener que manipular necesariamente la clave de representación.

En los *sistemas electorales* mayoritarios cuya base comunmente es la circunscripción uninominal, las comisiones de distritación (Boundary Commissions) que vigilan la correspondencia adecuada entre población y *circunscripciones electorales* y que tienen a cargo, si es necesario, el nuevo trazado de las circunscripciones, se han convertido en instituciones importantes para asegurar unas *elecciones* constitucionalmente irreprochables, siempre que tengan plena autonomía y facultades de imponer criterios de imparcialidad (véase Johnston 1999).

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Geografía electoral  
Representación política  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Johnston, R.J.: *The Boundary Commissions. Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1998.  
Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, YALE University Press, Boston 1971.  
Synder, R./Samuels, D.: *Devaluing their Vote. Latin America's Unfair Elections*, University of Minnesota, 1999.

Dieter NOHLEN



# CIUDADANÍA

## I. Concepto

Condición de Ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico. Se fundamenta esa definición en una tesis de Thomas H. Marshall, para quien la *ciudadanía* tiene tres elementos: civil, político y social. “El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad personal, libertad de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; el derecho a la propiedad, el de concluir contratos válidos y el derecho a la justicia... Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del *poder* político, como miembro investido con autoridad *política*, o como *elector* de dicho cuerpo... Por el elemento social, quiero señalar el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los patrones predominantes en la sociedad” (Class, Citizenship and Social Development Essays. Doubleday, Garden City, 1964, p. 74). Esa definición, según su autor, es sociológica, pero los elementos que la forman son jurídicos y corresponden a los derechos públicos subjetivos de la época actual. Hay otras dos acepciones o criterios usados para definir *ciudadanía*, que tienen importancia:

### A. Confusión con Nacionalidad

Se da, como ejemplo, en el artículo de Giuseppe Biscottini en la Enciclopedia Jurídica Italiana, donde se dice que *ciudadanía*, en el concepto más amplio y genérico “puede ser definida como la condición jurídica de quien forma parte de un Estado”. Todos los problemas que se tratan luego corresponden a la nacionalidad, tales como los criterios para otorgarla, sean las tesis del ius sanguini y voluntad individual; los límites internacionales al derecho del Estado a otorgar o negar la nacionalidad a determinados individuos o personas jurídicas; la posibilidad de renunciar a una nacionalidad, la protección jurídica dada por el Estado a sus nacionales; el tratamiento a los extranjeros, etc. Esa confusión entre nacionalidad y *ciudadanía*, como dice el venezolano Francisco Vetancourt Aristiguieta, “ha sido una tradición en los constitucionalistas y comentaristas de nuestras leyes fundamentales”. Aun en los tratados internacionales, como lo observa Alejandro Alvarez, “L’expression de citoyen est prise presque toujours comme equivalent a celle de national” (Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano América. Emp. El Cojo, Caracas, 1957, p. 30). Dicha definición tiene el problema de que no todos los nacionales son ciudadanos, si bien para ser ciudadano se requiere la condición de nacional. La *ciudadanía* es pues un derecho para el cual la nacionalidad constituye un supuesto indispensable. Tiene usualmente un supuesto jurídico, el derecho a la nacionalidad, y otro de hecho, llegar a la mayoría de edad. Nacionalidad y *ciudadanía* son, sin embargo, dos situaciones diferentes y la confusión entre ellas produce serios equívocos.

## B. Entendida como titularidad de los derechos políticos

Esta es la definición que aparece en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, según el cual “*Ciudadanía*” es 1. “Calidad y derecho de ciudadano” 2. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación” y “Ciudadano” es 3. El habitante de las ciudades antiguas o de los Estados modernos, como sujeto de derechos políticos, y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de la nación. Aparece igualmente en el Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, para el cual “*Citoyenneté*” es “Calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto de derechos cívicos”. Para el mismo, “*Citoyen*” es “Persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio”. Este criterio se inspira en la generalizada institución de conceder a los extranjeros iguales derechos civiles que a los nacionales, y reservar para éstos, los derechos políticos.

Como escribió Elías Leiva “Un principio de justicia, generalmente aceptado entre los pueblos que viven en la sociedad de las naciones, que se funda en razones de humanidad y de conveniencia, ha hecho que se concedan al extranjero todos aquellos derechos civiles que se acuerdan al nacional y sin los cuales el hombre no puede realizar útilmente el objeto de su vida” (Principios de Ciencia Constitucional. Imprenta Gutemberg, San José, 1934, p. 39). En cambio, hay casi unanimidad en que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales, que han alcanzado la mayoría de edad, a los cuales se tiene como ciudadanos. Las restricciones que en distintas épocas se han impuesto al ejercicio del *sufragio*, en cuanto a sexo, propiedad de bienes o nivel de instrucción, motivan que se tenga a los ciudadanos como “la aristocracia de la República”, según la denomina Francisco Bauzá (citado por Vetancourt, op. cit., p. 12). La inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en los catálogos de derechos públicos subjetivos, no altera dicha distinción, dado que lo acostumbrado es atribuirlos a todas las personas que sean trabajadores, miembros de la familia o necesitados de instrucción, sin hacer diferencia entre nacionales y extranjeros.

Por otra parte, dicha concepción evidencia la jerarquía especial de los derechos políticos, que poseen un carácter fundante y prioritario sobre los derechos de otros tipos. Proviene éste de la circunstancia de que sólo en la *democracia* es posible hablar de derechos públicos subjetivos como limitantes del *poder* de los gobernantes y base de exigencia de la responsabilidad de éstos, por los gobernados, que pueden repudiarlos y sustituirlos en un siguiente proceso eleccionario. Un examen a profundidad de la tesis que identifica la *ciudadanía* con los derechos políticos, permite darse cuenta de que no difiere de la expuesta primeramente. Los derechos políticos son los únicos que faltan a todos aquéllos que no son ciudadanos y que distinguen a estos últimos, que, en consecuencia, son quienes poseen la totalidad de los derechos públicos subjetivos.

## II. Historia

Las distintas concepciones sobre “*ciudadanía*”, señaladas, tienen una clara explicación histórica. Es necesario, por tanto, mencionar los hitos de su proceso de evolución.

### A. Grecia clásica

La *ciudadanía* tiene dos características fundamentales: pertenece sólo a una élite y representa un vínculo de carácter religioso. El primero de dichos requisitos se evidencia en la Constitución de Atenas. Nos dice Aristóteles en esa obra: “Dragón dispuso sus leyes, y esta organización fue del siguiente modo:

La plena *ciudadanía* se le daba a los que tenían su armamento de hoplitas...El Consejo lo forman cuatrocientos uno de los ciudadanos del pleno derecho a quienes toca en suerte...” (Edición bilingüe, traducción y Nota con Estudio Preliminar por Antonio Tovar. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, párrafo 4).1, 2 y 3).

La relación entre el ciudadano y la polis ha sido descrita por Werner Jaeger así: “La polis representa un nuevo principio, una forma más firme y más completa de vida social... con la polis surgió, por primera vez, lo que nosotros denominamos estado, aun cuando la palabra griega puede traducirse lo mismo por estado que por ciudad... La polis es el centro dominante, a partir del cual se organiza históricamente el período más importante de la evolución griega... la pertenencia a una ciudad tenía para los griegos un valor ideal, análogo al sentimiento nacional para los modernos... La polis como suma de la comunidad ciudadana da mucho. Puede exigir, en cambio, lo más alto... En tanto que es estado incluye al hombre en su cosmos político, le da, al lado de su vida privada, una especie de segunda existencia, el bios político... Lo realmente nuevo y lo que en definitiva trajo consigo la progresiva y general urbanización del hombre fue la exigencia de que todos los individuos participaran activamente en el estado y en la vida pública, y adquirieran conciencia de sus deberes ciudadanos completamente distintos de los relativos a la esfera de su profesión privada... El ideal del ciudadano como tal, fue el que Félix enseñó a Aquiles: ser apto para pronunciar bellas palabras y realizar acciones... Cuando apareció el nuevo estado jurídico, la virtud de los ciudadanos consistió en la libre sumisión de todos, sin distinción de rango ni de nacimiento, a la nueva autoridad de la ley” (Paideia. Los Ideales de la Cultura Griega. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, p. 84-115). Ese ideal ciudadano fue el que Platón ejemplificó en su diálogo Critón, al presentar la negativa de Sócrates a escapar de la condena que se le había impuesto, pese a considerarla injusta, por estimar que con ello desairaba las leyes de su patria, que podían recordarle todo lo que les debía desde niño.

Cuando Platón escribe sus diálogos, en el siglo IV antes de Jesucristo, ya habían declinado el *poder* político de Grecia y la estructura interna de la sociedad griega. Se trataba más bien de un esfuerzo para recuperar lo perdido. Lo importante es que fue a través de su pensamiento que los ideales de la cultura griega fueron transmitidos a otros pueblos de la Antigüedad y a sus sucesores, sirviendo de modelo ejemplificador. En la concepción griega sobre el “ciudadano” se ve claro el origen de la identidad con el concepto de nacionalidad.

### B. Roma

A diferencia de Grecia, la *ciudadanía* en Roma no constituía una comunidad cerrada sino que se convirtió en un fenómeno universal, dado que en el año 212, Caracalla la otorgó a

todos los hombres libres del Imperio. Claude Nicolet calcula que recibieron ese beneficio un total de seis millones de personas, lo que constituía entre una quinta o una décima parte de la población del Imperio. Dicho autor nos describe los atributos de la *ciudadanía*, diciendo que era una garantía cívica y jurídica”. En la *República* incluía un derecho de participación en la vida *política*, pudiendo participar en las deliberaciones y en las *elecciones* de Magistrados. En el Imperio, al ser sustituidos los Cónsules por los Emperadores, desapareció esa *participación política* y se mantuvieron sólo las garantías (The World of the Citizen in Republican Rome. Traducción del Francés por P. S. Falla, Batsford Academic and Educational, London, 1980, p. 20).

El ejemplo de los privilegios del ciudadano romano en la época del Imperio lo tenemos, en una forma vívida, en los Hechos de los Apóstoles, al narrar la prisión de San Pablo después de su confrontación con los judíos de Jerusalén: “Ordenó el tribuno que le metiesen en la fortaleza y que, azotándole, le atormentasen, para descubrir por qué causa gritaban tanto en contra de él. Ya que lo hubiesen atado con las correas, dijo Pablo al centurión que estaba presente: ¿Os es lícito a vosotros, azotar a un ciudadano romano y eso sin formarle causa? El centurión, oído ésto, fue al tribuno y le dijo: Mira lo que haces; pues este hombre es ciudadano romano. Llegándose entonces el tribuno a él, le preguntó: Dime, ¿eres tú Romano? Respondió él: Sí. A lo que replicó el tribuno: A mí me costó una gran suma de dinero ese privilegio. Y Pablo dijo: Pues yo lo soy de nacimiento. Al punto se apartaron de él los que le iban a dar el tormento. Y el mismo tribuno entró en temor después de que supo que era ciudadano romano y que le habían hecho atar” (Hechos de los Apóstoles, 22-24 a 29).

Posteriormente, se confirma la situación de privilegio, cuando se decide juzgar a San Pablo: “Mas, Festo, queriendo congraciarse con los Judíos, respondiendo a Pablo dijo: ¿Quieres subir a Jerusalén y ser juzgado ante mí? Respondió Pablo: Yo estoy ante el tribunal del César, que es donde debo ser juzgado; tú sabes muy bien que yo no he agraviado a los judíos. Que si los he ofendido, o he hecho alguna cosa por lo que sea reo de muerte, no rehúso morir, pero, si no hay nada de cuanto éstos me imputan, ninguno tiene derecho a entregarme a ellos. Apelo al César. Entonces Festo, habiéndolo tratado con los de su consejo, respondió: “¿Al César has apelado? Pues, al César irás” (ibid, 25-9 a 12).

### C. *Francia Republicana*

Durante la Edad Media europea, el concepto de *ciudadanía* no tiene verdadera importancia, si bien existe una vinculación entre las personas y el feudo o la ciudad donde residían. El concepto de *ciudadanía* no vuelve a adquirir relevancia sino cuando se producen los movimientos republicanos, inspirados en la Ilustración, a finales del siglo XVIII o principios del XIX.

Cierto que, para entonces, todos los conceptos greco-romanos habían sufrido las modificaciones que resultan de la tradición judeocristiana, que le dio especial importancia al concepto de “dignidad humana”, sea que reconoció un especial rango, “como resultado de su origen y su finalidad, creado por Dios, a la imagen suya y llamado a un destino eterno que trasciende todas las apariencias temporales. Origen y fin siendo comunes a

todos, todos participan igualmente de la dignidad que en ellos se funda” (Rivero, Jean: Les Libertés Publiques. Les Droits de l’homme. Presses Universitaires de France, Paris, 1974, p. 45).

El ejemplo de la importancia que se le da al concepto de “ciudadano” aparece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 27 de agosto de 1789, sea en el fervor de los primeros días de la Revolución Francesa. Tal y como lo explica Jean Rivero: “La dualidad que aparece en el título de la Declaración debe ser explicada. Los derechos del hombre son... anteriores a la sociedad. Pero, los derechos del ciudadano no se conciben sino cuando la sociedad ha sido creada. Hay entonces entre ellos, una diferencia de naturaleza... Los derechos del ciudadano son los corolarios necesarios de los derechos del hombre...

Los derechos del hombre son libertades. Le permiten al hombre conducir una vida personal, como él la entienda. Le confieren una era de autonomía dentro de la cual la sociedad no puede inmiscuirse... Los derechos del ciudadano son poderes; aseguran la participación de todos en la conducción de la ciudad. Por eso, excluyen toda posibilidad de opresión por parte de ella: ellos son el derecho de concurrir a la formación de la voluntad general (Art. 6), el derecho de consentir en los impuestos (Art. 19), etc.

Esa distinción corresponde, en realidad a dos concepciones diferentes de la libertad, que Benjamin Constant ha sistematizado en la oposición entre libertad *política*, o libertad de los antiguos y libertad civil o libertad de los modernos. Dentro de la ciudad griega, la participación en la decisión política en el seno de la asamblea del pueblo era la única expresión de la libertad... Los “modernos” aspiraban menos a participar en el *poder* que a sustraer de su ámbito la conducción de su existencia: la libertad “civil” (en el sentido que uno habla de “derecho civil” en oposición al derecho “público”) es la verdadera libertad... Dentro de la Declaración, las dos categorías, lejos de oponerse, son insolubles” (Rivero, J.: op. cit., p. 61-63).

Los conceptos transcritos revelan la preponderancia, en el pensamiento jurídico francés, del concepto de *ciudadanía* como expresión de los derechos políticos. Es lógico que así fuera en el momento revolucionario. Se trataba del inicio de la vida republicana, que luego habría de transformarse en *democracia*. La condición de ciudadano es parte del derecho a intervenir en la designación de los gobernantes que son producto de la voluntad mayoritaria popular, que es el resultado práctico, efectivo y reducido de la “voluntad general” de Rousseau. Esta corresponde al concepto de libertad política, o libertad de los antiguos, dentro de la tesis de Constant que cita Rivero. Por otra parte, la afirmación de la importancia del concepto de libertad civil, como área exenta de la intervención del Estado, revela el inicio de la concepción del liberalismo económico que va a dominar el siglo XIX europeo y que, junto con todos los sustratos ideológicos y filosóficos de la Revolución Francesa, van a llegar a América Latina al iniciarse, en el siglo XIX, los movimientos de Independencia.

#### D. La Constitución de Cádiz

Para completar el espectro ideológico que habría de iluminar el ingreso de la América Española a la vida independiente, hacía falta un documento de enorme importancia: la Constitución promulgada para la totalidad del Imperio Español, en Cádiz, en 1812, como parte del movimiento de unidad de los reinos de España contra la dominación de Bonaparte. El movimiento tiene una serie de particularidades muy sugestivas.

En primer término, se trata de obtener una igualdad de derechos entre peninsulares y criollos, creándose una *ciudadanía* para todos los reinos del Imperio español, que guarda alguna similitud con la *ciudadanía* romana creada por el Edicto de Caracalla, dado que de ella se excluían los negros como en ésta los esclavos. En el artículo 1 se decía: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, concepto que en el artículo 5, inciso primero se limitaba a “los hombres libres”, y en el 22, se abría la posibilidad a quienes “por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de Africa”, para adquirir la *ciudadanía*, por concesión de las Cortes, siempre que “hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación o conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, que están casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio”. La posibilidad de que un negro cumpliera todos esos requisitos era remota pero se admitía, por lo menos, la posibilidad de que ello ocurriera. En segundo término se da en la Constitución española la confusión entre nacionalidad y *ciudadanía*, que luego va a reproducirse en algunas constituciones latinoamericanas. Al definirse en el Título II, capítulo IV, artículos 18 a 26 quiénes son ciudadanos españoles, lo que se hace es dar un mayor detalle de lo que se dispone en el artículo 5, sobre quiénes son “Españoles”.

Finalmente, si bien la Constitución de 1812 es dictada en respaldo a Fernando VII y es una de las manifestaciones de la lucha de los españoles contra Napoleón, lo cierto es que fue el vehículo de concreción de las ideas de la Ilustración Francesa al mundo de habla española, donde habían tenido gran influencia desde el siglo XVIII. De ahí que con base en ella se cristalizaran en los documentos constitucionales hispanoamericanos las ideas francesas.

#### E. Hispano América

Dentro de los anteriores antecedentes, nacen a la vida independiente, en las primeras décadas del Siglo XIX, las Repúblicas Hispano Americanas. Hay inicialmente restos del espíritu de comunidad que se dio en las Cortes de Cádiz. Es así como varios de los nuevos estados consagran en sus Constituciones, la *ciudadanía* para todos los hispanoamericanos que se encuentren en su territorio. Por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centro América de 1824, le dio la condición de ciudadano naturalizado a “Todo el que hubiere nacido en las repúblicas de América y viniere a radicarse en la Federación... desde el momento en que manifieste su designio ante la autoridad local” (Art. 18).

Más avanzado el siglo XIX, encontramos una situación similar en el Decreto dictado por Mariano Melgarejo, Presidente provisional de Bolivia, el 18 de marzo de 1866, por el cual: “Los naturales de las repúblicas suramericanas que ingresen al territorio de Bolivia en calidad particular y que la reasuman en él, gozarán de los mismos derechos que los bolivianos, excepto para desempeñar la Presidencia de los Altos Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y “El ejercicio de los derechos políticos, priva a los naturales de las otras Repúblicas que los obtengan, de la protección de los gobiernos, les impone los deberes y obligaciones que las prescriben y prescriban en adelante para los bolivianos” (Arts. 2 y 3 de dicho Decreto. Citado por Vetancourt, F., op. cit., p. 18-19).

En un ámbito más reducido, dicho criterio ampliativo llega hasta nuestros días en la actual Constitución guatemalteca de 1985 que, reproduciendo disposiciones de anteriores Cartas Fundamentales, dispone en su artículo 145: “También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifestaren ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos”.

En los tres ejemplos citados puede verse claramente que la Constitución centroamericana confunde nacionalidad y *ciudadanía*, mientras que el decreto boliviano y la Constitución guatemalteca las separan debidamente. Ello puede ser resultado del proceso evolutivo que hemos querido delinear, de acuerdo con el cual, la tesis de la identidad entre *ciudadanía* y nacionalidad es la que aparece primero (Grecia, Roma). La necesidad de hacer una diferencia entre ellas no aparece sino con el estado nacional, sobre todo, cuando éste asume una forma democrática. Es entonces cuando, por influencias del nacionalismo del siglo XIX, se afirma el concepto de “nacionalidad” y, por la necesidad de introducir limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos, se da a “*ciudadanía*” su connotación de titular de esos derechos, además de todos los otros derechos públicos subjetivos.

Como ejemplo de una Constitución que identifica “*ciudadanía*” y derechos políticos, puede verse el artículo 90 de la costarricense de 1949, vigente, que dice: “La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años”. En cambio, un texto constitucional acorde con el concepto de *ciudadanía* que se sostuvo al inicio de este desarrollo es el de la Constitución de Guatemala de 1985, según la cual: “Son ciudadanos, los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones que las que establece esta Constitución y la Ley”.

### **Vocablos de referencia:**

Derechos y deberes civiles y políticos  
Elector

## **Bibliografía:**

Aristóteles: *La Constitución de Atenas*. Edición bilingüe, traducción y Nota con Estudio Preliminar por Antonio Tovar. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

Biscottini, Giuseppe: en la *Enciclopedia Juridica Italiana*.

Jaeger, Werner, Paideia: *Los Ideales de la Cultura Griega*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

Leiva, Elías: *Principios de Ciencia Constitucional*. Imprenta Gutemberg, San José, 1934.

Marshall, Thomas H.: *Class, Citizenship and Social Development Essays*. Doubleday, Garden City, 1964.

Nicolet, Claude: *The World of the Citizen in Republican Rome*. Traducción del francés por P. S. Falla, Batsford Academic and Educational, London, 1980.

Rivero, Jean: *Les Libertés Publiques. Les Droits de l'homme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1974.

Vetancourt, Francisco: *Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano América*. Emp. El Cojo, Caracas, 1957.

Carlos José GUTIÉRREZ



# CLEAVAGES

Líneas de conflicto existentes en el sistema social, que influyen en el *comportamiento electoral* y en el sistema de partidos.

## I. Teorías

El apareamiento y desarrollo de los *cleavages* ha tenido lugar en el proceso de modernización e industrialización que caracteriza la formación del Estado moderno. Los sociólogos S. M. Lipset Y S. Rokkan, especialmente éste último, han desarrollado un paradigma para agrupar los *cleavages* sociales según dimensiones y cuatro líneas de conflicto:

Fuente: Pappi, 1983

La generalidad de este enfoque varía según las diversas sociedades. Los factores que determinan esas diferencias son la intensidad del conflicto, la simultaneidad con que ellos aparecen y la persistencia de su vigencia. El tema Estado/Iglesia fue un típico foco de antagonismo a mediados del siglo pasado en prácticamente todos los Estados constituidos (América Latina incluida), produciendo, por una parte, el antagonismo entre partidos conservadores católicos y laicos liberales y, por la otra, la estructuración de un antagonismo político-cultural muy profundo. Sin embargo, este conflicto tuvo una regulación paulatina en el sistema institucional. Muy distinto es el caso de los conflictos étnicos, de mayor profundidad y de más difícil regulación, que no siempre presentan una expresión clara en la *identificación partidaria* o en las preferencias electorales. Lo mismo ocurre con los *cleavages* idiomáticos, que manifiestan diferencias culturales atávicas. Los *cleavages* de la economía: Capital/Trabajo/Campo/Ciudad son un producto más artificial de la modernización. Por una parte, el primero de ellos es la fuente del enfoque de Karl Marx que vincula el comportamiento político o la preferencia política con los medios de producción. El antagonismo clásico de la “derecha” y de la “izquierda”, tras uno y otro medio productivo, sigue siendo hasta hoy un punto de partida para identificar una de las líneas de relación entre *cleavages* y preferencia electoral.

El antagonismo Campo/Ciudad pertenece al moderno desarrollo social, aunque también existe toda una visión general que atribuye patrones más conservadores a los habitantes rurales y más progresistas a los urbanos. La dificultad actual para trazar una línea divisoria entre ambos grupos, impide una verificación confiable de esa idea.

Las mayores dificultades en el campo teórico-empírico se producen en el momento en que los *cleavages* se cruzan en los grupos sociales. La sociedad norteamericana es la que ofrece más variantes de ese tipo. Un ciudadano de color, urbano, del noreste y católico, seguramente tendrá un *comportamiento electoral* diverso a otro ciudadano de color, campesino, sureño y protestante. El Partido Demócrata de Estados Unidos es un típico ejemplo de partido de *cleavages* dentro de su estructura y de su clientela.

La visión de los *cleavages* vinculada al conflicto no siempre es aceptable. Algunos autores, que postulan un enfoque regulativo y dinámico del conflicto social, atribuyen a los *cleavages* un potencial de modernización y de estabilidad en la sociedad. El cruce de posiciones entre los ciudadanos puede ser tan variado y múltiple, que no se produce en ningún momento una situación de polarización entre mayorías, que ponga en peligro la estabilidad política y social. De hecho Canadá, Bélgica, Holanda, Suiza o Yugoslavia, son ejemplos de sociedades potencialmente conflictivas con *cleavages* profundos, que funcionan establemente. Otras, como la India, son un ejemplo contrario.

## II. *Cleavages* y elecciones

Los *cleavages* son uno de los factores que determinan el *comportamiento electoral*. A pesar de que toda una línea de trabajo para indagar sobre las preferencias políticas desde una perspectiva dogmática “behaviorista”, que tuvo su apogeo en los años sesenta, intentó centrar las actitudes políticas en una base de ubicación multisituacional del individuo, hoy se acepta en general que son diversas las influencias que recibe el *comportamiento electoral*. Junto con los “*cleavages*”, debe considerarse la *cultura política*, las condiciones de la competencia política, las perspectivas de las *candidaturas*, etc. (Schultze 1983).

A pesar de la advertencia anterior, los grupos de *cleavages* ayudan considerablemente a la explicación del *comportamiento electoral*. Por una parte, indudablemente, se puede seguir una línea de continuidades en cuanto a lealtades clásicas entre grupos sociales y partidos: los sindicatos y la socialdemocracia en aquellos lugares en que el PC es débil. Los católicos de clase media con los partidos demócrata cristianos. Los industriales o comerciantes independientes con los liberales.

Junto con esas generalidades, sin embargo, los *cleavages* dan cuenta del cambio social y del comportamiento de nuevos grupos. El creciente igualitarismo económico en los países industrializados ha envuelto en grupos muy difusos de desagregar a profesionales con obreros. Por otra parte, el ecumenismo o la apatía religiosa (por lo menos en lo que atañe a la *política*), ha producido una disminución de la diferenciación por problemas confesionales. Ahora, si se combinan estas tendencias, se obtiene un cuadro muy cambiante del *comportamiento electoral* según los cánones más tradicionales.

La naturaleza de los problemas de la sociedad moderna, por otra parte, es otro factor que incide en la complejidad de los *cleavages*. Los dilemas sobre el futuro (contaminación, amenaza nuclear, delincuencia, vida alternativa natural, etc.), han iniciado un gran cambio en la vinculación entre grupos de *electores* más o menos establecidos en ciertos cánones, con sus preferencias de partidos. El nacimiento de nuevos partidos o la transformación radical de los existentes, son un indicio de un cambio importante debido a aquella tendencia.

## III. Los *cleavages* en el marco latinoamericano

En nuestro continente este tema ha sido abordado muy inicialmente de un modo sistemático. Las razones de ello son variadas:

- a) La falta de periodicidad de *elecciones* en varios países.
- b) Las carencias en la centralización, actualización y confiabilidad de los datos vitales básicos y de sus desagregaciones sectoriales y territoriales.
- c) Las dificultades de recursos para emprender estudios empíricos de largo aliento.

Más allá de las dificultades planteadas, la mayoría de los países de la región podrían ser objeto de estudios muy ricos sobre este punto. En los países donde hay cruces profundos, especialmente culturales, la identificación de preferencias podría ser muy útil para la estabilidad de los *sistemas políticos* (Perú, por ejemplo).

Dentro de las limitaciones planteadas, la investigación electoral centrada en temas del *comportamiento electoral*, tiene un desarrollo interesante en países con estructuras socio-culturales muy complejas, como es el caso de Brasil. En Argentina, Costa Rica o Uruguay se ha podido indagar en el tema con la disposición de buenos datos, aunque en un marco muy homogéneo. En todo caso, con la advertencia de tratarse de uno de los factores explicativos del *comportamiento electoral*, el tema de los *cleavages* juega un papel clave en la investigación electoral.

### **Vocablos de referencia:**

Comportamiento electoral  
Sistemas de partidos

### **Bibliografía:**

Lipset S. M./Rokkan, S.: (Eds.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, N. York, 1967.  
Pappi, Franz U.: Konfliktlinien, en: Nohlen, D. (Ed.: *Pipers Worterbuch zurpolitik*, T.2) Munchen/Surich, 1983.  
Rae, D. W./Taylor, M.: *The Analysis of political cleavages*, N. Haven/London, 1980. Schultze, Rainer-Olaf: *Wahlverhalten*, en: Nohlen, D. (Ed: OB. cit., 1983.).  
Key, V. O.: *Opinión Pública y Democracia*, 2 tomos, Buenos Aires, 1967.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

# CLIENTELISMO

## I. Origen del término

El análisis de las relaciones interpersonales en el *sistema político* ha incluido con frecuencia la noción de *clientelismo*. En particular, el término se ha utilizado para describir el sistema de relaciones políticas en las sociedades de Europa del Sur, el Medio Oriente y América Latina. Pero el uso del término no se agota en el análisis de estas sociedades con un componente rural importante. Según Eisenstadt and Roniger (*Patrons, Clients and Friends*, Cambridge University Press, 1984), el *clientelismo* varía en la forma en que opera y el lugar que ocupa en distintos regímenes socio-culturales y políticos. En Europa del Sur, el Medio Oriente, América Latina y el Sudeste Asiático, las relaciones clientelistas son parte central del contexto institucional. En el Japón y la India tradicional, las relaciones clientelistas constituyen una dimensión identificable dentro de la matriz institucional, es decir, un aditivo legítimo en el contexto institucional. Y en países como Estados Unidos y otros con sistemas democráticos, las relaciones clientelistas son más bien un aditivo informal a la matriz institucional.

En cuanto a su origen, fue en las regiones del Mediterráneo que el *clientelismo* se identificó inicialmente como fenómeno social. En un principio, las relaciones diádicas clientelistas se identificaron entre terratenientes y campesinos con poca o ninguna tierra, tanto en las ciudades agrarias del mezzogiorno latifundista en Italia, como en el caciquismo español. Estas relaciones que en principio se identificaron con la sociedad campesina, se transformaron con el proceso de integración nacional para hacerse parte del marco institucional vinculado a los *partidos políticos* y las burocracias de la sociedad política moderna.

La extensión de las relaciones clientelistas fuera del marco rural en que inicialmente se habían desarrollado motivó un auge en la investigación sobre la temática, enfatizándose la funcionalidad de las relaciones clientelistas en el *sistema político*. Según Kaufman (“The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol.16, No.4, 1974), la relación entre el cliente y el patrón se hizo central en el análisis para comprender cómo algunos *sistemas políticos* operan, constituyendo esa relación en algunos casos la base más importante de articulación de intereses y control socio-político.

## II. Características de la relación clientelista

La relación patrón-cliente ha recibido múltiples atributos en la literatura socio-política. Puede definirse como un tipo especial de relación diádica que asume en gran medida un carácter instrumental en el cual el individuo de estatus socio-económico más alto (el patrón) usa su influencia y recursos para ofrecer protección y beneficios a la persona de estatus más bajo, quien a su vez retribuye al patrón ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales. Según Kaufman (1974), la relación patrón-cliente se define como un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: a) la

relación ocurre entre actores que tienen *poder* y estatus desigual; b) la relación se base en el principio de la reciprocidad; esto es, en una forma de intercambio personal cuya estabilidad depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios al otro, lo cual cesa cuando las expectativas dejan de materializarse; y c) la relación es particularista y privada, ligada sólo de manera difusa a la ley pública.

Para Eisenstadt y Roniger, las principales características de la relación entre el patrón y el cliente son las siguientes: a) las relaciones son usualmente particularistas y difusas; b) la interacción que sirve de fundamento a esa relación se caracteriza por un intercambio simultáneo de recursos de diferentes tipos, sobre todo, económicos y políticos (apoyo, lealtad, *votos* y protección), y promesas de reciprocidad, solidaridad y lealtad; c) el intercambio de recursos es usualmente combinado en “paquetes”, es decir, los recursos no se intercambian de manera separada sino conjuntamente; d) tiende a haber un fuerte componente de reciprocidad y confianza en la relación que se proyecta en el largo plazo; e) la obligación impersonal permea la relación –esto se expresa usualmente en términos de lealtad personal o reciprocidad entre el patrón y el cliente– mientras que el elemento de solidaridad puede ser muy fuerte como en el caso de las relaciones primarias típicas del patronazgo clásico o débil como en el caso de las maquinarias modernas; f) las relaciones entre patronos y clientes no son fundamentalmente legales o contractuales, se basan en mecanismos informales de entendimiento y con frecuencia se oponen a la ley formal; g) a pesar de su persistencia y consistencia, las relaciones entre patronos y clientes se inician de manera voluntaria y pueden, teóricamente por lo menos, romperse voluntariamente; h) las relaciones clientelistas se asumen en forma vertical –siendo la manifestación más simple la diádica– y tienden a subvertir la organización horizontal tanto entre los patronos como entre los clientes, pero sobre todo entre los clientes; i) las relaciones entre patronos y clientes son muy desiguales y expresan la diferencia de *poder* entre unos y otros con los patronos monopolizando recursos que necesitan o desean los clientes. Plantean también Eisenstadt y Roniger que la combinación de estas características sugiere que el intercambio entre clientes y patronos ocurre a diferentes niveles y genera contradicciones que constituyen uno de los elementos centrales de la relación. Estos elementos contradictorios son: primero, una relación de desigualdad y asimetría de *poder* conjuntamente con solidaridad mutua expresada en términos de identidad personal y sentimientos interpersonales de obligaciones; segundo, la de un ejercicio potencial de la coerción o la explotación en el contexto de relaciones supuestamente voluntarias y de obligaciones mutuas; tercero, el énfasis en las obligaciones mutuas, la solidaridad y la reciprocidad entre patronos y clientes en el contexto de relaciones en cierta medida ilegales o semilegales.

Además de las características propias de las relaciones clientelistas que se han enumerado, se observa también diversidad en la forma concreta que asumen dichas relaciones. Las diferencias pueden apreciarse en dos áreas. La primera es el lugar que ocupan las relaciones clientelistas en el contexto institucional más amplio, es decir, determinar la medida en que las relaciones clientelistas representan un componente esencial o no de la matriz institucional de una sociedad, del modo de organizar intercambios, ejercer control, y articular intereses. La segunda se refiere a la dimensión organizativa o a las formas concretas de relación clientelista.

### III. Variaciones en las relaciones clientelistas

Las relaciones clientelistas pueden encontrarse en una gran variedad de sociedades o diversos niveles de desarrollo y modernización. Las relaciones clientelistas se desarrollan en las plantaciones agrícolas donde se estructuran en torno al acceso a la tierra y otros medios de subsistencia de los campesinos.

Emergen también entre deudores y acreedores, entre los campesinos y comerciantes que tienen acceso al mercado. Surgen también en contextos urbanos entre políticos y marginados, en las maquinarias políticas.

Dimensiones importantes a considerar para especificar variaciones en las relaciones clientelistas incluyen: a) el alcance, posición institucional y carácter organizativo de las relaciones clientelistas. Al respecto, las principales distinciones son si las relaciones clientelistas se caracterizan por una estructura personal focalizada o si los patronos intermediarios y clientes están relacionados a un marco institucional más amplio tales como los órganos centrales de administración y organización formales como *partidos políticos* y sindicatos. b) El tipo de supuestos en los que se base la relación patrón-cliente, que está relacionado sobre todo con la existencia o ausencia de barreras normativas acerca de la adopción de roles por parte de diferentes actores sociales, ya sean colectividades o individuos los que asumen los roles de patrón y clientes. c) La forma de fundación de la relación clientelista: o se establece la relación de manera implícita o a través de mecanismos formales, ceremonias o contratos? d) El contenido de los intercambios clientelistas que pueden distinguirse de acuerdo a relaciones de corta o larga duración, los tipos de recursos intercambiados, el grado de discreción, pasividad y restricciones socio-morales que prevalecen en la relación. e) El grado de continuidad o inestabilidad de los patronos clientelistas.

Según Eisenstadt y Roniger, lo que da cuenta de las variaciones en los patrones organizativos de las relaciones clientelistas son aspectos del orden institucional relacionados con la estructura de la división del trabajo y la distribución del *poder*, así como la interrelación entre ambos. Entre los aspectos que tienen potencialmente un efecto se encuentran el nivel de modernización económica y política; la estructura del centro (de las élites y estratos de *poder*), sobre todo de las coaliciones en su interior; el carácter y la configuración de los principales actores sociales y de los grupos de donde se reclutan los patronos y clientes potenciales; y el acceso diferente de los principales grupos a los recursos deseados. Específicamente se plantea que el nivel de desarrollo económico y político afecta el alcance de las relaciones clientelistas. Las sociedades más tradicionales evidencian un patrón de relación clientelista más focalizado en personas y su extensión está relacionada con el crecimiento económico y la diferenciación política, incluyendo la cristalización de los *partidos políticos* y la penetración de las fuerzas del mercado en zonas agrarias periféricas.

Con el proceso de comercialización de la economía, la urbanización, la capacidad extractiva y la movilización de recursos de la administración central se facilitó la diversificación de la sociedad, se debilitó el *poder* de los patronos tradicionales y se

facilitó el surgimiento de alternativas para las clientelas en la forma de *votos*. En otras palabras, se debilitó al patrón tradicional pero se matuvieron patrones clientelistas aunque reorganizados. Y es la persistencia de estos patrones clientelistas lo que motivó el análisis de este fenómeno al margen del contexto de la sociedad campesina; es decir, como componente de un *sistema político* modernizado. Los problemas teórico-metodológicos planteados por esta transformación han sido analizados por Kaufman, quien señala tres problemas recurrentes en la literatura sobre el *clientelismo*. Ellos son: el nivel de análisis en que se utiliza el concepto (micro y macro), la diferenciación entre *clientelismo* y otras formas asociativas, y el estatus del concepto de *clientelismo* como variable explicativa.

El problema que presenta la literatura sobre el *clientelismo* en el nivel de análisis en que se utiliza el concepto es producto de la confusión que resulta de analizar diversos niveles simultáneamente. A veces el énfasis es en el síndrome de las normas y los roles esperados en el contexto de los sistemas de personalidad de los actores (por ejemplo, identificaciones particularistas, concepciones de autoridad jerárquica, orientaciones instrumentalistas hacia la acción social). Otras definiciones de *clientelismo* enfatizan la dimensión “objetiva” de la relación de *poder* que puede o no estar basada en orientaciones culturales. Más aún, mientras la mayoría de los autores comienzan con una elaboración de la relación diádica, su enfoque se expande rápidamente a otras unidades de análisis más amplias como los *partidos políticos*, las burocracias, o el *sistema político*.

Los múltiples focos de la literatura sobre el *clientelismo* es, según Kaufman, una de las virtudes del concepto como base potencial de estudios comparativos. Pero esto a su vez plantea dos cuestiones: ¿cómo hacer la transición conceptual del nivel micro al macro? y ¿a qué nivel macro es el *clientelismo* un concepto organizativo útil? Kaufman plantea tres opciones para la utilización del concepto patrón-cliente a nivel macro de análisis: a) el *clientelismo* como variable atributo de todo macro-sistema; es decir, asumir que el *clientelismo* es un atributo de todo *sistema político* cuya variación radica en el grado de importancia dentro del sistema. b) El *clientelismo* como concepto paradigmático que refiere a una relación vertical de *poder* característica de todo sistema social complejo cuyas distinciones no son de grado sino de tipo c). La derivación de sistemas clientelistas de la red de relaciones diádicas. En cuanto al nivel en que el concepto de *clientelismo* es útil, Kaufman sugiere que se adopte la relación patrón-cliente sólo como uno de los factores que afectan el funcionamiento del sistema.

Para diferenciar los sistemas clientelistas de otros, Kaufman sugiere los siguientes atributos basándose en los escritos de Scott, Lande y Power (1977). En las colectividades clientelistas, la organización de la obediencia depende en gran medida del control que tengan los líderes de recursos escasos y su capacidad de utilizar estos recursos en intercambios directos con sus seguidores. Así, las relaciones de *poder* clientelistas tienen un carácter instrumental y particularista que las distingue de otras formas de relación con autoridad. En las colectividades clientelistas, los clientes tienen objetivos particularistas y tienden a ser un grupo socialmente heterogéneo que es difícil unificar en términos de raza o etnia. Las colectividades clientelistas son cuasi-grupos, son menos estables y más fluidas que otras formas de asociación.

Finalmente, el *poder* explicativo del concepto de *clientelismo* se relaciona con la propia definición que se adopte del concepto y el nivel de análisis en que se utilice. En concreto, las posiciones varían desde aquellas que plantean que la fuerza explicativa del concepto está en definir la conducta política de los sectores sociales más pobres –particularmente campesinos o sectores urbanos marginados, en tanto son reclutados, movilizados e incorporados al proceso político– y las que enfatizan la utilidad del concepto para dar cuenta de formas sistémicas más globales.

#### **IV. Condiciones favorables al *clientelismo***

A un nivel muy genérico hay cuatro condiciones que según Clapham (*Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. New York, St. Martin's Press, 1982) parecen favorecer el surgimiento de relaciones clientelistas.

La primera es que recursos necesarios o deseados son controlados por un grupo particular mientras muchos otros son excluidos. El tipo de recurso varía dependiendo de la sociedad en cuestión, pero son generalmente recursos percibidos como importantes. Implícito está el que los patronos puedan (o den la impresión de *poder*) ofrecer los recursos en cuestión. La segunda se refiere a que los patronos deben desear o necesitar los servicios que pueden ofrecer los clientes para tener un incentivo de ofrecer los recursos deseados por los clientes. Un factor importante es que los patronos necesiten los clientes para competir con otros patronos en la acumulación de recursos. La tercera es que los clientes como grupo deben estar incapacitados (por represión u otros motivos) para obtener recursos mediante una acción colectiva. La cuarta es la ausencia de una ética de distribución pública basada en criterios universalistas y no en consideraciones particularistas y personales. Para Clapham, la importancia del *clientelismo* en el ejercicio del *poder* estatal se debe a que las estructuras del Estado pueden reproducir las condiciones enumeradas. En específico, el *clientelismo* de Estado es más variable cuando los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer un uso personalista de ellos. También cuando el apoyo de los subordinados es deseado pero se busca fraccionarlos. En el contexto de estas condiciones generales favorables al *clientelismo* hay que enfatizar, dice Clapham, que hay diferencias sustanciales tanto en el grado de *clientelismo* como en el tipo de *clientelismo* que se observa en distintos *sistemas políticos*.

#### **V. El *clientelismo* en América Latina**

En el caso de América Latina, Eisenstadt y Roniger (1984) plantean que el surgimiento de las relaciones clientelistas fueron el resultado de dos procesos. Por un lado, la conquista y el dominio colonial que gestó una sociedad basada en una relación de *poder* fuerte entre los distintos estratos sociales y una preocupación por el orden jerárquico, el prestigio y el honor. Por otro, el debilitamiento de las instituciones centrales de control y la focalización de las relaciones de *poder*. Las relaciones clientelistas aparecieron en diversas esferas de la sociedad. Primeramente, en las haciendas se encontraban los terratenientes con *poder* económico y político y los trabajadores que obtenían acceso a la tierra y otros medios de subsistencia y seguridad a cambio de un trabajo leal. Posteriormente, a partir de mediados del siglo XIX, el surgimiento de estados-nacionales



y el desarrollo del parlamentarismo basado en la expansión electoral promovió el desarrollo de relaciones clientelistas dentro de las nuevas estructuras políticas tales como los *partidos políticos* y la burocracia estatal. Así, el *voto* se convirtió en el referente de relación leal. En América Latina, tanto regímenes autoritarios como democráticos han hecho uso del *clientelismo* para establecer, expandir y/o mantener su base social de apoyo. La existencia de Estados propietarios de empresas facilitó la expansión del *clientelismo* a través de empleos públicos, unido ésto a una burocracia estatal de bajo entrenamiento y sueldos. Facilita también el *clientelismo* en los países latinoamericanos la corrupción administrativa y el bajo nivel de institucionalización del Estado.

### **Vocablos de referencia:**

Comportamiento electoral

Partidos políticos

Poder

### **Bibliografía:**

- Clapham, Christopher (ed.): *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. St. Martin's Press, New York, 1982.
- Eisenstadt, S.N. y L. Roniger: *Patrons, Clients and Friends: Impersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press, Cambridge, 1984.
- Gellner, E y J. Waterbury (eds.): "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior". *European Journal of Political Research*, No.4. London, 1976.
- Kaufman, Robert: "The Patron-Cliente Concept and Macro Politics: Prospects and Problems." *Comparative Studies in Society and History*, Vol.16, No.4. London, 1974.
- Kettering, Sharon: *Patrons, Brokers and Clients in Seventeenth Century France*. Oxford University Press, Oxford, 1986.
- Mintz, Sidney and E. Wolf: *An Analysis of Ritual Co-Parenthood (Compadrazgo)*. *Southern Journal of Anthropology*, No.6. London, 1950.
- Schmidt, S. W., J. C. Scott, C. Lande, and L. Guasti (eds.): *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. University of California Press, Berkeley, 1977.
- Strickon, Arnold y S. Greenfield (eds.): *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems*. University of New Mexico Press, Albuquerque, 1972.

Rosario ESPINAL

# COALICIÓN DE PARTIDOS

## I. Necesidad de las coaliciones en la actividad *política*

Si consideramos a la *política* como el arte para llevar a cabo diversos objetivos relacionados con el *poder*. Una de sus facetas recurrentes es la negociación destinada a construir reglas para el manejo de conflictos, resultado de la existencia de intereses disímiles. En un juego en el cual pueden distinguirse actores que pueden ser amigos o adversarios y reconociendo a éstos últimos de los que pueden ser enemigos, a los que se busca eliminar del juego, pronto se llega a la conclusión que se necesita construir coaliciones.

Las alianzas entre *partidos políticos* pueden ser más o menos permanentes, cuando las mismas implican llevar adelante un programa, o un proceso político por un período más o menos largo. En otros casos las alianzas pueden ser laxas o ad hoc, apuntando a un problema determinado. Los compromisos tanto estables como laxos, pueden iniciarse con un acuerdo para ganar *elecciones* o parten de un arreglo post electoral. En más de una oportunidad las reglas electorales imponen alianzas (ver: *alianzas electorales*), como en los regímenes presidenciales en los que hay realizar una segunda vuelta para obtener la mayoría requerida para alcanzar la primera magistratura. En una fórmula política parlamentaria la existencia de un sistema multipartidario requiere acuerdos para lograr las mayorías especiales necesarias para gobernar. Aún en regímenes presidencialistas, el ejercicio del gobierno, en más de un caso, requiere el apoyo de mayorías parlamentarias importantes. Cuando estas no están disponibles para el partido que nominalmente es el encargado del gobierno, éste debe forjar alianzas.

Empero, aún en los casos en que existe mayoría parlamentaria, puede que existan requerimientos especiales, tales como mayorías calificadas muy altas, por ejemplo dos tercios de integrantes del parlamento para aprobar ciertas normas fundamentales, o para realizar reformas normas constitucionales, lo que obliga a crear alianzas ad hoc.

En circunstancia de crisis graves del *sistema político*, puede apelarse al mecanismo de alianza, para mantener la *legitimidad* del *sistema político*, que de otro modo puede llegar a quebrarse.

## II. La teoría de las coaliciones y las *coaliciones de partidos*

En 1944, Neumann y Morgersten escribieron sobre la teoría de los juegos y sus efectos sobre las decisiones económicas. Esa fue una de las primeras concepciones académicas para describir un antiguo fenómeno que se daba en la práctica, que se describía históricamente o se analizaba sobre la base de exégesis jurídica y se resumía en generalizaciones por parte de los analistas políticos, bajo una pauta formal.

Los autores citados partieron formulando un teorema mínimo que, bajo ciertas condiciones invariables, bajo un *ceteris paribus*, hacen posibles los juegos alternativos entre actores. Las condiciones necesarias del teorema mínimo establecen:

1. Debe haber dos actores enfrentados (personas o grupos).
2. El juego debe tener una condición de “suma cero”, o sea todo lo que gana un participante o equipo lo pierde otro. Se supone que las ganancias y pérdidas son perfectamente mensurables.
3. Todo curso de acción posible debe ser conocido por ambas partes. No sólo todos conocen bien las reglas del juego, sino las posibles movidas que puede hacer cada actor. La condición de información debe ser perfecta.
4. Se exige también una condición de racionalidad, que implica que los actores tomarán un curso de acción que les permite lograr el mayor beneficio posible.

Como en todo trabajo muy formal esas condiciones formuladas por Neumann y Morgenstern tienen altas dificultades de aplicación en el campo de las decisiones políticas prácticas. Varios autores, entre los cuales Attali, Buchanan, Riker, Shubick y Tullock, señalaron que es muy raro, casi imposible, cumplir con las condiciones primera y tercera y que en la práctica es muy difícil que se cumpla la segunda condición. Si bien a los efectos analíticos pueden reducirse a dos las posiciones encontradas, se sabe que hay matices que acotan esa reducción y son parte importante de las discusiones de conformación de coaliciones. Asimismo, la segunda condición no es aceptada por las corrientes actuales que propugnan la negociación de conflictos sobre la base de condiciones que rechazan la existencia de juegos suma cero y buscan estrategias de salida ganadoras-ganadoras, donde los actores descubran que el arreglo puede ser llevado a cabo si hay nuevos intereses para cada grupo, aunque se sabe que en la práctica esto no es fácil de lograr. Conceptos como el de “power sharing” y el “consociacionismo” parten de esta premisa.

Estudiando específicamente coaliciones políticas, Riker, en 1963, consideraba que un jugador “racional” podría obtener un premio si se ajustaba a ciertas reglas:

“Dada la situación social dentro de ciertas instituciones donde se toman decisiones y citando como ejemplo la guerra, los juegos de salón y las elecciones, que suponen la existencia de cursos de acción alternativos, con diferentes resultados en cuanto a dinero, poder o éxito, algunos participantes elegirán la opción que lleve al máximo beneficio y la menor pérdida posible. Estas decisiones serán aceptadas, mientras los que actúan en otra forma, no lograrán, necesariamente, el mismo tipo de aceptación”.

Esta posición tiende a ser solo normativa, y obviamente sólo tiene en cuenta una conducta que puede ser reducida a un “juego”. Valores no mensurables cuantitativamente o eventos como la fortuna, tan citada por Maquiavelo no quedan comprendidos en una teoría racional de juegos. Hasta la década de los ochenta la corriente iluminista y su continuación, que comprendía, tanto las variantes positivistas como las marxistas,

optaban por visiones muy racionales, que suponen que el “juego político” podía reglarse notoriamente. Hoy la diversidad cultural es admitida y los marcos de discusión de la *política*, su análisis excede el juego puramente racionalista.

Si tomamos en cuenta la segunda regla respecto al juego suma cero y la aplicamos a las *elecciones*, en principio, podríamos acordar que sí, efectivamente, lo que gana alguien es pérdida para el otro. Sin embargo, en un análisis político más fino, si se va más allá de la mera constatación de cifras, no puede interpretarse tan a rajatabla. Quien pierde bancas en una *elección*, puede lograr compensaciones, si es que tiene un capital político adecuado, o se necesitan sus *votos* en el parlamento, en otra de las estructuras del gobierno. Quien pierde una *elección*, pero es parte de un partido que se proyecta hacia un futuro de crecimiento no ve en ello una derrota, sino sólo una etapa. Por el contrario, aquel partido o candidato que vuelve a ser reelecto, pero por un margen menor y si ello constituye una tendencia, puede ver en ese triunfo el anuncio de su próxima derrota. Kaare Strom considera que, en más de un caso, un partido prefiere mantenerse en la oposición y no ser parte de una coalición de gobierno si esto debilita su capital político y futura posibilidad de ser parte del gobierno con una posición más fuerte.

Downs en 1957 estableció el llamado “principio del tamaño de la coalición”. Para Downs en toda *elección* un partido debería proponerse alcanzar el número de *votos* necesarios para ganar, de acuerdo con las reglas de juego, pero no excederse más allá. Si se deja a los perdedores en una posición en la que éstos quedan reducidos en su capital político careciendo de peso o significación, el juego tiende a terminarse. Además como todos los partidos de tipo “atrapa-todo” tienden a agregar intereses contradictorios, no deben exacerbar la competencia dentro de los mismos, al sobrepasarse en el nivel de agregación posible.

Obviamente, el argumento presupone un juego estrictamente liberal y no uno en el cual el mecanismo electoral no lo tiene en cuenta. En regímenes autoritarios o los que antiguamente se denominaban totalitarios, así como modernamente en lo que Zakaria denomina “democracias liberales” este principio carece de sentido.

De acuerdo al planteo de Riker, la primera regla de las coaliciones inscripto en la teoría de los juegos es:

“En situaciones sociales donde se da la participación de un número  $N$  de personas, donde el juego tiene un resultado “suma cero”, pudiendo haber recompensas secundarias, los participantes tenderán a formar coaliciones, que deben ser lo suficientemente grandes para asegurar el triunfo, pero no más allá de eso”.

Según Riker, si una coalición excede las necesidades del triunfo, luego se producirá una ruptura. Cita como ejemplo la coalición que eliminó a los federalistas de la escena política en EEUU en 1820, la que motivó la desaparición de los liberales (Whright) de 1851 y la que llevó a la reconstitución de los demócratas de 1872.

Sin embargo, Axelrod y Attali señalan que, a veces, hay que construir una coalición más numerosa de lo necesario para poder llevar juntos a adversarios cuya distancia ideológica es demasiado elevada. Los elementos extras proveen conectividad (o conexidad) asegurando la participación de los movimientos extremos de la coalición.

Un ejemplo diferente lo proporciona el PRI mexicano que, entre 1928 y fines del siglo XIX, conformó una coalición tan poderosa que transformó el *sistema político*, de modo que la única competencia política se dio dentro del partido, aunque dentro de límites estrechos. Hay otros ejemplos donde el sistema dominante crea partidos para competir internamente, como ocurrió en el Brasil de tiempos de Getulio Vargas cuando se formó, a la vez, el Partido Trabalhista Brasileiro y el Partido Demócrata Trabalhista, de modo de negar un espacio de acción a quienes podrían oponerse al régimen. La dictadura militar brasileña, comenzada en 1964 siguió el modelo y creó dos posibles partidos, uno oficial, la Alianza Renovadora Nacionalista y una “oposición leal”, denominada Movimiento Democrático Brasileiro.

El punto central de la discusión dentro de este marco formal es determinar cuál es el grado en que una coalición alcanza su punto óptimo. Las reglas suelen predeterminar ese número. Así, para lograr una mayoría en el parlamento, se necesita, generalmente, más del 50% de los *votos*. Una segunda vuelta electoral, también suele requerir el mismo porcentaje. En algunos casos, la coalición debe ser muy amplia, por ejemplo, para reformar Constituciones, cuando suelen exigirse mayorías especiales, que pueden alcanzar en algunos países a 2/3 de los parlamentarios y aún recurrir a un *plebiscito* popular para poder ponerla en práctica.

En general, los acuerdos de coalición son más fáciles de negociar a nivel de los notables, de las cúpulas dirigentes de las organizaciones. Allí el manejo “opaco” de las conversaciones, la falta de necesidad de deliberar ampliamente y la rápida percepción de lo que puede ganarse o perderse, permite llevar adelante la operación en forma relativamente rápida. Pero los dirigentes no actúan en el vacío, deben tener en cuenta en cuenta los intereses de los cuadros medios, de los militantes de base y de los adherentes existentes y potenciales. Para cada uno de estos grupos la percepción de ganancias y pérdidas, así como consideraciones de otro tipo, valorativas, ideológicas, pueden llevarlos a una conclusión diferente a la de las dirigencias. La negociación de base cupular, supone información incompleta, engaños, formulación de programas o promesas que se sabe que no podrán ser ejecutadas.

En muchos casos la relevancia del tema lleva a que tenga que discutirse ampliamente y las dirigencias deban hacer un fuerte trabajo de comunicación social para poder convencer a sus seguidores del rumbo adoptado.

Riker, basándose en las peculiaridades de los sistemas partidarios del mundo desarrollado en los años cincuenta y sesenta, indicada la imposibilidad de que tanto los dirigentes como los votantes tomen al mismo tiempo decisiones racionales. Para este autor los partidos adoptan posiciones ambiguas, dado su carácter atrapa todo, debiendo agregar intereses contrapuestos. Esa conducta, fuertemente racional de los partidos puede no ser

percibida así por votantes con claros intereses que no se expresan. En cambio, si un partido tiene una conducta menos racional, si define claramente por una postura ideológica, el partido hace más clara su conducta para un grupo de *electores* que la considera racional, pero será rechazada por otros que también la considerarán de ese modo.

Obviamente, el modelo que se sigue en el análisis es de los partidos que siguen orientaciones claras de tipo socialdemócrata, social-cristianos, liberales o conservadores.

Riker y otros señalan también que aparte del principio del tamaño mínimo debe atenderse al desequilibrio. En esencia toda coalición es inestable y tendería a la eliminación de participantes en la misma. Dado que una coalición ganadora, por el hecho de serlo, acrecienta su *poder* y recursos y consiguientemente, su número, tiende siempre a volver al tamaño “mínimo” necesario, aquel que hace más “rentable” gozar de los beneficios, al tener que compartirlos con menos y, por lo tanto, tiende a expulsar a todos aquellos que puedan ser considerados innecesarios.

### **III. Tipos de coaliciones**

La historia de los partidos europeos muestra una rica historia de coaliciones, mientras que son raras en EEUU y en el resto del mundo dependen de la estructura de los *sistemas políticos*, de su arquitectura, así como de las reglas de juego, de la ingeniería electoral. Los regímenes parlamentarios en los que existe un sistema pluripartidario son los que llevan necesariamente a la conformación de coaliciones. Los regímenes presidenciales, en cambio, especialmente aquellos donde la capacidad de dominio del Poder Ejecutivo es muy alta tienden a hacer bajar la presencia de las coaliciones.

#### *A. Coaliciones electorales*

Las mismas suelen conformarse en torno a un programa común electoral para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición conformada por adversarios, o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños.

Las normas legales pueden permitir su formación formalmente, o simplemente ignorarlas o no permitir las. En estos últimos casos, sin embargo, pueden conformarse jugando con vacíos o con las propias normas electorales de modo de conformar una fuerza política que en los hechos sea una coalición aunque legalmente no pueda presentarse como tal.

La representación proporcional no incentiva la formación de coaliciones para disputar cargos parlamentarios, a menos que las mismas sirvan para otro propósito más allá de la disputa de las bancas. Tampoco la existencia de regímenes parlamentarios, aunque un sistema uninominal y parlamentario sólo podría permitir las en los casos en que un partido carece de presencia en ciertas zonas, por lo cual le conviene apoyar a una fuerza regional a cambio del apoyo de la misma en el parlamento nacional a elegir. En los sistemas parlamentarios hay un caso en que la formación de alianzas es totalmente necesaria a nivel electoral, en los sistemas de doble vuelta, como el que ha existido en Francia en la década del ochenta. Se necesita formar alianzas de modo de intercambiar *votos* en

aquellas zonas donde se necesita sumar *votos* para alcanzar la banca. Los que pierden en la primera vuelta, descartados del doble turno, pueden negociar sus *votos* a cambio de apoyos en otras zonas donde sí se disputan *votos* o eventualmente en recompensas de otro tipo.

En la práctica en estos casos se trata de intercambiar *votos* o indicar a los adherentes que deben votar a candidatos de un partido diferente, explicando las razones de arreglo y qué se espera del mismo.

En los regímenes presidenciales, si hay segunda vuelta, la conformación de alianzas es un hecho común. En muchos casos el predominio de un partido obliga a los restantes grupos opositores a realizar alianzas a pesar de la fuerte distancia ideológica entre ellos cuando buscan tener una representación, pero, por lo general, ello solo es posible dentro de un marco de reglas que permite la representación proporcional. En tal caso la coalición supone una forma de supervivencia de la opción política y no un intento de ganar.

La forma de efectivizar la alianza varía de acuerdo con las reglas electorales. Cuando las mismas son permitidas por la Ley electoral vigente los partidos acuerdan qué cargos poner en cada alianza de acuerdo a las reglas. A veces ello implica tener una fórmula presidencial común y fórmulas para el parlamento por cada uno de los partidos que conforman la alianza. La existencia de sistemas de *voto* por acumulación, como el uruguayo, permite este último juego para las fracciones internas y también para formar coaliciones.

Cuando no están permitidas las coaliciones hay que recurrir a medidas informales para conformarlas. En algunos casos se procede a negociar de antemano el número de puestos y ubicación de los candidatos al parlamento. *Elecciones* de tipo primario o internas pueden ser uno de los mecanismos utilizados a ese fin.

En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables, sin embargo, hay casos de *movimientos políticos* que iniciaron su existencia en esa forma y lograron consolidarse, sea tras la figura de un líder o de una posición, como puede ser en América Latina el justicialismo en Argentina o la Concertación por la Democracia en Chile y el Frente Amplio en Uruguay. En marco “liberal” puede considerarse los diversos agrupamientos que han apoyado al Presidente Fujimori en Perú, Cambio 90 en ese año, Cambio 95 en 1995 y Somos Perú 2000 en el año 2000.

#### *B. Alianzas de partidos para gobernar o bloquear una acción de gobierno*

En los gobiernos parlamentarios que requieren la existencia de un gabinete con confianza parlamentaria si ningún partido alcanza el 50% de las bancas de la asamblea representativa, se requiere necesariamente conformar una alianza para gobernar. A su vez en los regímenes presidenciales las alianzas pueden requerirse permanentemente para aprobar todo tipo de legislación que requiere mayoría absoluta, o especial. Asimismo para sostener vetos, cuando las normas imponen ciertas mayorías que respalden al presidente. En este caso la alianza puede no ser permanente. Asimismo en ciertos casos la oposición, aunque puede estar conformada por más de un partido, puede a pesar de la

distancia ideológica tratar de aliarse para bloquear la acción de gobierno que, en ciertas circunstancias, puede afectar los intereses de las diversas organizaciones que se coaligan.

Si bien el esquema de alianzas puede parecer inestable, la conformación de las mismas a veces dura largo tiempo como la que sostuvieron en el pasado socialdemócratas y liberales en Alemania, luego pasando a ser una de liberales y democristianos, para llegar a fines de siglo a una de socialdemócratas y verdes ecologistas. En Francia la existencia de alianzas de centro izquierda y de centro derecha, que se han alternado en ganar *elecciones* y elegir presidentes y formar gobiernos con mayoría parlamentaria, tiene ya medio siglo de existencia. En España las alianzas de partidos regionales como los nacionalistas vascos y Convergencia y Unió de Cataluña con los socialistas del PSOE español entre 1982 y 1998 y luego con el Partido Popular han demostrado ser estables. Mucho menos lo han sido en Italia, donde siempre se presentó como ejemplo la escasa duración de sus gobiernos, país que, además, sufrió un cambio muy fuerte de su sistema partidario al desaparecer los partidos emergentes al fin de la segunda guerra mundial y ser sustituidos por nuevos partidos que han vuelto a conformar coaliciones inestables que suelen durar a lo máximo un par de años. Sin embargo, el juego consiste en constantemente reajustar los actores que las integran y cada uno de ellos asumir diversos roles, sea como participantes del gobierno o como opositores.

En América Latina el caso más importante de coalición electoral y de gobierno de los últimos tiempos es la Concertación chilena, conformada a partir de 1988 básicamente por tres partidos, el democristiano, el socialista y el Partido por la Democracia (PPD), los que junto a socios menores ha conducido el país desde el fin del régimen del General Pinochet. En Brasil, país de partidos poco estructurados, cambiantes en sus posiciones y liderazgos, la *transición a la democracia* y el proceso de consolidación ha sido conducido por diversas coaliciones de gobierno centradas en acuerdos difíciles a nivel de los partidos y de los liderazgos regionales. En Bolivia hay un régimen presidencial que, de hecho, ha funcionado dentro de normas que lo hacen parecer mucho a uno de tipo parlamentario desde comienzos de los años ochenta con diversas alineaciones; el Movimiento de Izquierda Revolucionario, de izquierda, logró la presidencia siendo el tercer partido en número de *votos*, gracias a un acuerdo con la Acción Nacionalista Democrática de derecha y, a su vez, este último obtuvo la primera magistratura siendo la primera minoría contando nuevamente con el apoyo del MIR, mientras que el centrista Movimiento Nacionalista Revolucionario que también tuvo dos períodos presidenciales logró en una ocasión apoyos de la izquierda y centro, siendo el principal socio el izquierdista Movimiento Bolivia Libre, otros pequeños partidos y grupos indígenas.

### *C. Alianzas en tiempos de crisis*

En períodos en el que el *régimen político* puede estar amenazado, por fuerte inestabilidad social, por amenazas de grupos armados revolucionarios o militares que no aceptan el mando civil, o ante peligros provenientes del exterior, los partidos pueden deponer diferencias y asumir conjuntamente el gobierno. También en los casos de transición de regímenes cuando se sale de uno autoritario, puede requerirse que haya un amplio pacto de consenso entre los partidos respecto a políticas de estado a llevar a cabo, o aún el manejo de gobiernos de unidad nacional.



Los gobiernos de unidad nacional son, por naturaleza temporarios y se supone que desaparecerán una vez pasado el período de amenaza. En estos casos se trata de un pacto forzoso que se asume ante las urgencias de la hora. Sin embargo, hay casos en que el acuerdo dura largo tiempo.

América Latina muestra ricos ejemplos. Entre los años sesenta y setenta en Colombia y Venezuela se acordaron pactos de alternancia entre los principales partidos de esos países, liberales y conservadores en Colombia y socialcristianos del COPEI y socialdemócratas de Acción Democrática en Venezuela, para asegurarse quién sería el ganador de las *elecciones*. Si bien esto no conformaba una alianza strictu sensu, de hecho ha llevado a un proceso consociacional de fuerte impacto para la estabilidad de esos países durante largo tiempo. En Colombia se buscaba superar el proceso de guerra civil entre liberales y conservadores. Si bien la violencia no pudo eliminarse al operar las guerrillas que partiendo del liberalismo pasaron a ser marxistas, el problema no afectó la estabilidad del *régimen político*. En Venezuela el acuerdo era para superar la situación autoritaria impuesta por el General Pérez Jiménez en los años cincuenta. En Paraguay en 1999, luego del asesinato del vicepresidente y la inmediata renuncia del presidente, se realizó una alianza de una parte del Partido Colorado, la ANR, con el otro partido tradicional el Liberal y una coalición de centro-izquierda, Encuentro Nacional, que sólo dejó afuera a la fracción colorada que respaldó al General Lino Oviedo. Este último caso muestra un tipo de alianza entre una fracción partidaria y otros partidos, esquema que suele repetirse en períodos de crisis de un partido dominante, hegemónico. Italia es rica en ejemplos de esta especie.

El arreglo de disputas de tipo étnico, como en el caso de Sudáfrica también requirió acuerdos y alianzas fuertes entre partidos, sobre la base del concepto de “power sharing” de compartir el *poder*, conformando regímenes consociacionales que pueden tener altos niveles de formalidad. Este tipo de arreglos incluye también acuerdos entre partidos nacionales y regionales que defienden una identidad determinada por etnia o lenguaje, como ocurre en Bélgica y Holanda o en el pasado en el Líbano. El manejo de fórmulas consociacionales tiende a desmentir la fórmula de Stuart Mill, quien en 1861 sostenía que la *democracia* era prácticamente imposible en un marco multiétnico o multilingual, por lo cual, quedaba implícito que sólo las fórmulas imperiales eran aplicables a esos países. Lijphardt ha preconizado que es posible tener regímenes democráticos en sociedades fuertemente divididas si se aplican al mismo tiempo fórmulas que permitan compartir el Poder Ejecutivo y manejar fuerte autonomía para cada grupo (étnico o lingüístico) en cuestión. Lijphardt señala entre los casos exitosos a Suiza desde 1943, Bélgica desde 1970, Líbano de 1943 a 1975, Malasia desde 1955 a 1969, India desde la independencia, África del Sur desde 1994 y Colombia entre 1958 y 1974, aunque reconoce los fracasos de Chipre y Líbano luego de 1975, debiendo agregarse recientes problemas en África, los más notorios entre hutus y tutsis en Burundi y Rwanda. Pero también deben citarse experiencias exitosas como la África del Sur bajo el mandato de Nelson Mandela.

## **Vocablos de referencia:**

Alianzas electorales  
Ballottage  
Consolidación de la democracia  
Elecciones  
Ley de lemas  
Sistemas de partidos  
Transición a la democracia

## **Bibliografía:**

Attali, Jacques: *Les modeles politiques*. PUF. Paris 1972.  
Boulle, Lawrence: *Constitutional Reform and Apartheid State: Legitimacy Consociationalism and Control and South Africa*. Cambridge Univ. Press. London: 1994.  
Buchanan, J. & Tullock, G.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press. Michigan, 1962.  
Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row. New York, 1997.  
Lijphart, Arend: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Univ. of California. Press. Berkeley, 1987.  
Maquiavello, Nicola: *Discursos sobre las Décadas de Tito Livio*. Americana. Buenos Aires, 1994.  
Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México, 1994.  
Neumann, J. V. and Morgenstern, O.: *The Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press. Boston, 1997.  
Riker, William H.: *The Theory of political coalitions*. Yale University Press. New Haven, 1963.  
Sisk, Timothy: *Power - Sharing and International Negotiation in Ethnic Conflicts*. USIP. Washington DC, 1996.  
Shubick, M. (ed.): *Reading in game theory and political Behavior*. Garden City. Doubleday and Co. Boston, 1954.  
Wright, Robert: *Non Zero. The Logic of Human Destiny*. Pantheon Books. New York, 1999.  
Zakaria, Fereed: "The Rise of Illiberal Democracy" in *Foreign Affairs*. Nov. Dec. Boston, 1999.

Juan RIAL

# COCIENTE ELECTORAL

## I. Concepto

Por *cociente electoral* se entiende el número de *votos* necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a *elección* mediante sistemas de representación proporcional, y se calcula aplicando alguna de las fórmulas que se explican más adelante. De acuerdo al tipo de circunscripción que se utiliza para la distribución de cargos se habla de *cociente electoral* nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera. Es de notar que algunos autores al referirse al *cociente electoral* utilizan la denominación de cuota electoral. En realidad ambos términos parecen correctos. La palabra cociente hace referencia a la manera como se calcula, es decir al hecho de que es el producto de una división en la cual el dividendo es el total de *votos* válidos, y el divisor es un número variable según el tipo de cociente en uso, pero que siempre tiene como componente principal la cantidad de puestos a adjudicar. Cuota, por otra parte, denota la función que cumple, determinando el número de puestos para cada lista según las veces que esté contenida en su respectiva votación.

## II. Tipos de *Cociente Electoral*

### A. *Cociente natural*

También conocido como Cociente de Hare, en honor a Thomas Hare, quien en su libro “La Maquinaria de la Representación”, publicado en 1857, propuso su utilización conjuntamente con el Sistema del Voto Unico Transferible. Se obtiene dividiendo el número total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a adjudicar en la circunscripción correspondiente. Usamos la expresión: “*votos* válidos a tomar en cuenta”, y no simplemente la de “*votos* válidos”, porque algunas legislaciones realizan el cálculo del cociente sobre la base de una parte de los *votos*; por ejemplo: en el caso italiano, para la segunda distribución a nivel nacional, se obtiene el cociente dividiendo la suma de los *votos* restantes durante el primer reparto entre los puestos no adjudicados en el mismo; además sólo entran en esta operación los *votos* de los partidos que han superado la *barrera electoral* (300.000 *votos* y un puesto en la distribución al nivel de circunscripciones).

$$\text{COCIENTE NATURAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS}}$$

Ha sido denominado cociente natural porque corresponde al número de *votos* que en perfecta *proporcionalidad* debería recibir una lista de candidatos por cada puesto que se le adjudique. Representa el costo en *votos* que proporcionalmente debe tener cada cargo. Este cociente sirve de base para la distribución de cargos restantes a nivel nacional en Italia, como ya se indicó, y para la distribución de puestos según los *votos* por lista a nivel nacional en Alemania, donde se usa la llamada fórmula de Niemeyer que es una forma abreviada del sistema de los restos más altos con base en el cociente natural. También se

recurre a este cociente en Venezuela para la adjudicación a nivel nacional de diputados y senadores adicionales. El cociente natural presenta el problema que a consecuencia de que la votación efectiva de las diferentes listas rara vez es un múltiplo exacto del cociente, casi siempre su aplicación deja *votos* sobrantes (restos) y puestos sin distribuir.

A fin de reducir tanto los unos como los otros, se han propuesto modificaciones que han dado origen a los cocientes que pasamos a analizar.

### *B. Cociente de Droop*

Denominado así en honor a su proponente, el abogado inglés Henry Droop, cuyo libro *Sobre el Método para Elegir los Representantes* fue publicado en 1868. Se calcula dividiendo el total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más uno, y luego al número entero que resulte se le añade uno.

$$\text{COCIENTE DE DROOP} = \frac{\text{VOTOS} + 1}{\text{PUESTOS} + 1}$$

El cociente de Droop tiene la característica de ser el que teóricamente permite la distribución de un número mayor de cargos sin llegar nunca a repartir más de los que correspondan a la respectiva circunscripción. En otras palabras, es el divisor más pequeño utilizable sin peligro de adjudicar más puestos que los sometidos a *elección*. Como veremos, algunas leyes electorales han adoptado cocientes aun menores, pero esto las ha obligado a prever correctivos para el caso de que se presente este problema.

En la actualidad el cociente de Droop sirve de base al Sistema del Voto Unico Transferible en Irlanda, Malta y Australia (senado). También se usa dentro del llamado sistema de Hagenbach-Bischoff, que emplea la distribución por cociente para la primera distribución y el método *D'Hondt* (media más elevada) para la adjudicación de los cargos restantes, por ello algunos autores dan a este cociente el nombre de Hagenbach-Bischoff. En esta modalidad (combinado con el método *D'Hondt*) funciona en Suiza, Luxemburgo y Lichstenstein.

### *C. Cociente Imperial*

Se calcula dividiendo el total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más dos.

$$\text{COCIENTE IMPERIAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS} + 2}$$

Este cociente se utiliza en Italia, en la *elección* de la Cámara de Diputados, para realizar la primera distribución de cargos a nivel de circunscripciones. De 1946 a 1956 en este país se empleó un cociente aún menor, producto de dividir el número de *votos* entre el número de puestos más tres. En el caso italiano la utilización de cocientes pequeños favorece a los partidos grandes ya que reduce el número de cargos a adjudicarse a nivel nacional,

que es donde más posibilidades tienen los partidos minoritarios. Al usar este cociente como base para la distribución de cargos aumentan las posibilidades de adjudicar todos los puestos en la primera fase; pero, al mismo tiempo surge el peligro de otorgar más cargos de los que están en disputa. De suceder esto en Italia, se repite el procedimiento pero utilizando como divisor para calcular el cociente el número de puestos más uno.

#### *D. El método Hare-Niemeyer*

Muchas veces se considera dentro de los procedimientos de cociente. No obstante la similitud del resultado con el cociente Hare, el sistema de cálculo del método Hare/Niemeyer es bien diferente:

VOTOS X PUESTOS  
TOTAL DE VOTOS

De esta operación no resulta una cantidad de *votos* necesarios para que un partido obtenga un escaño, sino una cifra que indica la cantidad de escaños que corresponden a cada partido. Los escaños sobrantes se distribuyen según el orden de las décimas, de modo que no es necesario un procedimiento adicional. A pesar de su precisión matemática, este sistema que se ha introducido en Alemania en 1985, puede producir “resultados ilógicos”, como el de que un partido que ha ganado un escaño lo puede perder al aumentar en uno el número de escaños a distribuir.

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

Fórmula electoral  
Representación política  
Sistemas electorales  
Voto

#### **Bibliografía:**

Bogdanor, Vernon; Butler, David: *Democracy and Elections, Electoral Systems and Their Political Consequences*. Comp. Cambridge University Press, Cambridge, 1983.  
Carreras, Francesco de, Valles, Josep: *Las Elecciones*. Blume, Barcelona, 1977.  
Hano, Geoffrey, Orgel, Jacques, Gesasse, Christophe. *European Electoral Systems*. Handbook Butterworth, London, 1979.  
Carstairs, Andrew: *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*: George and Unwin, London, 1980.  
Lanchester, Fulco: *Sistemi Elettorali e Forma di Governo* Mulino. Bologna, 1981.  
Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*, Trad. Ramón García C. Centro de Estudios constitucionales. Madrid, 1981.  
Rae, Douglas: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.

José Enrique MOLINA VEGA

## COLEGIO ELECTORAL

*Colegio Electoral* no es una voz unívoca en la legislación electoral moderna. Ella es utilizada en tres acepciones diferentes, dentro de las cuales es posible también encontrar matices. Veamos los tres sentidos en que se utiliza la expresión “*colegio electoral*”:

- a) Como lugar donde un conjunto de ciudadanos ejerce el *voto*. En cada *colegio electoral* pueden funcionar una o varias mesas electorales (ver *mesas de votación*). En este sentido se usa la voz “*colegio electoral*” en España<sup>1</sup>. Se trata usualmente de locales públicos, tales como escuelas, ayuntamientos, etc.

En la República Dominicana<sup>2</sup> y en Puerto Rico<sup>3</sup> se utiliza la expresión *colegio electoral* con este significado de local donde un grupo de ciudadanos debe ejercer su *voto*, pero con una variación. En estos casos, en cada local de votación funciona una sola mesa electoral a la cual se le da la denominación también de “*colegio electoral*”. Es decir, la voz “*colegio electoral*” se refiere tanto al local como a la comúnmente denominada mesa electoral. La directiva de este *organismo electoral* es denominada “*junta de colegio*” en Puerto Rico, mientras que en República Dominicana la Ley indica que el “*personal del colegio*” estará conformado por un presidente, primero y segundo vocales, secretario y sustituto del secretario. En Puerto Rico se distingue entre *colegios electorales* abiertos y cerrados. Se les llama abiertos cuando los *electores* pueden llegar en cualquier momento durante el período previsto para la votación, hacen su fila, votan y se retiran. El colegio es cerrado cuando el *elector* al llegar al lugar de votación debe registrarse ante la directiva del colegio, luego de lo cual debe incorporarse y permanecer en una fila hasta que sea llamado para votar. Este registro debe hacerse en un lapso determinado, luego del cual se cierra y no se admiten nuevos *electores*. En Puerto Rico los colegios son en principio abiertos, pero la ley permite que se les otorgue carácter de cerrados cuando la junta de colegio considere que no es posible acomodar a los *electores* dentro del local y sea necesario realizar una fila exterior, a la que se denomina “*fila cerrada*”. En República Dominicana<sup>4</sup> los *colegios electorales* son obligatoriamente cerrados, en el sentido arriba indicado, con la modalidad adicional de que las mujeres deben acudir en la mañana y los hombres en la tarde.

- b) Como sinónimo de *circunscripción electoral* (ver *circunscripciones electorales*). En esta concepción la voz *colegio electoral* hace referencia al conjunto de *electores* cuyos *votos* se escrutan para determinar uno o varios de los cargos sometidos a *elección*. Este es el sentido en que se utiliza la voz “*colegio electoral*” en Italia<sup>5</sup>. Dentro de esta acepción, los *colegios electorales* pueden ser territoriales o no territoriales. Los primeros son los más usuales hoy en día. En ellos, los habitantes con derecho a *voto* de un determinado territorio son llamados a elegir uno o varios cargos. En los colegios o circunscripciones no territoriales, los ciudadanos que posean una determinada característica, por ejemplo pertenecer a la población indígena, son llamados a elegir uno o varios cargos.

- c) Para referirse a un conjunto de personas, que actuando como representantes de una colectividad más amplia, tienen la función de elegir uno o más funcionarios. El caso más conocido es el del *colegio electoral* encargado de elegir al presidente y vicepresidente de la *República* en algunos países de régimen presidencial. En esta acepción el término se utiliza para denominar al grupo de personas, seleccionadas por votación popular, que tienen la función de elegir al presidente y al vicepresidente de la *República*. Se trata de un mecanismo de *elección* formalmente indirecta de los máximos funcionarios del Poder Ejecutivo, que en la práctica se ha convertido en una decisión popular directa. Actualmente se continúa utilizando en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>6</sup>. Argentina mantuvo el *colegio electoral* para la *elección* presidencial hasta la *elección* de 1989<sup>7</sup>. Este procedimiento fue sustituido por la *elección* directa en la reforma constitucional de 1994.

En los Estados Unidos, los ciudadanos de cada uno de los estados de la unión eligen un número de *electores* igual a la suma de parlamentarios al Congreso (senadores y miembros de la Cámara de Representantes) que corresponden a la entidad (el distrito sede del gobierno elige tantos *electores* como senadores y representantes le corresponderían si fuera un estado, pero no más que el estado con menor representación); la *elección* se realiza por el sistema mayoritario de lista en circunscripciones plurinominales. Cada candidato presidencial postula una lista de *electores* en cada estado. La lista ganadora obtiene todos los *electores* de la entidad. Con posterioridad los *electores* votan por uno de los candidatos a presidente y por uno de los candidatos a vicepresidente. Obtienen los cargos los candidatos que en cada caso logren la mayoría absoluta de los *votos* del *Colegio Electoral*. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta para el cargo de presidente, la decisión se traslada a la Cámara de Representantes. Si la mayoría absoluta no se alcanza para la vicepresidencia, corresponde hacer la *elección* al Senado.

Aunque se trata formalmente de una *elección* indirecta, en la práctica, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en Argentina hasta 1989, la *elección* ha tenido los mismos efectos que una *elección* directa, ya que los postulados en las listas como “*electores*” están comprometidos irrevocablemente con candidatos específicos. Cuando un ciudadano vota por una lista de “*electores*” en realidad está votando por unos candidatos específicos para la presidencia y la vicepresidencia. No ha ocurrido en tiempos modernos que los “*electores*” comprometidos públicamente con un candidato, luego hayan votado por otro. La situación cambiaría radicalmente si en vez de dividirse los escaños del *Colegio Electoral* entre dos candidatos mayoritarios, lo hicieran entre tres o más, y ninguno obtuviera la mayoría. En esas circunstancias la decisión final sería producto de un acuerdo político, y obviamente le daría un carácter indirecto a la *elección*. Si ello ocurriera posiblemente se incrementarían enormemente los partidarios de descartar el *Colegio Electoral* y establecer formalmente en los Estados Unidos la *elección* directa. Puede decirse que la permanencia del *Colegio Electoral* en el tiempo, depende de que el contexto político actual se mantenga, de modo que sus efectos sigan siendo similares a los de una *elección* directa. Un cambio en el contexto político muy probablemente determinaría una modificación del *sistema electoral*.

## Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales  
Mesas de votación  
Sistemas electorales

## Bibliografía:

- Barile, P.: *Istituzione di Diritto Pubblico*, CEDAN. Padova, 1987.
- Bidart Campos, G.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR. Buenos Aires, 1989.
- Bolívar, J.: “República Dominicana. Elecciones Presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996, pág. 24.
- Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C.: *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Tomado de la decimacuarta edición en inglés. Editorial Fraternal. Buenos Aires, 1987.
- Espín, E. y F. García: “Apéndice II: Diccionario Electoral de Urgencia”, en J. de Esteban et al. *El proceso Electoral*, Editorial Labor, Barcelona, España, 1977: págs. 377-381.
- Lanchester, F.: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Società Editrice Il Mulino. Bologna.
- León-Roesch, M. y Samoilovich, D.: “Argentina”. En Nohlen, D., ed., *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1993.
- Ray Guevara, M.: “República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996.
- Sánchez Agesta, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Sexta edición. Universidad de Madrid. Madrid, 1976.
- Vallés, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel. Barcelona, 1997.

José Enrique MOLINA VEGA

## NOTAS

- 1 Vallés, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel. Pág. 65. Espín, E. y F. García, 1977: “Apéndice II: Diccionario Electoral de Urgencia”, en J. de Esteban et al. *El Proceso Electoral*. Editorial Labor. Barcelona, España, 1997, Pág. 378.
- 2 Ley Electoral 275-97 del 16 de diciembre de 1997.
- 3 Ley Electoral de Puerto Rico, del 20 de diciembre de 1977.
- 4 Ray Guevara, M.: “República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio, pág. 12. Bolívar, J., 1996: “República Dominicana. Elecciones Presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996: pág. 24.
- 5 Barile, P.: *Istituzione di Diritto Pubblico*, Padova: CEDAN. Pág. 150. Lanchester, F.: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1987. Pág. 89.
- 6 Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C.: “La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual”. Tomado de la decimacuarta edición en inglés. Editorial Fraternal. Buenos Aires, 1987. Pág. 202. Sánchez Agesta, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Sexta edición. Universidad de Madrid. Madrid, 1976. Pág. 192.
- 7 León-Roesch, M. y Samoilovich, D.: “Argentina”. En Nohlen, D., (ed.), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1993. Pág. 9. Bidart Campos, G.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR. Buenos Aires, 1989. Págs. 38-39.



# COMPETICIÓN POLÍTICA

## I. El concepto y sus principios

La idea de *competición política* implica la actividad continuada y simultánea, electoral y pre y post-electoral de varios partidos, movimientos o grupos políticos, ordenada a obtener la administración o gobierno de un Estado, magistraturas o grupos de representación en las corporaciones públicas electivas, en condiciones de igualdad y libertad, y dentro de las regulaciones constitucionales y legales.

Presupone el multipartidismo espacios de libre opinión, un *sistema electoral* abierto, con *sufragio* universal y representación mayoritaria o proporcional que posibilite varias opciones o alternativas, así como el respeto a los *resultados electorales*. En consecuencia, existe sólo cuando en los procesos políticos y electorales participan dos o más partidos. El monopartidismo es su negación, de manera que viene a ser condición fundamental de la *democracia* como juego alternativo entre mayorías y minorías, entre gobierno y partidos opositores, entre fuerzas tradicionales y movimientos innovadores.

La *competición política* legalizada es la regularización o racionalización de los antagonismos políticos, su solución institucional y pacífica, mediante los *procesos electorales* periódicos en los que se establece el volumen de la *opinión pública* que respalda a cada candidato, partido o programa, mecanismo de reparto de poderes y de su reajuste, sensible a los cambios de las opiniones públicas.

Su desarrollo eficaz implica formulaciones ideológicas o propuestas de acción comparables, polémicas, y gestión de los partidarios de cada una para organizar, financiar y captar los *electores* potenciales, a fin de superar, empleando estrategias, procedimientos y medios similares a los de la concurrencia económica.

En la raíz de este concepto está la idea de que la *política* es acción, quehacer, proceso dinámico y pragmático que persigue resultados concretos e inmediatos. Acción que tiene por objeto la movilización de masas, ya por convicción, persuasión de racional, *manipulación* pasional o de intereses, sus protagonistas pueden ser los caudillos, cuando la competencia se traduce en enfrentamientos personalistas, los partidos y sus organizaciones, y los ciudadanos activos, en grupos de opiniones compartidas, independientes de los partidos o vinculados a los mismos.

La rivalidad ideológica y electoral interpartidaria se proyecta al ámbito parlamentario, dentro del cual el obstruccionismo contra las iniciativas gubernamentales y la presión sobre los grupos minoritarios reflejan el enfrentamiento de pensamiento, intereses, regiones, etnias, religiones y, obviamente, partidos, que son las motivaciones que animan la competencia política.

Las instituciones hereditarias, vitalicias, cooptadas, dictatoriales, unipartidistas, autoritarias, eliminan o limitan la competencia.

## II. Su funcionamiento. Las condiciones y los medios

- a) El ámbito territorial. La competencia política tiene lugar en todos los niveles del *poder*: internacional, nacional, regional y local, según la jurisdicción de las posiciones políticas por las cuales contiene y el alcance de los intereses en pugna. A esta distinción responde la existencia de partidos regionales, a veces expresión de partidos separatistas, y los reductos electorales en los que aún predomina el caciquismo. Movimientos que se califican de independientes, de extra o suprapartidarios, y organizaciones cívicas de órbita local rompen la tendencia de integración nacional de la mayoría de los partidos modernos.

Matiza esta tendencia igualmente la coordinación creciente a nivel supranacional entre partidos afines como la *democracia* cristiana, la social *democracia*, los partidos conservadores y los comunistas. La *elección* de parlamentarios supranacionales dentro de los procesos de integración económica del tipo de las Comunidades Europeas y de la Comunidad Andina condicionan también el ámbito de la competencia.

- b) Autonomía y centralización. En conexión con la cuestión planteada en el literal antecedente, las organizaciones para competir políticamente centralizan su dirección y recursos o se dan estructuras de tipo federal.

En el primer caso, las directivas son nacionales, pero flexibilizan su centralismo al articularse con comités regionales y locales, delegatarios para la ejecución de los programas y la estrategia partidaria en su territorio, con mayor o menor independencia en cuanto a los asuntos provinciales o vecinales.

En la otra alternativa, aunque el partido o movimiento sea nacional, su unidad viene dada por la adhesión libre de las organizaciones regionales para el trabajo común a escala nacional, manteniendo la autonomía directiva y operativa seccional. Articulación que, por no ser la jerárquica del centralismo, no puede conservarse sino por fuertes motivaciones doctrinarias, por modalidades del *sistema electoral*, como las primarias norteamericanas en la *elección* presidencial o el carisma caudillista.

- c) Los esquemas típicos. La competencia política se desarrolla según ciertos esquemas, ya clásicos, dependientes básicamente del régimen de partidos y de la *forma de gobierno* del Estado.

El Bipartidismo. El más simple es el que se estructura en los regímenes bipartidistas, en los cuales el partido de mayoría gobierna y el otro ejerce la oposición, dentro del cual la competencia es más o menos aguda y compleja según la proporción de fuerzas electorales se aproxime o no a un relativo equilibrio, o se trate de partidos con alguna o mucha afinidad de intereses e ideas, o que uno de ellos sea radical y el otro moderado, y existan o no uno o varios partidos menores que, en coalición, podría desdibujar el esquema bipolar al sumarse al gobierno o a la oposición.

El multipartidismo. En este esquema, la competencia es más compleja. Varían las estrategias y el esquema mismo, ya se trate de un régimen con un partido dominante, o sea, con mayoría frente a cada uno y a todos los demás partidos sumados, caso en el cual puede derivarse a una modalidad del primer esquema, cuando la mayoría gobierna sola y las minorías trabajan en equipo para hacer oposición.

Pero la situación es distinta si no hay partido dominante sino de mayoría relativa y, por eso, debe integrarse por coalición la mayoría gobernante, lo que diluye y hace fluida la competencia a cada coyuntura crítica. Esquema inestable por la heterogeneidad de los elementos de uno y otro equipo.

En los *sistemas electorales* a doble vuelta se manifiesta esta modalidad. En la primera se miden fuerzas entre todos los partidos. En la segunda se agrupan por tendencias que parecen imitar al bipartidismo clásico y prefiguran la composición del gobierno futuro.

d) Las situaciones atípicas. Se quiebran estos esquemas en situaciones excepcionales como estas:

1. Los regímenes unipartidistas, en los cuales el monopolio de la acción política elimina la competencia.
2. Las dictaduras que, de suyo, salvo sus problemas internos de *poder*, excluyen toda competencia como subversiva.
3. En el bipartidismo, transitorios acuerdos de gobierno conjunto, en igualdad o desigualdad de participación, que trasladan la competencia al interior de los partidos.
4. Es posible que, al lado de los partidos, como desprendimiento de los mismos, confluyan en las luchas políticas movimientos y grupos con estrategia propia, organización separada, representativos de matices ideológicos o intereses particulares, caso en el que se enriquece la competencia al diversificar opciones.

e) El carácter de la competencia. La intensidad y las formas de competencia se gradúan y diseñan de acuerdo con la naturaleza de las fuerzas participantes.

Esas variaciones están en función, entre otras, de circunstancias como éstas: que los partidos actuantes sean de corte tradicional o moderno, de masas o de cuadros, conservadores o revolucionarios, centralizados o federados, nacionales o regionales, de clase o policlasistas, en régimen bi o multipartidista y en gobierno presidencial o parlamentario.

La presencia de partidos campesinos, proletarios, católicos, elitistas, con *democracia* interna o autocráticos, caudillistas, modifican las condiciones y desarrollo de la competencia. Es decir, que la base social en que se apoyan los partidos y, por tanto, los intereses reales que personifican, dan el tono de la rivalidad política y determinan las estrategias y los medios de su desarrollo,

aunque la burocratización y centralización conducen a borrar las diferencias que se han señalado.

- f) Los medios. La pugna entre los actores de la vida *política* se desarrolla actualmente con medios, tácticas y estrategias similares.

La financiación, cuando no es de origen estatal, proviene de los afiliados y simpatizantes, en este aspecto puede romperse la necesaria igualdad, que es exigencia de una competencia libre y democrática si no se logra completa transparencia y publicidad.

El reclutamiento de afiliados por adoctrinamiento, vinculación disciplinaria o profesional, encuadramiento de jóvenes, mujeres, intelectuales, trabajadores.

El activismo de los afiliados en la manifestación pública de ideas, los trabajos burocráticos del partido, el adoctrinamiento.

La labor intelectual de profundización doctrinaria, programación y diseño de estrategias, estudio de los problemas políticos y sus soluciones.

La actividad proselitista pre-electoral y de movilización de masas y *electores* el día de las *elecciones*.

Es en estos campos concretos en los cuales la competencia se hace objetiva y cuya realidad se exterioriza en los *resultados electorales* y, luego, en la conducción del Estado o el ejercicio de la oposición.

- g) La competencia mediatizada. Algunos regímenes, valga el ejemplo de Colombia a comienzos del siglo XX, limitan la *competición política* aplicando un *sistema electoral* de participación restringida de las minorías llamado del *voto incompleto*, dentro del cual se señala para estas un cupo invariable de representación, reservando para la mayoría una cuota varias veces superior, independientemente del número de *votos* obtenido por cada agrupación. Se finge así una apertura del unipartidismo rígido porque, en realidad, dentro de dicha fórmula no existe la posibilidad democrática de cambiar las reglas, y menos los principios del sistema.

### **III. Democracia participativa y competición política**

La *competición política* –limitada antes a su sola expresión en el campo electoral– se ha enriquecido en la última década del siglo XX con la multiplicación de los mecanismos de participación popular en los procesos de decisión de cuestiones públicas, más allá de las simples confrontaciones electorales.

El *plebiscito* normativo, el referendo aprobatorio o derogatorio, la consulta popular vinculante en materia *política* o administrativa, en los niveles nacional, regional o local, la iniciativa legislativa extraparlamentaria, la convocatoria de asambleas constituyentes y la

revocatoria del mandato de representantes comprometidos con un *voto* programático, son las modalidades incorporadas a los estatutos constitucionales más recientes.

Aunque en estos casos varía el contenido de las propuestas formuladas al cuerpo electoral, ya que no se trata de la nominación de candidatos a magistraturas electivas sino de promoción, adopción o rechazo de planteamientos ideológicos o textos normativos, la dinámica de la competición y los actores vienen a ser, en el fondo, los mismos de las *elecciones* ordinarias, aunque las estrategias pueden montarse sobre escenarios virtuales muy distintos.

Lo que importa relevar es la ampliación del campo electoral, la variedad de las manifestaciones de la voluntad popular, su mayor frecuencia, su incidencia determinante en el ejercicio del *poder* constituyente, y su fuerza impulsora o negativa en las instancias políticas tradicionalmente reservadas a la decisión autoritaria y unilateral de legisladores y gobernantes.

Este cambio es puramente formal cuando la mecánica electoral continúa controlada por los aparatos partidarios y la *manipulación* de los medios dominantes de la *opinión pública*. Pero no se puede desconocer la conversión, al menos teórica, del pueblo, de destinatario a sujeto del *poder*, con control sobre quienes lo ejercen por representación, pues la competencia tiene que plantearse, forzosamente, en otros términos, transformando, de paso, todo el vocabulario electoral.

Estos desarrollos cualitativos y cuantitativos tienen, además, formas de tanto interés como los cabildos abiertos en comunas y localidades municipales, en los que parece regresarse al origen de la *política* en su más ingenua y auténtica presentación: el pueblo sin intermediarios.

No es menor el cambio que introduce en la *competición política* la tendencia a institucionalizar la *reelección* presidencial, que impone otras tácticas, ya que la competencia se plantea en términos que ponen en tela de juicio de la igualdad entre los competidores, así como la *elección* a dos vueltas, pues una y otra se producen en circunstancias bien diferentes que encauzan de manera distinta la voluntad electoral.

Debe registrarse asimismo como parte de la *competición política* la que se desenvuelve al interior de los partidos para designar sus candidatos, en tanto en esa fase pre-electoral se juega también sobre el resultado final del evento electoral.

En sentido contrario, hay que apuntar que se debilita la competición cuando, como se ha resuelto en situaciones conflictivas y para superar graves crisis, se asignan arbitrariamente cupos de representación a etnias, regiones, grupos subversivos, minorías religiosas, sin relación alguna con su potencial electoral. Se regresa, entonces, a formas de representación corporativa que parecían superadas.

La decadencia de los partidos, el eclipse de las ideologías, el pragmatismo político, generan alianzas suprapartidistas que son simples empresas electorales de ocasión, bajo

ropaje programático, que resquebraja el esquema clásico de la competición entre mayorías y minorías acantonadas en los partidos, táctica que impide una moralización duradera de la competición.

#### **IV. Los supuestos incambiables**

Finalmente, hay que recordar que la competencia política es un instrumento para resolver conflictos por la vía racional, que no tiene un fin propio y que no garantiza, por sí sola, la existencia de una *democracia*.

Cualquiera que sea la amplitud que haya querido darse a la competición, es lo cierto que esa flexibilidad está condicionada por una limitación que la relativiza: se contiene y rivaliza dentro del sistema, por cuestiones más o menos importantes, pero no sobre el sistema mismo o sus fundamentos. Puede afirmarse que la *legitimidad*, por principio, está excluida de la competición, pues supone la confirmación y continuidad de lo establecido.

Sin embargo, en una visión panorámica de la competición habría que medir el peso de los movimientos subversivos armados –“la *política* por otros medios”– en cuanto inciden en los movimientos institucionalizados, no sólo por vías de hecho, sino como fuerzas polarizadoras de los partidos regularizados.

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

Democracia  
Elecciones  
Partidos políticos  
Sistemas de partidos

#### **Bibliografía:**

Bidart Campos, German: *Derecho Político*, Aguilar, Buenos Aires, 4ª edición, 1964.  
De Vega García, Pedro: *Estudios Político-constitucionales*, Ediciones UNAM, México, 1980.  
Duverger Maurice: *Sociología política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.  
Kaplan, Marcos: *Participación política, estatismo y presidencia en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985.  
La Guardia, Jorge Mario (Compilador): *Partidos Políticos y democracia en Latinoamérica* Varios, UNAM, México, 1980.  
Nohlen, Dieter: *La reforma electoral en América Latina*, IIDH/CAPEL, 1987.  
Sánchez Agesta, Luis: *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 1974.  
Schmitt, Carl: *Estudios políticos*, Ediciones Doncel, Madrid, 1975.

Luis Carlos SÁCHICA

# COMPETITIVIDAD

## I. Concepto

La *competitividad* es aquella cualidad esencial de las *elecciones* libres que se desarrollan en condiciones de libertad, *pluralismo*, tolerancia y *democracia*, en virtud de la cual el electorado arbitra soberanamente una real contienda entre adversarios o rivales políticos.

Por el contrario, las *elecciones* no competitivas son el resultado de la total ausencia de libertades políticas, que impide al *elector* hacer la selección de su preferencia e interfiere o impide la presentación de candidatos y *programas políticos*.

Ahora bien, entre *elecciones* competitivas y no competitivas se presenta una gran variedad de situaciones intermedias, que deben evaluarse dentro del contexto de las estructuras políticas de cada país, y que justifican acudir a una tercera categoría, las *elecciones* semi-competitivas, donde todas o algunas de las libertades políticas están de alguna manera restringidas o limitadas para dificultar el juego abierto de las opciones y alternativas electorales.

Este trío de nociones apareció en la investigación electoral a mediados de los años setenta (Rouquié, 1975) y ha permitido afinar el análisis político, donde antes tan sólo se distinguía entre *elecciones* “justas”, “libres” o democráticas y *elecciones* no democráticas.

Aun cuando para Dieter Nohlen son principios fundamentales de la *competitividad* la oportunidad de elegir entre diferentes opciones y la libertad de *elección*, el hecho es que la amplitud del concepto nos remite a una larga lista de requisitos que conformarían las “condiciones de laboratorio” propias de unas *elecciones* idealmente competitivas. Numerosos de estos requisitos tienen que ver con la vigencia de las libertades políticas: libertad para constituir *partidos políticos* y para afiliarse a ellos; libertades de conciencia política, opinión, prensa, expresión, reunión y manifestación; derecho a la oposición; libertad de *candidatura* electoral; igualdad de oportunidades para los candidatos y los *partidos políticos*; *voto* secreto, directo, igual, libre y universal.

Por otra parte, la regulación de la actividad política tiende a volverse en una condición universal en aspectos tales como: *campañas electorales*, financiación estatal de los partidos y las campañas, donaciones de particulares, acceso a los medios de comunicación masiva, *encuestas electorales*.

Debe agregarse que diversos aspectos de organización y procedimiento electoral han cobrado relevancia en la garantía del principio democrático: publicidad de los *escrutinios*, amplio derecho para impugnar los *resultados electorales*, existencia de una jurisdicción electoral, práctica de *elecciones* libres periódicas, sistema confiable de *registro electoral*, existencia de un organismo estatal autónomo y neutral encargado de preparar las *elecciones* y vigilar su desarrollo, así como de ejercer inspección y vigilancia sobre las actividades partidistas y su financiamiento.

## II. Características

La teoría admite actualmente dos acepciones de *competitividad*. La primera se refiere al grado en que el *sistema político* permite una real competencia electoral. La segunda acepción se refiere al grado en que determinadas *elecciones* son o no reñidas. En el primer caso, que es precisamente el descrito en el anterior párrafo, la *competitividad* está determinada por el sistema normativo institucional, y las *elecciones* son un directo y fiel reflejo del *sistema político*.

En el segundo caso la *competitividad* puede disminuir debido a fenómenos de coyuntura *política*, no atribuibles a características permanentes del *sistema político*, derivados de circunstancias excepcionales y transitorias que inciden en un determinado evento electoral. Por ejemplo, las *elecciones* no son competitivas cuando únicamente se presenta un candidato o una lista para determinada *elección* (unopposed election), o cuando, a pesar de existir amplia libertad para la acción de los *partidos políticos*, uno de ellos ha crecido y se ha hecho tan dominante que reduce a su mínima expresión a los demás contendientes políticos; o cuando el desprestigio masivo de los *partidos políticos* hace emerger con fuerza inusitada e irresistible un caudillo o un *movimiento político* nuevo. Aún bajo un régimen de libertad de *partidos políticos*, sus programas podrían no representar posiciones políticas diferentes, y podrían ser insuficientes para articular de manera efectiva los diferentes intereses y tendencias de la sociedad. En todos estos eventos y otros que cabría mencionar, a pesar de existir las condiciones de libertad, igualdad y *pluralismo* que predica la teoría democrática, no es posible hablar propiamente de *elecciones* competitivas.

## III. Restricciones del Sistema Político

Ahora bien, la *competitividad* puede ser restringida por determinaciones del *sistema político* que se expresan en normas, instituciones y prácticas más o menos alejadas del ideal democrático. La *competitividad* de las *elecciones* resulta ser menor a medida que se recortan o desconocen las libertades y las instituciones democráticas, dando lugar a *elecciones* “semicompetitivas” de diverso grado que, en decir de Nohlen, “ni son claramente pluralistas, ni están sometidas al monopolio de un partido”.

Según que el sistema jurídico-político de un país permita o no una confrontación libre de *partidos políticos*, de candidatos, de intereses y programas por la conquista del *poder* a través del *sufragio*, la teoría política distingue entre *elecciones* competitivas y *elecciones* no competitivas. Toda *elección* supone la posibilidad real, para el *elector*, de adoptar libremente una decisión entre varias opciones enfrentadas abiertamente por obtener el favor de su *voto*. Aquella *elección* en donde no se cumplan estos requisitos mínimos, no es competitiva. En esta hipótesis la *elección* consistirá apenas en una simple ritualidad de carácter formal para dar fachada de *democracia* a un régimen donde ésta materialmente no existe. No hay *competitividad*, así, donde las *elecciones* son tan sólo un medio para legitimar o estabilizar la forma de dominación propia de regímenes autoritarios o dictatoriales. La ausencia de *competitividad* está directamente relacionada con fenómenos tales como el sistema de partido único, la falta de libertad para postular candidatos, el desconocimiento de derechos a la oposición, la desigualdad de oportunidades para competir electoralmente



por el *poder* político, *sistemas electorales* que alteran radicalmente la relación entre *votos* y elegidos, la organización y administración de las *elecciones* directamente por el gobierno y, en general, la ausencia de aquellas garantías constitucionales que son indispensables para una confrontación abierta de intereses pluralistas en procura del *poder*.

### **Vocablos de referencia:**

Competición política  
Elecciones  
Pluralismo

### **Bibliografía:**

Hermet, Guy y Otros: *¿Para qué sirven las elecciones?*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1982.  
Hermet, Guy y Otros: *Elections Without Choice*. New York, 1987.  
Kirchheimer, Otto: "Partido competitivo e identidad política", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema. Madrid, 1988.  
Krennerich, Michael: "Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada", en *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH. San José de Costa Rica, 1993.  
Molina, José: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. IIDH – Vadell Hermanos, Caracas 1991.  
Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Ramón García Cotarelo. Madrid, 1981.  
Powell, G. Bingham Jr.: "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, vol. 80. Boston, 1986.  
Rouquié, H.: "L'hypothèse bonapartiste et l'émergence des systèmes politiques semi-compétitifs", en *Revue Française de Science Politique*, 25. Paris, 1975.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

# COMPORTAMIENTO ELECTORAL

## I. La protodemocracia

Una inmensa mayoría de la humanidad sólo ha conocido sistemas represivos como satrapías, despotismos, tiranías, dictaduras, regímenes feudales, autocráticos y totalitarios. La libertad y la *participación política* fue tan rara y escasa en el pasado, que la *democracia* constituyó la excepción a la regla. Ese fue el caso insólito de Atenas donde todos los ciudadanos libres practicaban una especie de protodemocracia directa y participativa en el seno de la Ekkleesía o asamblea deliberativa.

En aquella *democracia* imperfecta e incipiente, en la que estaban excluidos los metecos, los esclavos y las mujeres, la participación no solo era un derecho, sino también un acto de responsabilidad, por lo que se solía distinguir entre los polites, o sea, los que aceptaban la obligación de participar y los idiotas, aquellos que solían eludir ese deber cívico.

Es en el seno de la sociedad medioeval –particularmente en Inglaterra a partir de la Carta Magna en 1215–, donde los señores feudales exigen compartir la responsabilidad de la toma de las decisiones con el monarca. Posteriormente se invita a representantes de las ciudades y así el Parlamento se convierte paulatinamente en un foro de discusión.

Mientras tanto fueron emergiendo las primeras agrupaciones políticas organizadas, durante los siglos XVIII y XIX, las cuales actuaban como partidos de cuadros, controlados por camarillas oligárquicas –los conservadores y los liberales– bajo el alero de un sistema de *suffragio* censatario, el cual solo le concedía el derecho a participar como votantes y como candidatos a puestos de *elección* a quienes ostentaban un nivel importante de ingresos o de fortuna.

No es sino hasta en la segunda mitad del siglo XIX que se abren paso en la palestra electoral los partidos de masas, que emergen en el seno de la clase trabajadora y de los estratos medios que se surgen de la Revolución Industrial, los cuales exigen mayor equidad social y un espacio político e imponen, en el siglo XX, la adopción del Estado Benefactor y del *suffragio* universal, en el cual la mujer también conquista su derecho a participar, por lo que emergen normas de conducta electoral.

## II. La estabilidad política

Algunos han sugerido que la conducta varía según el ritmo del cambio. Han percibido que las sociedades tradicionales suelen ser estables gracias a un equilibrio precario en el que la población rural está demasiado dispersa para organizarse y suele aceptar la pobreza y la desigualdad con apatía, resignación, abnegación y como una fatalidad natural, mientras que todos los mecanismos del *poder* están concentrados en las manos de una oligarquía terrateniente.

Una nueva forma de equilibrio y de estabilidad lo logran las sociedades de la abundancia, donde el bienestar generalizado mitiga la desigualdad, amortigua los antagonismos, erosiona las tendencias extremistas, maniqueístas y centrifugas y las revierte hacia la convergencia ideológica, estimula el conformismo, el consenso, la conciliación, el compromiso, el eclecticismo, la desideologización y la despolitización.

Por el contrario, las sociedades en transición se caracterizan por su inestabilidad, ya que los cambios rápidos trastornan y amenazan la situación de importantes sectores sociales que se sienten amenazados o son lesionados por las transformaciones. El orden establecido pierde su carácter natural, por lo que se erosiona su *legitimidad* y se caracteriza por el surgimiento de movimientos extremistas y radicales que pueden provocar rupturas violentas. Esto suele suceder cuando los sectores tradicionales son lesionados por el cambio, pero también cuando a los sectores emergentes se les niega el espacio político y la participación que reclaman, como sucedió en 1789 o en 1917, sobre todo si su frustración recibe el apoyo de vastos sectores desarraigados y víctimas de la anomia.

Si bien la participación del ciudadano en el *proceso electoral* se suele considerar como uno de los pilares o requisitos de un auténtico sistema democrático, ésta no constituye siempre y necesariamente una garantía de equidad y libertad. Así lo demuestra la brutal aparición de los movimientos fascistas, los cuales movilizaron a las masas, arrastrándolas a una participación activa y colectiva, mediante una *manipulación* que fomentaba un dogmatismo intolerante, delirante, frenético y fanatizado.

Lo anterior demuestra que toda conducta del ser humano está condicionada por una serie de factores que determinan, entre muchas actitudes, su *comportamiento electoral*. Si partimos de la premisa de que la *política* es esencialmente un fenómeno de *poder*, debemos reconocer que en toda sociedad moderna y en todas las estructuras de *poder* que se forman en su seno, unos detentan el ejercicio de la autoridad y otros acatan sus decisiones. Por lo tanto, el *poder* tiene una naturaleza relacional y se puede definir su esencia como la capacidad de obtener obediencia.

El *poder*, a su vez, se puede obtener mediante dos formas. Ya sea por la coerción –es decir, por la coacción, la fuerza bruta o simplemente con la amenaza de represalias, como es el caso de un régimen opresivo, tiránico, despótico o totalitario–, o mediante el consenso, es decir obteniendo el consentimiento libre y voluntario de quienes aceptan ser gobernados legítimamente por quienes han sido elegidos mediante un acto de *soberanía* popular.

### **III. La representatividad**

El *proceso electoral* implica, consecuentemente, un medio para integrar al ciudadano, permitiéndole, induciéndole e incluso, obligándole a aportar su participación en las decisiones colectivas, en una sociedad. Al resultar imposible la *democracia* directa, plena y participativa en las grandes naciones modernas –como se practicó, con grandes limitaciones, en la protodemocracia ateniense–, la alternativa que más se le aproxima consiste en la *democracia* representativa. En ésta los ciudadanos, que son los depositarios,

titulares y detentadores de la *soberanía*, escogen a sus representantes en quienes delegan su autoridad para que actúen y decidan en su nombre.

Para que la participación, a su vez, sea real, plena, efectiva y legítima, es necesario que el ciudadano pueda escoger entre diversas opciones o alternativas y entre éstas, desde luego, la que considere mejor. En un sistema de partido único, por lo tanto, se limita la opción a una sola ecuación electoral y el *comportamiento electoral* queda reducido simplemente a aceptarla, a menudo por el temor, o a negarse, mediante la abstención, lo que puede atraerle represalias, ya que todo sistema totalitario exige una lealtad unánime.

En un sistema bipartidista, por su parte, existe, al menos, una escogencia más amplia, al poder optar solamente entre dos fórmulas o alternativas. Obviamente, el sistema más democrático es aquel en que prevalece el multipartidismo ya que, por su carácter pluralista, es mayor el abanico de alternativas políticas y mayor acentuado es su carácter representativo. Sin embargo, el precio suele ser –como sucede en algunos regímenes parlamentarios– una mayor inestabilidad gubernamental cuando la mayoría sólo se logra mediante coaliciones en las que no prevalece el consenso. El pluripartidismo, por lo tanto, propicia un *comportamiento electoral* en el que el ciudadano encuentra reflejado, en la forma más auténtica y legítima, la expresión de sus ideales, de sus aspiraciones o de sus intereses.

#### **IV. Fuentes del poder**

Para analizar el *comportamiento electoral*, sin duda es útil examinar los principales móviles que inducen a los ciudadanos a obedecer, partiendo de la premisa que el *poder* es, por naturaleza, una relación de mando y obediencia. En primer lugar, entonces, constatamos que, en algunos *sistemas políticos*, el móvil principal es el miedo a la aplicación de la fuerza bruta, al terror institucionalizado, el temor a la tortura, a la represalia, o a la delación que suelen sufrir los que disienten.

En estos casos para imponer la voluntad basta, usualmente, con la amenaza y la intimidación que suelen provocar las sanciones negativas. El método, por lo tanto, para lograr obediencia consiste en la disuasión que suscita el sentimiento negativo del miedo, el temor o el pánico y la utilización de los métodos coercitivos constituye el medio esencial para lograr la obediencia y, a la vez, la “última ratio”, es decir el último recurso, después de haber agotado otros métodos no coactivos.

Al contrario, otro móvil que puede condicionar el *comportamiento electoral* consiste en la recompensa, es decir, en sanciones positivas. Se apela, por lo tanto, al interés, a las aspiraciones del electorado o a las reivindicaciones de diversos sectores de la sociedad. Esta forma de obtener obediencia, por su parte, se sustenta -ya no en la disuasión- sino en la persuasión.

El *comportamiento electoral* está inducido, de esta manera, por estímulos e incentivos, los cuales pueden consistir tanto en logros inmediatos como en promesas o metas a muy largo plazo, como es el de promover conquistas económicas, una sociedad mejor o una mayor justicia social para generaciones futuras que todavía no han nacido. Las

motivaciones, a su vez, pueden consistir en realizaciones materiales, como mejorar el nivel de vida o construir grandes obras públicas, pero también en ideales o aspiraciones más abstractas e idealistas.

El *comportamiento electoral* también suele ser el producto del hábito, lo que implica una adhesión o una militancia permanente en el seno de un mismo *partido político*, lo que se convierte en una actitud repetitiva y en una especie de lealtad o fidelidad reiterada o perpetua. Esto implica lo que algunos autores han denominado “decisiones estables”, que suele ser el producto de una profunda identificación de un sector del electorado con un *partido político*, lo que a éste le garantiza una permanencia y una consolidación como organización *política*.

Distinto al *elector* “identificado”, que emite un *voto* de conformidad, similar a un reflejo condicionado, es el caso del *elector* “fluctuante”, cuyo *comportamiento electoral* suele ser más errático o pendular, en la medida en que emite su *voto* como un acto de interés o de mayor racionalidad. Esto inclina su preferencia por una opción en la que suele atraer el contenido de un programa de gobierno, el impacto de la *propaganda electoral*, lo que le impide identificarse plenamente con un solo *movimiento político*.

Otra motivación psicológica que suele ser importante en el *comportamiento electoral*, consiste en el mimetismo, es decir, la imitación. Se imita lo que se admira y se sigue al que se le reconoce como superior, lo que induce a la identificación con un *movimiento político* o a seguir a un líder carismático o un caudillo. Igualmente, el mimetismo electoral puede resultar de una ósmosis cultural o de un contagio, sobre todo en el ámbito familiar, en el que los hijos suelen imitar a sus progenitores o en otros donde se establecen estrechas relaciones primarias.

Mucho énfasis se ha puesto en el hecho de que, a menudo, la identificación política se remonta a la niñez y sobre todo, en la importancia de la familia como el más importante agente de *socialización política*, seguido por el ámbito escolar y los círculos de amistades. Por eso la reducción de la edad autorizada para votar suscitó temores injustificados en quienes se han opuesto a su adopción por la convicción de que los jóvenes ridiculizarían los *resultados electorales*, lo que es usualmente infundado porque suele prevalecer el *voto* inspirado en la tradición familiar.

## **V. Participación y abstencionismo**

Estrechamente vinculado con lo anterior, deben tomarse en consideración los valores predominantes en la *cultura política* de cada sociedad y, sobre todo, en aquellas que inculcan el acto de votar como un acto de responsabilidad u obligación moral, como una virtud cívica o como un deber ciudadano, lo que constituye un factor normativo importante. En nuestro criterio, este imperativo ético está estrechamente vinculado al *voto* fluctuante, particularmente en los casos en que el *elector* se siente obligado a escoger la opción o la alternativa que, a regañadientes, considera como la menos mala.

Distinto es el caso del fenómeno del abstencionismo que, igualmente, es una forma de *comportamiento electoral*, en la medida en que el acto de no decidir constituye, en sí, una

decisión. El abstencionismo constituye una manifestación de apatía, la antítesis o el polo opuesto de la identificación política y la negación de la participación electoral. El abstencionismo puede traducirse, por lo tanto, como la conducta del mínimo esfuerzo, como una actitud de desinterés y de indolencia.

Se suele interpretar el abstencionismo como el reflejo de una situación de alineación y por lo tanto como un acto de hostilidad, de resignación y de rechazo hacia la sociedad, como una actitud refractaria al *sistema político*, a sus valores predominantes y a la *legitimidad* de sus instituciones. Esta forma de deserción electoral suele ser el caso de importantes sectores marginados o discriminados que tienen la convicción de que su suerte nunca va a cambiar y que se niegan a continuar siendo las víctimas de demagogias sistemáticas.

Pero puede ser el resultado, aun más, de un acto de aprobación y de identificación hacia un *régimen político* y su estructura institucional. Puede reflejar, por lo tanto, una manifestación de *legitimidad*, de conformismo, de satisfacción, de optimismo y de lealtad al *sistema político*, que consiste en no votar por la seguridad de que no existe amenaza a un statu quo satisfactorio.

También, así como algunos participan en las *urnas electorales* movidos por un sentido de obligación ciudadana, muchos abstencionistas, a su vez, desertan de las salas de votación evadiendo un acto de responsabilidad y eludiendo el deber de participar en la toma de decisiones. Mucho hincapié se ha hecho en que el ciudadano moderno suele considerarse incapaz de comprender los complejos problemas inherentes a mecanismos económicos, situaciones sociales o relaciones internacionales que suelen abundar en las decisiones políticas.

Es la convicción de que esos problemas esotéricos apenas pueden ser entendidos y resueltos por especialistas o expertos, por lo que las distintas alternativas o soluciones carecen de sentido, de significado o de interés para el *elector*, por lo que las decisiones más importantes deben ser adoptadas por los políticos profesionales o por los miembros más destacados de las “tecnestructuras”, lo que igualmente induce a estimular el abstencionismo. Sin embargo, muchos de esos problemas se pueden divulgar en forma simple y asequible a la *opinión pública* y reducir a su mínima expresión las alternativas u opciones que pregonan o postulan, fomentando la participación.

## **VI. La manipulación**

Al respecto y como instrumento medular en la conformación del *comportamiento electoral*, es necesario destacar el impacto importante de la propaganda política. Así como la fuerza bruta o la simple amenaza de la coacción suele ser un poderoso medio para condicionar el comportamiento político de la *ciudadanía*, a su vez, la propaganda política es el principal instrumento para estimular y promover la participación, el consenso y el consentimiento, así como a moldear la conducta electoral.

Pero, a su vez, los métodos y prácticas de persuasión democrática de la propaganda política pueden adquirir un carácter coercitivo, además de demagógico, cuando se utiliza con una intensidad obsesionante y manipuladora y particularmente cuando se convierte

en un auténtico lavado cerebral o en ese proceso que algunos autores han denominado como “violación de las masas”.

Esto implica la utilización de procedimientos en los que se abusa de la credulidad humana, se inculcan actitudes dogmáticas y maniqueístas mediante una intolerancia y un fanatismo que exalta particularmente los instintos más bajos o las pasiones más sórdidas o primitivas en el ser humano, como son el miedo, el odio, los prejuicios, la agresividad o una codicia que se puede convertir en rapiña, como es el caso de un sectarismo o un nacionalismo tergiversado que exalta y legitima la agresión y la expansión territorial.

Con ese fin, se procura inculcar, penetrar los estratos más profundos del inconsciente colectivo en las masas y los flancos más vulnerables de la irracionalidad en el ser humano, para lo cual se recurre a los mitos, los símbolos, las cantinelas obsesivamente repetidas y las prácticas de seducción y obnubilación que pueden llegar a provocar reflejos condicionados y que permite fácilmente la *manipulación* de las masas.

Es necesario recordar, por otra parte, que la *manipulación* dogmática y extremista suele ser más efectiva cuando se aplica a un terreno fértil, es decir, una predisposición colectiva que se convierte en una especie de caldo de cultivo favorable. Este es el caso de las grandes crisis económicas, sociales o militares que propician la exaltación colectiva de las masas, particularmente cuando no existe una sólida tradición democrática, como fue el caso del fascismo y el nazismo que surgieron como reacción a la derrota de 1918, a la humillación del Tratado de Versalles y a la recesión de los años treinta.

La conducta política y la vulnerabilidad a la *manipulación*, a su vez, dependen también en gran medida del temperamento de cada ser humano. Unos hombres suelen ser más conformistas, dóciles, sumisos y hasta serviles hasta el extremo de que el amo puede llegar a ser el complemento del esclavo. Otros, por el contrario, son más críticos, refractarios o rebeldes, como resultado del carácter íntimo, el nivel cultural, la experiencia personal o la escala de valores normativos y de ideales políticos que sustenta cada persona.

A su vez, esos valores están, muy a menudo, condicionados por la ubicación o el status socio económico de cada persona y, por lo tanto, el comportamiento político suele ser el reflejo de la condición social del ciudadano. Es importante, por lo tanto, y a veces determinante, el impacto de factores tales como el nivel de ingreso, la ocupación o la profesión, el nivel educativo, así como la posición social y la conciencia de clase que caracteriza a cada persona, lo que influye en los valores y en la ideología que se sustenta o se defiende.

Sin embargo, esto no es absolutamente determinante, como lo demuestra la existencia de partidos pluriclasistas, o los casos en que vastos segmentos de los sectores populares no votan necesariamente por partidos de izquierda o, más lejos aun, el de naciones democráticas en donde los partidos netamente clasistas son inexistentes.

Estas excepciones a la regla, sin embargo, no anulan la validez de que el comportamiento político suele estar condicionado, en gran medida, por la situación económica y la posición social de los *electores* y que, en el seno de los regímenes pluripartidistas, cada partido suele reflejar fielmente los intereses, las aspiraciones o los ideales de un estrato social. No puede sorprender que el proletario se identifique con un movimiento socialista o que el magnate vote por la derecha.

## VII. Los valores sociales

A su vez, inciden otros factores en la cristalización de las diversas escalas de valores y de las múltiples representaciones colectivas que se reflejan en las actitudes políticas, tales como el origen racial en los casos de minorías o mayorías étnicas, particularmente cuando éstas son víctimas de alguna forma de prejuicio, discriminación o persecución que tienda a subestimarlas o, inclusive, a perseguirlas. Lo mismo es cierto en algunos países donde el credo religioso llega a convertirse en motivo de antagonismo social y hasta de situaciones conflictivas y, a veces, sumamente fanatizadas.

Otros factores, finalmente, que actúan como condicionantes del *comportamiento electoral*, tienen su origen en la formación educativa, como es el caso del grado de escolaridad, de formación profesional y de nivel cultural que el *elector* ha tenido oportunidad de alcanzar. Tampoco pueden dejar de tomarse en consideración elementos de carácter fisiológico, como pueden ser el sexo, particularmente donde la mujer sufre algún grado de discriminación o factores de naturaleza demográfica, como es la ubicación, por la edad, en la pirámide de población. Así las mujeres suelen ser refractarias a la guerra y los jóvenes más inclinados al heroísmo o a la generosidad.

Igualmente importantes pueden ser las vivencias o experiencias intensas, sobre todo aquellas que han dejado la huella de un trauma psicológico. Un caso de esta naturaleza es el de los ancianos que han sido abandonados por el desmembramiento del Estado Benefactor mediante la imposición del capitalismo salvaje. Otro caso es el de los veteranos de guerra –sobre todo en naciones que han sufrido una humillante derrota militar– los cuales se convierten, a menudo, en los más fervientes militantes de los movimientos chovinistas, irredentistas o fascistas.

Lo más importante, sin embargo, es que el *comportamiento electoral* es el fruto de la oportunidad de participación que se le brinda al ciudadano moderno en las naciones democráticas. En el pasado, salvo en casos excepcionales e imperfectos como lo fue el de Atenas en el siglo Pericles, eran minorías –políticas, militares, económicas o eclesiásticas– las únicas que detentaban el *poder*, mientras la masa quedaba marginada y obligada a practicar una obediencia sumisa, silenciosa y ciega.

Aunque el ciudadano moderno, en sociedades altamente atomizadas, puede tener la sensación de que su *voto* apenas pesa en una forma ínfima, el otro lado de la medalla consiste en que el *voto* que se aporta en la *urna electoral* vale tanto como el de cualquier otro ciudadano y que, además de ser un acto de participación democrática, a su vez equivale a un deber y a una manifestación de responsabilidad cívica.



## **Vocablos de referencia:**

Abstencionismo electoral  
Campañas electorales  
Clientelismo  
Cultura política  
Estructura social y elecciones  
Legitimidad  
Manipulación  
Participación política  
Pluralismo  
Propaganda electoral  
Socialización política

## **Bibliografía:**

Bellenger, Lionel: *La Persuasion*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.  
Bothoul, Gaston: *Les Mentalités*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.  
Duverger, Maurice: *Sociología Política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.  
Galbraith, John: *La Anatomía del Poder*, Plaza & Janes, España, 1985.  
Hobsbawm, Eric: *Historia del Siglo XX*, Editorial Crítica, Barcelona, 1995.  
López, Mario: *Introducción a los Estudios Políticos*, Buenos Aires, 1969.  
Mann, Michael: *Las Fuentes del Poder*, Tomos I-II, Alianza Universidad, Madrid, 1991.  
Marsal, Maurice: *L Autorité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961.  
Mcneill, William: *La Búsqueda del Poder*, Editorial Siglo XXI, España, 1982.  
Meynaud J, y Lancelot, A: *Las actitudes políticas*, Eudeba, Buenos Aires, 1965.  
Onofri, Frabizio: *Poder y Estructuras Sociales*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1970.  
Prelot, Marcel: *La Ciencia Política*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1965.  
Russell, Bertrand: *Power*, Allen & Unwin, London, 1960.  
Schermerhorn, R.A.: *El Poder y la Sociedad*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1961.  
Thomas Hugh: *Una Historia del Mundo*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1982.

Rodrigo MADRIGAL MONTEALEGRE

## CONGRESO IDEOLÓGICO

Los *congresos ideológicos* son, en su acepción primaria, las reuniones periódicas que realizan los *partidos políticos* tendentes a la elaboración, revisión o actualización de sus principios ideológicos. Es decir, los *congresos ideológicos* son, desde el punto de vista político, la instancia que determina la línea programática del partido.

Los partidos requieren reunirse periódicamente para discutir los principios que sustentan su ideología oficial, pues la complejidad de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales del mundo moderno, exigen su adaptación constante a esas nuevas realidades. Inclusive, los partidos de corte dogmático realizan también tales congresos para remozar sus dogmas y ponerlos a la altura de los tiempos, aunque ello ocurre con menos frecuencia.

El tema de la ideología oficial del partido tiene mayor raigambre en aquellos partidos sectaristas, como los antiguos comunistas, en que los dogmas raramente son cambiados o dejados de lado. Más bien estos partidos tienden a interpretar la realidad social, política y económica bajo el prisma de sus dogmas, lo cual, como es harto conocido, ha producido enormes distorsiones y más de una contradicción en la praxis. Aquellos partidos, menos dogmáticos, acomodan, de tiempo en tiempo, su ideología oficial, conforme a los requerimientos de cada momento histórico. Por ejemplo, el Partido Laborista inglés ha abjurado durante los últimos años de algunas de las tesis férreamente sostenidas en los albores de su creación.

También los *congresos ideológicos* son utilizados, sobre todo por los partidos de corte doctrinario en Europa, para replantearse las orientaciones generales de las que serían sus acciones o tareas de gobierno, en caso de encontrarse ejerciendo el *poder*, o bien en la hipótesis de que accedieran a él en el corto plazo.

Dentro de este orden de ideas, en la actualidad el predominio de la actividad electoral respecto de las demás que realiza el partido -lo cual caracteriza el tránsito de los partidos afiliados a los partidos *electores*-, hace que estas organizaciones den más importancia a los programas electorales que a las grandes declaraciones programáticas de índole general, con lo que sus propuestas ganan mucho en flexibilidad. Por ello, con frecuencia ocurre que los grandes principios ideológicos que sustentan al partido tienen que dejarse de lado o flexibilizarse, con el fin de orientar la acción política concreta dentro de los órganos de gobierno. Ello ha producido, en el pasado reciente, grandes enfrentamientos en el seno de partidos tradicionalmente portadores de una ideología de corte sectarista, como ha ocurrido en Europa al interno de aquellos partidos que tradicionalmente adversaron el establecimiento de bases norteamericanas, pero que, a raíz de haber entrado sus países a formar parte de la Nato, se vieron obligados a aceptar el establecimiento de bases norteamericanas en sus territorios.

Los debates sobre los aspectos programáticos, primero en comisión y luego en el pleno, trascienden con frecuencia los límites estrictos del partido para convertirse en objeto de

atención social generalizada. Algunos de estos congresos, dados los asuntos debatidos, han tenido gran importancia para el conjunto del *sistema político*, dado que, inclusive, han ejercido influencia más allá de las fronteras de su país. Verbigracia, el Congreso del Partido Socialista italiano de Livorno; el de Bad-Godesberg y Ahlen en el caso del SPD y la CDU/CSU respectivamente, la Convención de Chicago del Partido Demócrata de los Estados Unidos en 1968, etc.

En muchas ocasiones los *congresos ideológicos* han servido también para que los partidos den una transformación ideológica radical, inclusive abjurando de sus raíces. Por ejemplo, el Congreso de Bologna del Partido Comunista Italiano, en el que inclusive cambió su nombre por el de PDS y abandonó oficialmente la doctrina marxista para convertirse en Partido Social Demócrata. Asimismo, en el Congreso de Fiugi el Movimiento Social Italiano renegó abiertamente de su ideología fascista para transformarse en Alleanza Nazionale de tendencia derecho-centrista.

En estas reuniones, en buena teoría, deberían estar representadas las distintas corrientes de pensamiento que integran la agrupación política, a fin de que la carta ideológica refleje la voluntad de la mayoría del partido y no la de un sector minoritario.

No obstante, en la práctica resulta, con bastante frecuencia, que las ideas del grupo dirigente al momento de celebrarse el congreso, no coinciden con las de los grupos de intereses que conforman la masa de sus adherentes. Entonces se recurre a diversos medios para lograr esa coherencia política (armonía de hombres y medidas como dicen los anglosajones) necesaria para la elaboración de la carta ideológica del partido.

En la praxis política se utilizan dos formas diversas para integrar los *congresos ideológicos*:

- a) Convención ampliamente representativa de todos los sectores que conforman el partido: Obviamente esta es la opción más deseable, pues en ella los diferentes grupos sectoriales ( sindicatos, cooperativas, comerciantes, industriales, intelectuales, juventud, dirigentes nacionales y comunales del partido, cámaras empresariales, etc.) eligen delegados a la Convención, que se encargará de redactar, actualizar o reformar los principios ideológicos del partido.
- b) Comité de partido (Party Council): Estos comités se integran no sólo con los dirigentes de turno del partido, sino también por algunos congresistas y otros funcionarios públicos.

Esta solución para algunos es políticamente más viable pues, al fin y al cabo, la elaboración de la plataforma ideológica del partido queda en manos de las personas que, en definitiva, tendrán que traducirla en programas concretos de acción política en el gobierno. Sin embargo, se le apunta el inconveniente de que muchas veces estos miembros del Consejo que pertenecen a una corriente minoritaria dentro de la agrupación política, terminan imponiendo sus concepciones ideológicas a la mayoría de los simpatizantes y grupos de intereses que conforman el espectro de adherentes del partido.

## **Vocablos de referencia:**

Ideología política

Partidos políticos

## **Bibliografía:**

AAVV: *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*. Presses de la Fondation Nationale de Science Politique. Paris, 1988.

Denenberg, R: *Understanding American Politics*, Fontnana Collins. Glasgow, 1976.

García Cotarelo, Ramón: *Los partidos políticos*. Editorial Sistema. Madrid, 1985.

Mabileau A, y Merle M: *Les partis politiques en Grande Bretagne*. PUF. Paris, 1965.

Merriam, Gosnell: *The American Party System*, New York, 1960.

Oberndorfer, Dieter (compilador): *Sozialistische und Kommunistische Parteien in Westeuropa*, Vol I, Opladen, Sudlanden, 1978.

Virga, Pietro: *Il partito nell' ordinamento giuridico*, Giuffre. Milano, 1948.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

# CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

## I. Concepto

### A. Su contexto de significación

Para una adecuada comprensión del significado de este concepto y del campo temático en el que se inscribe hay dos cuestiones que deben ser precisadas previamente. La primera remite a la siguiente pregunta: cuando hablamos de *consolidación de la democracia*, ¿de cuál *democracia* es que se está hablando? La segunda de las cuestiones es esta: ¿cuál es el contexto histórico dentro del cual ha emergido el concepto de “*consolidación de la democracia*”, contexto que es el que le ha venido otorgando sentido y pertinencia?

En relación con la primera de ellas, lo que corresponde advertir es que se trata de la *democracia* política, más específicamente, de la *democracia* representativa, es decir, que cuando se plantea la consolidación de una *democracia* de lo que se está hablando es de la posibilidad de que en una determinada sociedad que cuenta con un *régimen político* de *democracia* representativa, sea éste el que logre consolidarse. Y aquí a la *democracia* representativa se la entiende a la manera como ha quedado conceptualizada bajo el linaje teórico inaugurado por Joseph Schumpeter (1883-1950) en el célebre capítulo XXII de su clásico libro *Capitalismo, socialismo y democracia* publicado en la última década de su vida<sup>1</sup>. Se trata de la *democracia* como procedimiento, como una modalidad institucional para resolver civilizadamente el problema crucial que confronta toda colectividad organizada: el problema del *poder* del Estado, de quién se hace cargo de él. *Democracia* cuya institución capital son las *elecciones* como el recurso al que se apela para hacer posible por medio de ellas una competencia pacífica por los *votos* de los *electores* entre al menos dos élites políticas rivales, tras las cuales aquella élite que se alce con la mayoría del caso se encargará de disponer de ese *poder* del Estado por un periodo limitado y previamente fijado, adoptando en nombre del conjunto de los ciudadanos las decisiones fundamentales concernientes a la vida colectiva de esa sociedad. *Democracia* a cuyo funcionamiento le es consubstancial el ejercicio de al menos ese conjunto de libertades que el progreso de la conciencia moral de la humanidad fechó a partir de la emergencia del Estado liberal: la libertad de expresar públicamente las opiniones sin temor a ser reprimido, la libertad de reunirse y de asociarse con otros para actuar en la arena pública, la libertad de disentir y de oponerse pacíficamente al *poder* del Estado mediante las vías legalmente establecidas. En suma, la *democracia* tal cual se la concibe dentro de esa filiación teórica que a partir de Schumpeter ha desarrollado un caudal de conocimientos con autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio y Giovanni Sartori entre sus principales contribuyentes y que hoy continúa profundizándose, tanto teórica como empíricamente.

En cuanto a la segunda de las cuestiones mencionadas, la del contexto histórico, es ineludible asociar la aparición y el protagonismo del concepto de “*consolidación de la democracia*” con ese proceso histórico que Samuel Huntington ha descrito y denominado como “la tercera ola democratizadora”. En su estudio comprensivo de las grandes etapas en la historia contemporánea por las que ha atravesado la introducción de la *democracia*

como *régimen político* y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades, titulado *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*<sup>2</sup>, este autor identificó tres olas democratizadoras y dos olas en sentido inverso. En las primeras, un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la *democracia* experimentan un retorno al *autoritarismo*, dando por resultado este proceso un valor neto favorable a la *democratización*. En las segundas, la evolución a partir de la *democracia* y en dirección al *autoritarismo* ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al *autoritarismo* y en detrimento de la *democratización*. Las olas democratizadoras fueron registradas por este autor así: 1828-1926, la inicial; 1943-1962, la segunda; y la tercera es aquella que se inició en 1974 y que habría venido perdiendo dinamismo durante la última década del siglo XX, sin que pueda afirmarse, no obstante, que en la actualidad nos encontraríamos al comienzo de una tercera ola en sentido inverso. Las dos olas en dirección contraria a la *democratización* o contraolas corresponden al periodo 1922-1942, la primera de ellas, y a 1958-1975, la segunda, sin que pueda descartarse en modo alguno la posibilidad de una tercera en el futuro aunque por el momento no haya indicios suyos. Algo importante de resaltar en esta periodización es la constatación, como tendencia de largo plazo, de que con cada nueva ola democratizadora el número total de Estados con *regímenes políticos* de *democracia* representativa se incrementa<sup>3</sup>. De hecho, a finales del siglo pasado se estimaba que las naciones que disponían de la *democracia* política eran alrededor del 65% del total de Estados contabilizados en ese momento.

Algunos de los eventos históricos de la tercera ola democratizadora que conviene aquí recordar son estos. Comenzó en el sur de Europa con la caída en abril de 1974 de los restos de la larga dictadura de Salazar en Portugal en lo que se conoció como “la revolución de los claveles”, a lo que siguió el derrocamiento de los militares al frente del Estado en Grecia en ese mismo año y la llegada al *poder* de Karamanlis, tras lo cual con la muerte de Francisco Franco Bahamonde en noviembre de 1975 en España se aceleró la transición hacia la *democracia* en este país y se concluyeron así los hitos iniciales de este periodo. Desde el sur europeo anhelante de la modernización política, la tercera ola se extendió por gran parte de la América Latina a finales de los años setentas y los siguientes dos lustros: calificada como “década perdida” para el desarrollo de la región desde el punto de vista económico, no podría sostenerse lo mismo en el ámbito de la *política* en la medida en que la *democracia* fue retornando a numerosos países<sup>4</sup>, algunos de los cuales dejaron atrás los denominados por O’Donnell como “regímenes burocrático-autoritarios”<sup>5</sup>. En Asia, sobresalió la conclusión de la dictadura de Marcos en Filipinas y la aceleración por fin de la *transición a la democracia* en Taiwan a partir de 1986, en un proceso que se consideraba como el desiderátum de la extraordinaria modernización económica y social experimentada por ese país en los anteriores treinta años. Aunque en el Medio Oriente y en el continente africano la extensión de este *régimen político* fue muy moderada, la gran sorpresa dentro de esta tercera ola democratizadora resultó la expansión acelerada de la *democracia* en el este de Europa, en los países socialistas, con una pujanza y prontitud insospechadas<sup>6</sup>.

Pues bien, ha sido en el marco de este contexto histórico en el que la preocupación y el interés, tanto político como académico, por comprender mucho mejor los procesos de *transición a la democracia* y su ulterior dinámica, es decir, la eventual consolidación, inestabilidad o crisis de este *régimen político*, lo que ha generado el protagonismo de estas dos nociones, un par conceptual que marchan de la mano: los términos “*transición a la democracia*” y “*consolidación de la democracia*”. Más recientemente, empero, ha venido emergiendo un tercero que sin embargo hay que diferenciar claramente de los precedentes: el de “*calidad de la democracia*”.

### B. Significados fundamentales

Las dos contribuciones teóricas más importantes a la aclaración del concepto de “*consolidación de la democracia*” las produjeron Leonardo Morlino y Juan Linz en la segunda mitad de la década de los años ochentas del siglo XX. Desde entonces el debate ha sido prolífico, los aportes y desarrollos posteriores han enriquecido la comprensión de este tema extraordinariamente complejo y políticamente fundamental en la hora actual de la tercera ola democratizadora, pero la referencia a estas contribuciones iniciales sigue siendo básica e ineludible.

La definición de Morlino dice así: se trata del “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”<sup>7</sup>. También ha indicado lo siguiente: la *consolidación de la democracia* es la “ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen”<sup>8</sup>.

Algunos aspectos de capital importancia que hay que tomar en cuenta en el planteamiento de Morlino son estos. En primer lugar, subraya la naturaleza de la *consolidación de la democracia* como un proceso, y en consecuencia lo concibe como acciones y resultados en determinados ámbitos sociopolíticos a lo largo del tiempo, que pueden alcanzar un mayor o menor grado de cristalización. En segundo lugar, debe advertirse que para que el proceso de consolidación arranque es necesario que la *democracia* política se haya establecido y sus instituciones fundamentales como son las *elecciones* ya se encuentren funcionando, aunque quizás sólo lo hagan de modo incipiente. Es decir, la *transición a la democracia*, como la entiende el grueso de la literatura teórica, debe haber quedado atrás. En tercer lugar, el proceso de consolidación –que para Morlino podría rondar los diez años– puede tener un final exitoso, en otras palabras, producir una *democracia* estable, pero también la *democracia* en una sociedad puede no consolidarse y padecer inestabilidad o crisis recurrentes. En cuarto lugar, la médula del análisis ha de centrarse en los actores y en sus acciones para contribuir a la consolidación o a la inestabilidad/crisis de la *democracia* recién establecida, al mismo tiempo que se destacan las variables políticas como las decisivas por encima de cualesquiera otras. En quinto lugar, a diferencia de lo que puede suceder en el proceso de *transición a la democracia*, en el de la consolidación lo que pesa determinantemente son los factores internos, no los internacionales. Una *democracia* no podría completar la consolidación y adquirir esa cualidad que es la

estabilidad de este *régimen político* como un efecto de la actuación de actores e instituciones internacionales, aunque estos puedan contribuir a que una *democracia* inestable no se desplome. Por último, los ámbitos que deben ser considerados en el análisis de la consolidación y de su progreso/estancamiento/retroceso son: las instituciones electorales y los procedimientos democráticos de toma de decisiones; los vínculos entre los poderes del Estado y su funcionamiento; el sistema de *partidos políticos* y su dinámica; la forma como se configuran los distintos intereses sociales; las relaciones entre la sociedad civil y las estructuras de mediación; y finalmente, los nexos entre las estructuras de mediación y las instituciones del *régimen político*<sup>9</sup>.

Por su parte, Juan Linz se inclinó por lo que caracterizó como una definición minimalista de la *consolidación de la democracia*, que postuló de la siguiente manera y que ha llegado a convertirse en un punto de referencia ampliamente recurrido: un régimen democrático consolidado es aquel “en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, consideran que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos. Esto no significa que no haya minorías prestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de los procesos democráticos por medios no democráticos. Significa que los actores principales no recurren a ellos y que esos permanecen políticamente aislados. Para decirlo de una manera simple, la democracia debe ser considerada como el “único casino en el pueblo” (the only game in town), para utilizar una expresión del viejo Oeste”<sup>10</sup>.

Esto lo llevó –en realidad a Linz y a Alfred Stepan, en un artículo en conjunto– a destacar lo que puede esperarse de una *democracia* consolidada en materia de comportamientos, actitudes y expectativas frente al ordenamiento constitucional. En cuanto a los comportamientos, la *consolidación de la democracia* implica que los principales actores concurren a la lucha por el *poder* del Estado o a ejercer influencia en él sin destinar “recursos importantes al intento de alcanzar sus objetivos creando un régimen no democrático o separándose del Estado”<sup>11</sup>. En cuanto a actitudes, “un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública, incluso en medio de grandes problemas económicos y de una profunda insatisfacción con los funcionarios, mantiene la creencia de que los procedimientos e instituciones democráticos constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas democráticas”<sup>12</sup>. En suma, cuando la *legitimidad* de la *democracia* es significativamente alta en esa sociedad. Por último, en lo relativo a las expectativas frente al ordenamiento constitucional, la *democracia* se halla consolidada cuando el *Estado de Derecho* con contenido democrático constituye el punto de referencia del conjunto de las fuerzas sociales y políticas para la resolución de sus conflictos<sup>13</sup>.

En punto a estas definiciones, podría decirse que si la de Morlino destaca la naturaleza de la consolidación como un proceso e insiste mucho en ello, la de Linz hace resaltar el producto final, es decir, las condiciones generales que aparecerían como resultado o punto de llegada de ese proceso.



Por otra parte, Huntington ha ofrecido a su vez una definición operacional de consolidación democrática que, sin embargo, Linz la ha considerado demasiado estricta. Nos referimos a su aserto siguiente: “Un criterio para medir esta consolidación es la prueba de los dos recambios. Por medio de esta prueba, una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones”<sup>14</sup>.

Una posición diferente, que en cierto sentido remite a algunos de los planteamientos originales de Seymour Martin Lipset en 1960 en su obra *Political Man. The Social Bases of Politics*<sup>15</sup>, en donde discutió por primera vez los factores más importantes que inciden en la estabilidad de las democracias (concretamente la evolución de la *legitimidad* de este *régimen político* dentro de una sociedad y el nivel de eficacia de sus gobiernos que emergen de *elecciones*), una posición distinta –decíamos– es la que, a mediados de los años noventa del siglo pasado, provocativamente propusieron Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. Su trabajo fue presentado y discutido en la importante conferencia internacional reunida en Taipei (Taiwan) en 1995 titulada “La consolidación de las democracias de la tercera ola: Tendencias y retos”, a la que concurren los más conspicuos contribuyentes a este debate<sup>16</sup>.

El estudio que estos autores llevaron a cabo sobre una base empírica de 135 países y la trayectoria de sus *regímenes políticos* entre 1950-1990, los condujo a afirmar que la noción de consolidación “es un término vacío”<sup>17</sup>. Algunos de sus hallazgos más importantes los veremos en el siguiente punto del desarrollo de este concepto, hallazgos que fueron obtenidos a partir de un replanteamiento de la pregunta de fondo, que formularon así: en el caso de sociedades con *regímenes políticos* de *democracia* representativa, ¿cuáles factores o características pueden asociarse empíricamente con la permanencia o durabilidad de la *democracia* a lo largo del tiempo?

Para redondear este apartado sobre los significados fundamentales de este concepto, conviene que exponamos algunas consideraciones adicionales que nos parece necesario que se tengan presentes.

La primera es la diferenciación propuesta por Morlino entre el proceso de *consolidación de la democracia*, por un lado, y su producto, la estabilidad de la *democracia* a partir de entonces (lo cual no descartaría por completo la posibilidad de periodos de inestabilidad o crisis de la *democracia* en algún momento futuro), por otro lado.

La segunda consideración obliga a remitirse a la *legitimidad* que habría ganado el *régimen político* de la *democracia* representativa tras su consolidación, entendida como un producto de primera importancia y de elevado potencial de visibilidad. La *legitimidad* así podría estar expresando, si bien de modo muy resumido y concentrado, tendencias de estructuración institucional y de internalización de actitudes y comportamientos por parte de los actores, que constituyen ámbitos de progreso y consecuencias adecuadas a la dinámica experimentada por el proceso de consolidación.

La tercera es la persistente dificultad habida hasta la fecha entre los estudiosos del tema para alcanzar un acuerdo en torno a cuáles indicadores o condiciones empíricamente verificables debieran ocurrir en los diferentes ámbitos del proceso de consolidación para que pudiera realizarse una corroboración del grado de avance de él en una sociedad determinada.

Por último, es indispensable subrayar que la consolidación del *régimen político* de la *democracia* representativa dentro de una sociedad no presupone que las dificultades y problemas de muy distinto orden que se arrastran en ella (económicos, educativos, ecológicos, criminalidad, corrupción, drogadicción extendida entre las nuevas generaciones, etc.) o que incluso eclosionan luego de una apertura *política* institucionalizada como es la generada por la *democracia* representativa, hayan sido resueltos ya o vayan a serlo satisfactoriamente en alguna medida y con relativa prontitud. Recurriendo a Huntington en un punto en el que existe un amplio acuerdo entre los sociólogos y los politólogos que se ocupan del estudio de los cambios de los *regímenes políticos* y de la *democracia* en el mundo contemporáneo, habría que recalcar que: “La democracia descansa sobre la premisa de que los gobiernos fracasan y de que por ello existen caminos institucionalizados para poder cambiarlos. La democracia no significa que se resolverán todos los problemas; significa que los gobernantes pueden ser cambiados, y la esencia de la conducta democrática es lograr esto último porque es imposible conseguir lo primero [...] Las democracias se consolidan cuando el pueblo aprende que la democracia es la solución al problema de la tiranía, pero no necesariamente a todo lo demás”<sup>18</sup>.

## **II. Factores de consolidación de la democracia**

Corresponde ahora introducirnos en el complejo tema de los factores, las condiciones o los eventos de cierto tipo que la literatura ha procurado identificar como centrales en el proceso de *consolidación de la democracia*. La cuestión remite básicamente a la siguiente pregunta teórica y empíricamente relevante: ¿Cuáles son los factores o la constelación de ellos que o bien se consideran decisivamente influyentes en los procesos de consolidación democrática exitosos o bien se les ha encontrado asociados estrechamente a estos?

Sobre el particular la literatura no es concluyente. Tal pareciera que estamos viviendo la tercera ola democratizadora con mucho mayor conocimiento y con una conciencia mejor fundada, tanto desde el punto de vista político como desde el académico, de su significado, sus alcances y sobre algunas de sus implicaciones, pero en un marco histórico que es todavía un gran laboratorio de la *democratización*. Por consiguiente, los avances son considerables pero las carencias siguen siendo aún notorias. Es a partir de esta advertencia que desarrollaremos este punto.

Para Morlino hay un conjunto de rasgos comunes constatables en los procesos de *consolidación de la democracia* a los que habría que prestarle una atención más detenida y continuada en sucesivas investigaciones. Son los siguientes: 1) El comportamiento de las élites políticas y de las no políticas frente a la *democracia*, es decir, el grado de compromiso que tienen las élites con el mantenimiento del *régimen político* de la *democracia*

representativa en tanto se le concibe como el encuadre fundamental para resolver sus conflictos sin excluir la competencia. 2) La existencia de un *Estado de Derecho* y de una legalidad operante susceptible de convocar la adhesión a esta modalidad de institucionalidad *política*. 3) La subordinación de los militares al *poder* civil. 4) La garantía que logren adquirir y que lleguen a sentir los grupos de empresarios privados de que sus intereses fundamentales como grupo van a ser respetados y en todo caso no van a ser violentados de manera arbitraria. 5) Finalmente, el que para Morlino es el más importante: el papel que cumplen los *partidos políticos* y el sistema de partidos al constituirse como los actores por excelencia en el proceso de consolidación, independientemente de si su trayectoria durante la transición mostró un perfil incluso muy discreto<sup>19</sup>.

Para Linz y Stepan, los factores claves cuyo desarrollo interrelacionado habría que cultivar para hacer avanzar el proceso de *consolidación de la democracia* son, a su vez: 1) Las condiciones que permitirían la existencia de una sociedad civil sin ataduras y tan dinámica como quiera serlo. 2) Una sociedad política competitiva y comprometida con la institucionalidad democrática y con su paulatino desarrollo y fortalecimiento. 3) La prevalencia del *Estado de Derecho*. 4) Un cuerpo de funcionarios que pueda mantener el funcionamiento del aparato estatal y logre orientarlo en la dirección que la nueva institucionalidad democrática y los gobiernos que surjan de ella así lo determinen. 5) Y una esfera socio-económica establecida con independencia del *poder* estatal de vocación centralizadora y dirigista, pero que tampoco tienda a ser “una economía de mercado pura”. Puntualizan estos autores: “Las democracias consolidadas modernas requieren de la aceptación de una serie de normas, instituciones y regulaciones social y políticamente construidas y aceptadas –lo que llamamos “sociedad económica”– que medie entre el Estado y el mercado”<sup>20</sup>. En su planteamiento, además, insisten en dos problemas que se han presentado con frecuencia durante los procesos de transición y de consolidación democrática ocurridos dentro de la tercera ola: las tensiones étnicas en numerosos países y el deterioro de la situación económica o la lenta mejoría observada en las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan en esas sociedades cuyo *régimen político* cambió. Pero para ambos tipo de problemas los autores concluyen que “estamos convencidos, tanto teóricamente como a partir de la evidencia empírica, de que la democracia puede realizar importantes avances hacia la consolidación aun bajo esas condiciones”<sup>21</sup>.

Huntington, por su parte, distingue dos problemas fundamentales que debe resolver la *transición a la democracia* y que pueden afectar grandemente el curso que siga su consolidación: lo que denomina como “el problema pretoriano”, es decir, el capítulo de la subordinación al *poder* civil por parte de la institución militar, tema en el que Huntington ha sido un especialista de larga data, y el problema de la violación de los derechos humanos durante el régimen autoritario precedente. Reconoce asimismo que las democracias en proceso de consolidación pueden verse afectadas por un segundo tipo de dificultades, los llamados “problemas contextuales” (bajo crecimiento económico, desigualdad en los niveles de ingreso, pobreza, deuda externa, etc.), pero concentra su atención en cinco aspectos a ser tomados en consideración, lo que debe realizarse sin obviar los antes aludidos dos primeros tipos de problemas: 1) La experiencia democrática anterior con que cuenta la sociedad cuyo *régimen político* es una *democracia* en proceso de

consolidación (si ha tenido varias experiencias o ninguna previamente y la duración, corta o larga, de ellas). 2) Las características del desarrollo económico y de su evolución reciente (si se trata de un país con indicadores económicos de nación desarrollada o de desarrollo medio o bajo), así como la forma como esto ha influenciado la estratificación social y el surgimiento de clases interesadas en la institucionalización de la *democracia* representativa. 3) En alguna medida los factores internacionales de *poder*, aunque no se trate este de un aspecto significativo más que en aquellos países que se orientaron hacia la *democracia* conforme la tercera ola avanzaba y por ello fueron sacudidos en parte por un efecto de bola de nieve. 4) El peso de los factores internos o locales, que fue lo decisivo en las naciones que transitaron a la *democracia* al comienzo de la tercera ola. 5) Y la modalidad como ha ocurrido la transición desde el gobierno autoritario (“en líneas generales, parece más realista conjeturar que una transición menos violenta y consensuada proporciona una base mejor para la consolidación de la democracia que un clima de conflicto y violencia. Si este fuere el caso, los traspasos negociados pueden servir mejor de apoyo a la consolidación [...]”<sup>22</sup>).

Por último, en este limitado y breve recuento de algunas de las contribuciones más descollantes dentro de la literatura sobre los factores de *consolidación de la democracia* o sobre las características asociadas con la preservación y la estabilidad de este *régimen político*, vamos a reseñar los interesantes hallazgos de Przeworski y sus colaboradores en el estudio ya mencionado. Y aquí tenemos que recordar que el enfoque de estos investigadores soslayó la noción de “*consolidación de la democracia*” como punto de partida de su pesquisa y se concentró más bien en tratar de identificar cuáles características pueden asociarse con su permanencia y durabilidad.

Estos fueron sus hallazgos más sobresalientes: 1) A partir de una clasificación de las sociedades con *regímenes políticos* democráticos de acuerdo al nivel de su desarrollo económico (definido a partir del Ingreso Per Cápita anual, IPC), que los llevó a establecer cinco tipos (I- con un IPC anual menor a \$USA1,000; II- con un IPC entre \$1,000 y \$2,000; III- con un IPC entre \$2,000 y \$4,000; IV- con un IPC entre \$4,000 y \$6,000; y V- con un IPC superior a \$6,000), obtuvieron estos resultados en su estudio del comportamiento de 135 países en el periodo de 40 años que transcurrió entre 1950-1990: la expectativa de vida o de durabilidad de una *democracia* localizada en sociedades del tipo I, fue apenas de 8.5 años; las del tipo II, de 16 años; las del tipo III, de 33 años; las del IV, 100 años, y las del tipo V, fueron “*democracias inexpugnables*”<sup>23</sup>. De aquí que concluyeran acerca de la importancia capital que tiene el nivel del desarrollo económico para el asentamiento de las democracias políticas, con lo cual ratificaron una de las hipótesis ya propuestas por Lipset en sus clásicos trabajos reunidos en su volumen de 1960. 2) A su vez, siempre en el ámbito de las relaciones entre economía y *régimen político*, falsificaron la hipótesis sostenida por Lipset –también en 1960–, Olson y Huntington en torno al probable impacto desestabilizador que un periodo muy acelerado y abrupto de crecimiento económico generaría sobre las democracias. Pero corroboraron la hipótesis de Juan Linz y Larry Diamond en lo relativo a la amenaza que significa para la estabilidad democrática una crisis económica (sobre lo que Lipset igualmente ya se había pronunciado en 1960 pero incorporando al análisis la duración de la crisis económica y el nivel de *legitimidad* de que disponía la *democracia* al ingresar en dicha crisis y tener que

confrontarla). Y en todo caso verificaron las siguientes hipótesis: “[...] el crecimiento económico favorece la supervivencia de la democracia” y “[...] cuanto más rápidamente crece la economía mayor probabilidad existe de que la democracia sobreviva”<sup>24</sup>. Estas proposiciones también fueron especificadas con más detalle de acuerdo a los tipos de niveles de desarrollo económico. 3) Corroboraron la hipótesis de Albert Hirschman, sugerida en 1981, de la relación estrecha existente entre niveles de inflación y probabilidad de supervivencia de una *democracia*. Si la *democracia* política funciona dentro de sociedades con umbrales de inflación entre el 6% y el 30% anual, su expectativa de vida fue localizada en 71 años, pero por encima de este último valor disminuyó a 16 años. 4) Aunque de forma reconocidamente más precaria –por la dificultad para encontrar datos confiables y comparables– la relación que encontraron entre permanencia de la *democracia* y la distribución del ingreso, fue esta: la primera variable tiende a comportarse positivamente en el marco de una sociedad y de una economía que a lo largo del tiempo hace disminuir los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, pero allí en donde la desigualdad se incrementa la expectativa de vida de la *democracia* se reduce apreciablemente. 5) Encontraron una relación positiva entre el número de democracias existentes en el mundo y en una región en un momento dado y la probabilidad de que una *democracia* concreta bajo análisis sobreviva con ese *régimen político* al año siguiente. 6) Si una *democracia* cuenta con al menos un retorno autoritario en su historia, la probabilidad de que se mantenga es menor que en el caso de aquellas que no disponen de tal antecedente. 7) Finalmente, confirmaron la proposición de Juan Linz de que *regímenes políticos* democráticos con *formas de gobierno* parlamentarias tienen mayor proclividad a perdurar que democracias con *formas de gobierno* presidencialistas. Los hallazgos en punto a esta materia fueron contundentes: “Los regímenes parlamentarios duran más, mucho más, que los presidencialistas”. Y también: “La evidencia de que la democracia parlamentarista vive por más tiempo y bajo un mayor espectro de condiciones que la democracia presidencialista parece, en consecuencia, incontrovertible”<sup>25</sup>. Hasta aquí los aportes de Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi.

Como se ha podido corroborar, el campo temático de los factores de *consolidación de la democracia* constituye uno de gran amplitud y complejidad, alrededor del cual el debate continúa en el riquísimo y sugestivo contexto histórico que constituye el laboratorio de la tercera ola democratizadora.

### **III. La consolidación de la democracia en América Latina**

Las dos áreas geográficas en donde la tercera ola democratizadora ha tenido un impacto democratizador más extendido han sido indudablemente la América Latina y la Europa del Este. En la primera de las dos regiones la *democratización*, como tendencia generalizada, comenzó más temprano: a inicios de los años ochentas del siglo XX –recuérdese que la tercera ola despuntó en el sur de Europa en 1974-1975 con las transiciones a la *democracia* de Portugal, Grecia y España–, mientras que en la otra región, en la que prevalecían regímenes autoritarios de izquierda, fue a finales de los ochentas y principios de los noventas, aunque de modo rapidísimo, cuando los cambios de régimen político estuvieron a la orden del día.

La literatura sobre la *democracia* y el *autoritarismo* en América Latina ha insistido en el comportamiento cíclico que han experimentado los cambios de régimen en nuestra región, de modo que a partir de este presupuesto una de las preocupaciones políticas y de las preguntas significativas que emergen en las actuales circunstancias es la siguiente: ¿cuánto más durará la institucionalización de la *democracia* como tendencia general antes de que se reinicie otra vez un ciclo autoritario o al menos una contratendencia de este signo en varios de los países?

Todo intento de ofrecer una respuesta a esta pregunta se encuentra íntimamente relacionado con el tema al que alude este vocablo “*consolidación de la democracia*”, habida cuenta de que la *transición a la democracia* ha venido ya quedando atrás. Y para empezar, habría que poner en tela de duda de que el destino latinoamericano necesariamente tenga que ser la alternancia cíclica entre la *democracia* y el *autoritarismo*: si así ha sido en el pasado, no tendría por qué serlo en el presente y en el futuro. De hecho, gran parte de América Latina ha superado los umbrales críticos o condiciones necesarias para el establecimiento de la *democracia* (un ingreso mínimo per cápita y un mínimo de la población alfabetizada) que la teoría empírica de la *democracia* destacó hace ya varias décadas<sup>26</sup>. La cuestión entonces remite más bien al análisis de los factores intervinientes en los procesos de *consolidación de la democracia* país latinoamericano por país latinoamericano, en un marco histórico e internacional insoslayable que favorece los procesos políticos internos en donde se juega el futuro de la consolidación y las perspectivas de la estabilidad democrática a largo plazo.

A partir de las contribuciones aquí presentadas –que apenas son unas pocas aunque muy relevantes dentro de lo mucho que se ha escrito sobre el tema a lo largo de los quince años transcurridos entre 1986 y el 2000–, se pueden destacar algunos factores o aspectos que desde nuestro punto de vista ameritarían una atención privilegiada en cualquier estudio sobre *consolidación de la democracia*, en particular si el universo de análisis son los países de la América Latina. Nos referimos a estos: 1) El alcance del compromiso democrático de las élites. 2) La subordinación de la institución militar al *poder civil* (lo que Huntington distinguió en su momento como “control civil objetivo” y “control civil subjetivo” de esta institución). 3) El proceso de estructuración del sistema de *partidos políticos*. 4) La vigencia y funcionamiento del *Estado de Derecho*. 5) Y el curso que sigue la economía: en primer término, el crecimiento económico; en segundo, la distribución del ingreso; y en tercero, la pobreza. Para decirlo en términos conocidos –siguiendo a Lipset–, la marcha (buena o mala) de la economía se traduce, al final de cuentas, en una percepción de eficacia (o ineficacia) gubernamental por parte de la *ciudadanía*, uno de los componentes que afectan la *legitimidad* del *régimen político*.

Por otra parte, coincidimos con Morlino en que lo determinante para la *consolidación de la democracia* son los factores internos, no los internacionales. Y dentro de los internos son las variables políticas en las que ha de concentrarse la atención. La influencia del curso de la economía –fundamental sin lugar a dudas– se encuentra mediada por la forma como es percibido y procesado políticamente dicho decurso.

Para concluir, es indispensable subrayar que los procesos de *consolidación de la democracia* actualmente en marcha en América Latina (en donde la *democratización* llamó a las puertas desde muy temprano en esta ola, incluso en el caso, por fin, de los países centroamericanos, concretamente en estas naciones desde 1979-1980 con los eventos ocurridos en Nicaragua, Honduras y El Salvador), muestran una gran diversidad en sus avances y logros en los diferentes ámbitos de la consolidación y según los distintos países. Su amplio espectro va desde la sólida estabilidad de Costa Rica –que dejó atrás la consolidación hace varias décadas, es decir, desde los años sesentas del siglo XX– pasando por Ecuador, Perú y Haití, que quizás sean los países que patenten situaciones más inestables.

### **Vocablos de referencia:**

Calidad de la democracia  
Democracia  
Democratización  
Estado de Derecho  
Formas de gobierno  
Legitimidad  
Regímenes políticos  
Transición a la democracia

### **Bibliografía:**

- Alcántara, M.: “El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina. ¿Democracias inciertas o democracias consolidadas?”, en Regine Steichen (Compiladora): *Democracia y democratización en América Latina*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica), 1993, pp. 123-146.
- Diamond, L. y Plattner, M. (Eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1995.
- \_\_\_\_\_ : *The Global Resurgence of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.
- \_\_\_\_\_ : *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.
- Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H. (Eds.): *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.
- \_\_\_\_\_ : *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.
- Huntington, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1994.
- \_\_\_\_\_ : “Democracy for the Long Haul”, en Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H.: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997, pp. 3-13.
- Linz, J.: “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, julio-setiembre, 1990, pp. 7-33.
- Linz, J. y Stepan, A.: “Hacia la consolidación democrática”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, pp. 29-49.
- Lipset, S. M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1960. Hay traducción española en varias ediciones por Editorial Tecnos de Madrid.
- Malloy, J. y Seligson, M.: *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987.
- Morlino, L.: “Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 3, 1989, pp. 37-85. No conocemos la fecha de la publicación en italiano, pero una publicación previa a esta en español es la de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, julio-setiembre de 1986, pp. 7-61.

O'Donnell, G.: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California Press, Berkeley, 1979.

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F.: "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, pp. 89-108.

Rovira Mas, J.: "Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores): *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa*, IIDH-CAPEL, San José, 1992, pp. 1-22.

\_\_\_\_\_ : "La consolidación de la democracia en América Central: Problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, No. 2, 1996, pp. 7-38.

Schumpeter, J.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.

Jorge ROVIRA MAS

## NOTAS

- 1 Schumpeter, J.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946, pp. 311-327.
- 2 Huntington, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1994.
- 3 Huntington, op. cit., pp. 17-40.
- 4 Rovira Mas, J.: "Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa*, IIDH-CAPEL, San José, 1992, p. 2.
- 5 O'Donnell, G.: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California Press, Berkeley, 1979.
- 6 Huntington, op. cit., pp. 32-36.
- 7 Morlino, L., 1989: "Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 3, p. 42. No conocemos la fecha de la publicación en italiano, pero una publicación previa a esta en español es la de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, julio-setiembre de 1986, pp. 7-61.
- 8 Morlino, op. cit., p. 44.
- 9 Morlino: op. cit., pp. 42-45, 47-51, 55, 57-58, 68-69.
- 10 Linz, J.: "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, julio-setiembre, 1990, p. 29.
- 11 Linz, J. y Stepan, A.: "Hacia la consolidación democrática", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, p. 31.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 Huntington: op. cit., p. 239.
- 15 Lipset, S. M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1960.
- 16 Una selección de los trabajos que se presentaron en esta conferencia, se encuentran reunidos en los siguientes dos volúmenes: Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H.: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997; y de los mismos autores: *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.
- 17 Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F.: "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, p. 105. Este artículo, al que hemos preferido referirnos en su versión en español publicada en esta revista, se encuentra en el libro de Diamond et al. citado en la nota anterior, *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, pp. 295-311.
- 18 Huntington: op. cit., p. 236.
- 19 Morlino: op. cit., pp. 58-62.
- 20 Linz y Stepan: op. cit., pp. 32 y ss., pero el texto en particular citado se encuentra en la página 37.
- 21 Linz y Stepan: op. cit., p. 39
- 22 Huntington: op. cit., pp. 190-250. El texto citado se encuentra en las páginas 247-248.
- 23 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., p. 92.
- 24 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., en p. 94 ambos textos citados.
- 25 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., en p. 100 ambos textos citados.
- 26 Malloy, J. y Seligson, M.: *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, especialmente el artículo de Seligson aquí "Democratization in Latin America: The Current Cycle", pp. 3-12.



# CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

## I. Concepto

Es el proceso por el cual los textos constitucionales acogen el tratamiento del régimen de *partidos políticos*. Las primeras Constituciones solamente recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. En los siglos diecinueve y sobre todo en el siglo veinte, se ha producido un movimiento continuado que juridifica la actividad partidaria, que incluye su regulación constitucional.

## II. Características

Desde el punto de vista formal, una de las características del constitucionalismo del siglo XX ha sido el de la incorporación de una extensa temática a los textos constitucionales, al mismo tiempo que su decidida inclinación reglamentaria, y entre los aspectos importantes de la nueva mentalidad constitucionalista se encuentra el relativo a los derechos electorales. Estos se han jerarquizado, desde el punto de vista jurídico, al dárseles rango de normas supremas. Las tres vertientes generales que adoptan esos derechos son las siguientes: 1) la libertad del *sufragio*; 2) acceso abierto a la función pública; 3) libertad de asociación *política*.

Cronológicamente, han sido varias constituciones latinoamericanas las primeras en incluir entre sus normas el *Derecho Electoral*, y en una forma categórica también lo han hecho varias constituciones europeas a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Como reacción al Derecho totalitario, algunos Estados de Europa de la segunda posguerra optaron por constitucionalizar los derechos electorales y, entre éstos, el de la libertad de asociación política, en contraste con el monopolio del partido único, que fue impuesto en Rusia soviética, en la Alemania nazista, en la Italia del fascismo, en la España franquista y en otros países de la región.

Si bien ya la Constitución de Weimar (1919) se refirió a los *partidos políticos*, han sido las constituciones posteriores a 1945 las que proclamaron enfáticamente el derecho a la libre asociación política. Sin duda que el punto de partida se dio con la Constitución francesa de 1946, pero la de 1958 es a la que luego nos referiremos.

La Constitución italiana de 1948 establece en su artículo 49 que “todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional”. Se reconoce, pues, el derecho a la libre formación de partidos y se especifica la nota democrática de su intervención en materia *política*.

Casi al mismo tiempo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución de 1949) consigna principios muy parecidos y, a la vez, proscribiremos los

partidos antidemocráticos mediante las dos partes de su artículo 21 que reproducimos a continuación:

1. “Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos”.
2. Los partidos que, por sus fines o por la conducta de sus miembros tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad”.

Cabe anotar que en 1952, el Tribunal Constitucional Federal de la República Alemana decidió la inconstitucionalidad del Partido Neonazi (S.R.P.), y en agosto de 1956 se pronunció en igual forma con respecto al Partido Comunista Alemán.

A su turno, la Constitución francesa de 1958 dispuso, en su artículo 40, que “los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

Hemos consignado las anteriores citas para demostrar como esta línea común de pensamiento constitucional europeo, en torno a los *partidos políticos*, vino a dominar en el artículo 6 de la Constitución española de 1978, que dice: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos”.

Es innegable el contenido fundamental y abarcador de este precepto, en cuya virtud el derecho a la formación de *partidos políticos* adquiere gran “relevancia constitucional”, en opinión del Tribunal Constitucional de España (Sentencia de 2 de febrero de 1981), a lo que se agrega que el mismo Tribunal Constitucional, en esa sentencia, ha estimado que “ninguna democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos”. Resulta evidente, así, cuán poderosa es la corriente actual, tanto en América Latina, como en Europa, sobre la constitucionalización de los partidos, cuyo *pluralismo* y participación en la actividad *política* son pilares de los regímenes democráticos.

### **III. Las etapas de constitucionalización**

En América Latina, se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto a los *partidos políticos*: “después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella, extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución Francesa) y después en otra de absoluto agnosticismo al respecto propio del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina íuspublicista (culminada, luego a veces –sobre todo en los Estados

autoritarios y de democracia marxista– en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional)”<sup>1</sup>.

En una primera fase, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos.

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba en varios países limitaciones a las organizaciones religiosas al constitucionalizarse un punto programático de las reformas liberales. El artículo 25 de una constitución centroamericana del último tercio del siglo pasado (la de Guatemala de 1879) –en México y Centroamérica la profundidad anticlerical de la reforma liberal es significativa– decía: “Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas”. Basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos –el liberal y el conservador– y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del *poder* público.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida pública en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el *sufragio* y en algunos países se llega al *sufragio* universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son híbrido de *grupos de presión* y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros.

#### **IV. El reconocimiento de los partidos**

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: Primero el reconocimiento indirecto y después el directo, hasta llegar a la coronación del ciclo. El estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos, en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los Congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial, pero no todavía en las Constituciones. Los reglamentos internos reconocen los bloques partidarios en los Congresos, como expresiones de los partidos, y así se inicia su reconocimiento indirecto. En las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de *candidaturas*, etc, y así irrumpen en el orden jurídico. En México, por ejemplo, la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, trató específicamente los *partidos políticos*, y señalaba requisitos para intervenir en los *procesos electorales*; una nueva ley del 20 de septiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley del 6 de febrero de 1917, y que continuó en las posteriores, hasta la vigente.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden de la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada se pasa a un más amplio desarrollo legal de su control.

El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una *democracia* entre partidos. Como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró, utilizando las libertades otorgadas, partidos extremistas, al triunfar, rompían todo el orden democrático y por eso en muchos estados se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia, y así irrumpen los partidos en el orden ya no legal, sino constitucional.

Varias constituciones después de la primera guerra se orientan en este sentido. El endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo periodo de dictaduras militares en algunos países, con influencias endógenas y exógenas, produce el reconocimiento constitucional de los partidos aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. La Constitución nicaragüense de 1939, establecía que caerían bajo la sanción de la ley, aquellos que públicamente manifestasen: “opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del Estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido” (Art. 128) y prohibió la existencia de partidos de “organización internacional” (Art. 50).

Y en esa línea, aparece el otro tipo de control el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la *democracia* representativa y constitucional. Un criterio cualitativo de la reglamentación, que se dirigía a la ideología y el programa. Así, se pasó paulatinamente de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su *manipulación* constitucional y legal. Posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orientaba a su control por parte del *poder* público. Requisitos –a primera vista inofensivos– de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de *pluralismo* restringido, que impidió que la oposición se manifestara libre y realmente, lo que provocó la polarización de la vida política y estimuló las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se bloqueó persistentemente la *participación política* de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de todos los grupos moderados del centro al centro izquierda.

En situaciones límites, se usó para controlar los *escrutinios* y realizar *fraudes* denunciados por la oposición y la *opinión pública* independiente, y reconocidos, en algunos casos límite por los propios grupos de gobierno, que perdieron *legitimidad*. El profesor José Luis Aranguren, decía que el riesgo que siempre corría la *oposición política* era que se le considerara inútil. En muchos países de América Latina, el riesgo que ha corrido el bloque en el *poder*, ha sido considerar innecesaria a la oposición.

Después, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno. Así, se llegó al ámbito interno de los partidos, en busca de lograr que su estructura y actividad se adecuara a los principios democráticos y liberales y de tratar también de proteger a los afiliados, especialmente en la selección por la dirigencia de candidatos, una búsqueda de *democracia* interna dentro de los partidos. Finalmente, en algunos regímenes, se ha llegado a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el Estado.

## **V. La transición democrática**

La década del ochenta se inició con un difícil y precario proceso, que aun hoy se recorre dificultosamente en América Latina, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, intereses económicos privados y por intereses extranjeros sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido.

Era un proceso en varias direcciones: De la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del *autoritarismo* a la *democracia*, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del *estado de derecho*.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas “*elecciones de apertura*”, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas *elecciones*, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político. Y en muchos países se dictaron nuevas constituciones que tuvieron una significación esencial porque inauguraron una nueva era de profundos cambios institucionales y políticos. Uno de los puntos esenciales de la reforma constitucional, donde la hubo, fue la de superar el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición en su

conjunto. Se suprimieron las prohibiciones y se estableció un régimen legal y constitucional de apertura.

## **VI. Constitucionalización**

El proceso de *constitucionalización de los partidos políticos*, se inicia en América Latina con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición del Senado, otorgó 15 bancas a la lista más votada del partido más votado y 15 a la lista que seguía en número de *votos*, por lo que se llamó la ley del medio y medio, orientada a fortalecer a los dos partidos mayoritarios. El artículo 148, establecía que el Vicepresidente de la República, desempeñaría la Presidencia del Senado, por lo cual el partido en cuyas filas militara, tendría la mayoría. En busca de un nuevo equilibrio, se dictó la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 que decía: “La presidencia del Senado... será ejercida alternativamente en cada periodo legislativo, por el primer titular de cada una de las dos listas más votadas...”. Similar distribución se establecía para la designación de los ministros en el artículo 136.

En las constituciones latinoamericanas se reconoce expresamente el régimen de partidos en las de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## **VII. El Estatuto**

Deriva de todo lo expuesto, la necesidad de incorporar a nivel constitucional el tratamiento del régimen de partidos, a efecto de garantizar el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en *organizaciones políticas*, la aceptación del principio del *pluralismo* como base de la organización de la sociedad política y la garantía de la coexistencia de partidos que representen las diversas corrientes dentro de la sociedad.

Un buen estatuto constitucional de los *partidos políticos*, según nuestra modesta opinión, debería contener, por lo menos:

1. El derecho expreso de asociación de los ciudadanos en *partidos políticos*, para ejercer libremente sus derechos dentro del sistema democrático, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por su militancia en ellos.
2. El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.
3. Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.
4. La autorización para presentar candidatos para las *elecciones* de los miembros de los órganos políticos, pero debe considerarse la posibilidad de autorización de *candidaturas independientes*, superando el monopolio en la presentación.

5. Libertad para formular sus declaraciones de principios, programas y estatutos. Expresamente en la declaración de principios debería establecerse la adhesión a las declaraciones sobre derechos humanos formulados por Naciones Unidas y en otros documentos internacionales y el propósito de promoverlos internamente.
6. Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de dirigencia y controles en el liderazgo.
7. Debería considerarse la conveniencia de privilegiar el financiamiento público estatal sobre el principio de *proporcionalidad* a su fuerza electoral; prohibir donaciones privadas anónimas; establecer publicidad y controles sobre el financiamiento privado y por supuesto también sobre el estatal; limitar el techo de gasto de las campañas y su duración.
8. Mantenimiento de su personalidad jurídica con base a la proporción de sufragios obtenidos o representación obtenida.
9. Libertad para difundir sus doctrinas o realizar propaganda *política*. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma permanente y en forma especial en los periodos electorales. Obligatoriedad de campañas de educación *política* para los afiliados y simpatizantes.

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

Derechos y deberes civiles y políticos  
Elecciones de apertura  
Financiamiento de los partidos políticos  
Participación política  
Partidos políticos  
Sistemas electorales

#### **Bibliografía:**

Biscaretti Di Ruffia: *Derecho Constitucional*. Madrid, 1975.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

#### NOTAS

1 Biscaretti Di Ruffia: *Derecho Constitucional*, pág. 720. Madrid, 1975.

# CONVENCIÓN ELECTORAL

## I. Aproximación conceptual

El *Diccionario de la Lengua Española*<sup>1</sup>, atribuye a la voz Convención, del latín *conventio, -onis*, las siguientes acepciones:

1.- Ajuste y concierto entre dos o más personas o entidades. 2.- Conveniencia, conformidad. 3.- Norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre. 4.- Asamblea de los representantes de un país, que asume todos los poderes. 5.- Reunión general de un *partido político* o de una agrupación de otro carácter, para fijar programas, elegir candidatos o resolver otros asuntos.

A su vez el *Diccionario de uso del español* de María Moliner<sup>2</sup>, define los usos que a continuación se indican para este vocablo:

1.- Acción de convenir. Acuerdo. Particularmente, acuerdo solemne, por ejemplo entre naciones. 2.- Resultado de un acuerdo general expreso o tácito: Las normas de cortesía son convenciones que cambian de unas generaciones a otras. Convencionalismo. 3.- En la Revolución Francesa, asamblea política que asumió todos los poderes en 1792. 4.- Reunión de los representantes de una organización. Especialmente, en Estados Unidos, asamblea de un *partido político* para la *elección* de candidatos.

Estas acepciones y usos nos van a permitir acotar aquellos términos que se acomodan al propósito del presente diccionario y bajo la denominación de *Convención Electoral* vamos a examinar aquellas acepciones que ha incorporado la Historia, la Ciencia Política e incluso la práctica internacional.

## II. Modalidades de uso del término *Convención Electoral*

Cuatro son las modalidades que, bajo la denominación de *Convención Electoral*, parecen ajustarse de forma más adecuada a los contenidos del presente Diccionario.

### *A. Acuerdo para el desarrollo de una política común en materia de cooperación electoral*

En este sentido ha de entenderse por *Convención Electoral*, como todo ajuste, concierto, acuerdo convenio, pacto, contrato o cualquiera otra modalidad convencional, suscrita entre dos o más organismos o entidades de diferentes países con la finalidad de alcanzar unos objetivos comunes, en materia de cooperación electoral.

Este instrumento viene utilizándose, bien dentro de un marco de cooperación más amplio, o bien como medio específico de la cooperación electoral.



Desde el punto de vista formal, esta modalidad de *Convención Electoral*, se materializa adoptando diversas manifestaciones documentales, de las que se van a describir aquellas más frecuentemente utilizadas.

Se puede decir que todos estos Acuerdos, en sentido amplio, conforman una similar estructura básica, en lo que se refiere a descripción de las partes concernidas, ámbito, vigencia, contenido de los compromisos que se asumen y medios instrumentales para hacerles efectivos.

No obstante, en función del instrumento elegido, se concretan más las acciones a realizar, la duración en el tiempo y el grado de exigibilidad jurídica.

1. Acuerdos entre máximas autoridades de departamentos ministeriales o secretarías de Estado, en la terminología anglosajona, tendentes a reforzar las relaciones bilaterales entre distintos países, entre ellas, las de cooperación en materia electoral.
2. Convenio Marco de Colaboración: Herramienta que refleja la posibilidad de realizar acciones de cooperación electoral en el ámbito general de la cooperación.
3. Memorando de Entendimiento: Ambito de actuaciones en materia de cooperación en el marco de los derechos humanos.
4. Acuerdo de cooperación técnica electoral: Puntual instrumento de específico contenido en materia de cooperación electoral.

#### *B. Convención Electoral como Asamblea Constituyente*

Esta acepción se refiere a la asamblea de representantes del pueblo, reunida para dar vida a un nuevo estado o a sus instituciones, o bien para sustituir o modificar la *forma de gobierno* existente.

En el primer caso nos encontraríamos con la convención francesa de 1792, a la que se debe la primera Constitución de la República francesa y, en el segundo con la Convención de Filadelfia de 1787, que elaboró la Constitución Federal estadounidense.

La principal diferencia entre los dos tipos de convención consiste en el hecho de que la convención constitucional es convocada de forma legalmente válida por el gobierno legítimo, al contrario de la revolucionaria.

#### *C. Convención Electoral como reunión de un partido político*

Este supuesto, al que en muchos países se la da el nombre de Congreso de Partido, alude a la reunión de los miembros o representantes de un *partido político* para fijar programas, objetivos o estrategias de cara a un próximo *proceso electoral* así como, en muchos casos, para elegir los candidatos y representantes que han de acudir a los comicios.

En relación con ello, parte de la doctrina se refiere a las *elecciones* en primer y segundo grado, según los *electores* tengan la capacidad de elegir directamente a las personas que van a ocupar los cargos o escojan a un grupo de compromisarios cuya misión consiste en elegir a las personas que ocuparán determinados cargos.

Cabe destacar la extendida práctica de este tipo de *convenciones electorales* en Latinoamérica. Los *partidos políticos* prevén reglamentos orgánicos para regular la celebración de la Convención del partido, cuyo objetivo generalmente se dirige a establecer la estrategia electoral y seleccionar a los candidatos a *cargos de elección popular*. El reglamento fija los requisitos básicos de la organización y funcionamiento de la convención, actuando de referencia para la solución de divergencias y para la actuación de los asistentes.

#### D. *Convención Electoral como figura típica estadounidense*

Las *convenciones electorales* en Estados Unidos, pueden desenvolverse tanto en un nivel local como estatal y federal. A este último nivel, el más importante, corresponde la nominación de los candidatos de un partido para los cargos de presidente y vicepresidente, denominándose *Convención Electoral Nacional*.

El sistema de convenciones es creado en oposición a aquel, propio del periodo colonial tardío y de la era revolucionaria en que la lista de los candidatos se llevaba a cabo en reuniones de líderes de partido, sin ninguna intervención de la base, lo que condujo después de 1900 al nacimiento por ley, en muchos estados, de las *elecciones* primarias directas entre los inscritos en cada partido para la nominación de los candidatos.

La importancia de las convenciones nacionales de los partidos estadounidenses, consiste, especialmente, en que se trata casi del único momento en que actúan como organismos políticos nacionales. Su estructura, bastante distinta de la centralizada de los partidos europeos, se asemeja, en efecto, a una confederación de partidos estatales, con intereses e ideas a menudo divergentes y con escasos vínculos en el nivel federal, por lo que el candidato presidencial representa un símbolo necesario de unidad y el acto de su *elección* es la ocasión para hacer aceptar en el plano nacional posiciones, programas e intereses locales.

El aspecto del término *Convención Electoral Nacional* relativo a las *elecciones* presidenciales norteamericanas, está regulado en el Artículo II, Sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos. Cada Estado, en la forma que lo prescriba su Asamblea legislativa, designa un número de «*electores*» igual al número de senadores y representantes al que tiene derecho en el Congreso de los Estados Unidos, excluyendo de la condición de *elector* a toda persona que ocupe un cargo de confianza o retribuido bajo la autoridad de los Estados Unidos.

Los *electores* se reúnen en sus Estados y proceden, en votación secreta, a elegir a dos candidatos a Presidente. A continuación se configura una lista de los candidatos votados y los *votos* obtenidos por cada uno, se firma y certifica dicha lista por los *electores*, y una

vez sellada es remitida al presidente del Senado. En presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, el presidente del Senado procederá a abrir los certificados y computar los *votos*, de modo que será Presidente de los Estados Unidos la persona que obtenga el mayor número de *votos*, si dicho número es la mayoría del número total de *electores* designados.

### **Vocablos de referencia:**

Caucus  
Congreso ideológico  
Elecciones  
Partidos políticos

### **Bibliografía:**

Bonazzi, T: “ Convención”, en *Diccionario de Política*. Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1998.  
Gil Robles, J.M. y Pérez Serrano, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, 1977.  
«Constitución de los Estados Unidos de América», en <http://www.ponce.inter.edu/acad/cai/vl/reserva/halvarez/constitu.html>.  
Ossorio, Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires, 1982.  
«Reglamento de la Convención Nacional Electoral del partido de la Revolución Democrática» en *Gaceta n° 28 Abril-Julio 1997*, [hptt://www.cen-prd.org.mx/cn/gac28h.htm](http://www.cen-prd.org.mx/cn/gac28h.htm). 1 de abril de 1998.  
«Reglamento orgánico electoral para la selección de candidatos de elección popular. Disposiciones generales. Partido Socialcristiano COPEI», Caracas (Venezuela), en [hptt://www.analitica.com/biblioteca/copei/reglamento\\_electoral.asp](http://www.analitica.com/biblioteca/copei/reglamento_electoral.asp)

Félix MARÍN LEIVA

### NOTAS

- 1 Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición, Madrid, 1992.
- 2 María Moliner: *Diccionario de uso del español*. Segunda edición. Editorial Gredos, Madrid, 1998.

# CONVOCATORIA A ELECCIONES

## I. Concepto

El *Diccionario de la Lengua Española* define “convocar”, voz que deriva del latín *convocare*, como: “Citar, llamar a varias personas para que concurran a lugar o acto determinado” y “convocatoria”: “Anuncio o escrito con que se convoca”.

La *convocatoria a elecciones* es el acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a *elecciones*, a ejercitar sus derechos de elegir y ser electo, dándose inicio con la misma al *proceso electoral*. La convocatoria puede ser a *elecciones* ordinarias previstas en la legislación nacional con sus modalidades de tipo de *elección*, cargos a elegir, tiempos y lugares y a *elecciones* extraordinarias, también previstas en la legislación con sus respectivas causas de vacancias, declaratoria de *nulidad de elecciones*, imposibilidad de *elecciones* regulares u otros motivos.

El concepto debe extenderse a la convocatoria a plebiscitos, *referéndum* o consultas populares, por tener la misma naturaleza: acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a participar en un *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular.

Características esenciales de la convocatoria son: 1) que la haga autoridad legítima; 2) que se haga con apego a la legislación vigente; 3) que tenga efectos jurídicos *erga omnes*; y 4) que se le de la debida publicidad.

## II. Autoridad convocante

La *convocatoria a elecciones*, o en su caso a *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular la debe hacer la autoridad que el régimen jurídico establece, ya sea en normas de carácter constitucional, en leyes ordinarias o en ambas.

En la mayoría de los países de Iberoamérica las autoridades legitimadas para hacer la convocatoria son los *organismos electorales* que tienen diversas conformaciones y denominaciones (Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Tribunal Nacional de Elecciones, Tribunal Electoral, Corte Electoral, Consejo Electoral, Junta Central Electoral, Consejo Supremo Electoral, etc.). En otros países corresponde tal atribución al Organismo Ejecutivo y en algunos, al Organismo Legislativo. Como caso especial está México, en donde conforme su legislación electoral no es necesaria la *convocatoria a elecciones* ordinarias, pues la propia ley establece el inicio del *proceso electoral*, en determinada fecha, sin necesidad del acto jurídico de la convocatoria.<sup>1</sup>

En efecto, en Costa Rica (artículo 102 de la Constitución Política), Ecuador (artículo 19 de la Ley de Elecciones), Guatemala (artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos), Honduras (artículo 104 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas), Panamá (artículos 171 y 172 del Código Electoral), República Dominicana y Venezuela,

El Salvador y Nicaragua, son los *organismos electorales* “las instancias a las que el ordenamiento jurídico respectivo encarga la periódica convocatoria del cuerpo electoral para la celebración de *elecciones* ordinarias”.<sup>2</sup>

En Argentina (artículo 53 del Código Electoral Nacional), Bolivia (artículo 142 de la Ley Electoral), Chile, Cuba, Paraguay (artículo 158 del Código Electoral) y Perú (artículo 80 de la Ley Orgánica de Elecciones) es competente para la convocatoria el Organismo Ejecutivo. En Uruguay también corresponde la convocatoria al Ejecutivo en el caso de disolución de la Asamblea Legislativa y para *elecciones* de senadores y representantes, correspondiéndole a la Corte Electoral la convocatoria a plebiscitos.

Las legislaciones de varios países prevén la convocatoria por parte del Organismo Legislativo en los casos en que no lo haga el organismo competente originario (Ejecutivo en Bolivia y Perú; Tribunal Supremo Electoral en Guatemala); asimismo en casos de plebiscitos (Nicaragua, Paraguay) y en Guatemala también en el caso de *convocatoria a elecciones* de Asamblea Nacional Constituyente, correspondiéndole en este caso al Tribunal Supremo Electoral, la fijación de la fecha de la *elección*.

En los casos en que la convocatoria a *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular también corresponde al *organismo electoral*, previamente debe existir un acto jurídico de solicitud por parte de quien tiene la legitimación para hacerlo. Ejemplo, en Guatemala, si bien el Tribunal Supremo Electoral tiene la atribución de convocar a consultas populares, sólo lo puede hacer “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”.<sup>3</sup>

### **III. Formalidades de la convocatoria**

Usualmente la *Convocatoria a Elecciones* se hace mediante un Decreto (Resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, negocio o materia de su competencia)<sup>4</sup> que emite la autoridad legitimada que se denomina “Decreto de *Convocatoria a Elecciones*”, o bien “Decreto de Convocatoria a Plebiscito” o “a Referéndum” o “a Consulta Popular”. El acto de *Convocatoria a Elecciones*, o a otro de los eventos electorales señalados, debe estar revestido de certeza.

En cuanto a la fecha en que debe emitirse, la mayoría de legislaciones preceptúan fechas precisas para la celebración de las votaciones de donde se deriva el tiempo de la convocatoria, normándose usualmente períodos mínimos en que la misma debe hacerse.

En algunas legislaciones de Iberoamérica se establecen específicamente los requisitos que debe contener la convocatoria, mientras que en otras no se hace tal regulación. En términos generales, la convocatoria debe especificar:

- la *elección* o *elecciones* para las que se convoca;
- los cargos que se deben elegir con indicación de su período;
- *sistema electoral* aplicable;

- la fecha de celebración de la *elección*;
- la *circunscripción electoral* en que debe realizarse la *elección*;
- las normas que rigen el evento electoral para el que se está convocando y
- las prevenciones y demás disposiciones que sean pertinentes.

Tratándose de *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular, la convocatoria debe contener los requisitos anteriores, en lo aplicable, así como los términos precisos de las preguntas a realizarse.

### **Vocablos de referencia:**

Cargos de elección popular  
 Circunscripciones electorales  
 Derechos y deberes civiles y políticos  
 Derecho electoral  
 Elecciones  
 Organismos electorales  
 Plebiscito  
 Proceso electoral  
 Referéndum  
 Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Cabanellas, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S. R. L. Séptima edición. Tomo I. Buenos Aires, 1972.  
 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): *Diccionario Electoral*. Primera edición, San José, 1989.  
 Fernández, Francisco: “La Convocatoria Electoral”, en Dieter Nohlen et. al., (compilador): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Primera edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
 Tribunal Federal Electoral de México: *Ordenamientos Electorales*, México, 1994.  
 Valdivia, Ramiro: *Manual de Derecho Electoral*. Editorial Horizonte, Lima, Perú, 1998.

Gabriel MEDRANO VALENZUELA

### **NOTAS**

- 1 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, partiendo de la norma que establece expresamente la fecha de la elección de Presidente, Senadores y Diputados, regula fechas en que diferentes actos del proceso se deben realizar.
- 2 Fernández Segado, Francisco: “La Convocatoria Electoral”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad de Heidelberg. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición, 1998. Pág. 312.
- 3 Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- 4 Cabanellas, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S. R. L. Séptima edición. Buenos Aires, 1972, Tomo I, pág. 594.

# CORRUPCIÓN ELECTORAL

## I. Noción

Entiéndese por *corrupción electoral* todo acto o procedimiento que atente contra el legítimo y libre ejercicio del derecho de *sufragio*, que por lo general se traduce en una alteración y adulteración de la auténtica voluntad de los *electores* y en un falseamiento de los *resultados electorales*.

La palabra corrupción deriva del latín corruptus, que significa descomposición, podredumbre o desintegración. Modernamente y en un sentido muy general, la corrupción se puede definir como el uso ilegítimo del *poder* del Estado, establecido para satisfacer el interés general o bien común, con la finalidad de obtener un beneficio o provecho personal o de favorecer o perjudicar a terceros. Se trata, así, de la corrupción pública o *política*, de la que participan tanto agentes del Estado como los particulares. La *corrupción electoral* es una especie de la anterior y hermana de otra especie muy extendida y objeto de caudalosos estudios: la corrupción administrativa o burocrática.

La *corrupción electoral* conspira contra la pureza del *sufragio*, concepto que sintetiza todas las virtudes del *voto* democrático, el cual descansa en dos valores fundamentales: la libertad del *elector* y la veracidad o fidelidad del *escrutinio*. Cuando quiera que se violente o manipule la libertad del *elector* en la expresión de sus preferencias políticas, o se adultere el cómputo de los *votos* válidamente depositados en las urnas, las *elecciones* se desnaturalizan, se desvían de su recto propósito para quedar reducidas a una farsa, a un montaje que, al limitarse a guardar simplemente algunas formas exteriores, a lo sumo cumple con otorgar una precaria legitimación al gobierno que de ellas emana.

La *corrupción electoral* en un régimen democrático representativo es, siempre, una grave patología que afecta al *sistema político* en una de sus instituciones más sensibles: la institución del *sufragio*. Son múltiples los daños que la *corrupción electoral* puede ocasionar al sistema: entre otros, frustra la voluntad mayoritaria de los *electores*, perjudica los derechos legítimos de un candidato y de un *partido político*, corroe los hábitos en que se funda la honestidad política, genera desconfianza y apatía hacia las instituciones democráticas y, por una conjugación compleja de estos y otros factores, puede fácilmente desencadenar la dinámica conducente a una crisis de *legitimidad* del *sistema político*.

No debe confundirse *corrupción electoral* con *delito electoral*. Se discierne la corrupción no por referencia a la ley penal (como es el caso de los delitos), sino por referencia a unos valores acerca de lo que la colectividad considera que es correcto en la contienda electoral, valores cuyo reconocimiento social les hace constituir un código de ética política. En tanto que toda falta o *delito electoral* es transgresión de la legalidad, la *corrupción electoral* es transgresión de un conjunto de normas más extenso que la ley, implícito ciertamente en la legalidad reinante, pero que están inscritos, además, en las doctrinas de cada *ideología política* y en un sentimiento colectivo de moralidad.

La *corrupción electoral* se refiere a conductas que transgreden principios y valores desarrollados en el ámbito de la *cultura política*, razón por la cual la noción de *corrupción electoral* se encuentra más directamente relacionada con la educación y el ambiente político de cada sociedad, con sus hábitos y costumbres, que con el Derecho Positivo. Es la conciencia colectiva sobre la corrección política y el normal funcionamiento de la *democracia* la que sanciona determinados comportamientos como corruptos, y no la ley ni el juez.

En principio, podría parecer que el concepto de *corrupción electoral* pertenece exclusivamente al ámbito de la moralidad pública o colectiva, motivo por el cual las faltas únicamente son objeto de sanciones morales. En cambio, es claro que el *delito electoral* pertenece íntegramente al ámbito del Derecho Penal, porque se trata de una conducta tipificada como contraria a la ley penal, que es como tal enjuiciable y, en caso de demostrarse responsabilidad, desencadena la aplicación de una pena. Sin embargo, las fronteras entre estas dos nociones, *corrupción electoral* y *delito electoral*, no siempre son suficientemente claras. La no penalización de determinadas prácticas corruptas podría obedecer a un margen de tolerancia social frente a prácticas o irregularidades que se consideran hasta cierto punto benignas e inevitables y, por tanto, tolerables. Lo cierto es que no todos los fenómenos de *corrupción electoral* están tipificados en los ordenamientos penales. La ley penal tan solo se ocupa de algunas conductas corruptas, aquellas que ocasionan mayor daño social.

En realidad es poco lo que la legislación penal puede hacer para reprimir la *corrupción electoral*. La corrupción desborda ampliamente su articulado, así este se multiplique en tipos penales y acentúe el rigor de las penas. El *sistema político*, que vive en una cierta ambigüedad en cuanto se refiere a las formas tradicionales de hacer *política*, no suele contar con la voluntad requerida para expedir estatutos draconianos en materia penal electoral, y se inclina por una actitud de tolerancia e hipocresía. De otra parte, rara vez se enjuicia a alguien por haber incurrido en un delito de naturaleza electoral.

Más eficaz en la lucha contra la *corrupción electoral* es toda acción que se cumpla en el cultivo de la moralidad pública y el desarrollo de la transparencia de los *procesos electorales*. En la lucha contra este mal podemos esperar mejores resultados de un tratamiento no penal del fenómeno, consistente en medidas tales como: educación ciudadana, mecanismos de participación democrática, procedimientos de impugnación de las *elecciones* ante autoridades administrativas y judiciales, aplicación de sanciones de naturaleza *política* (la anulación de la *elección*, la inhabilidad permanente para aspirar a *cargos de elección popular*) a los políticos que incurran en prácticas contrarias a la moralidad electoral.

## **II. Modalidades y agentes**

Las prácticas de *corrupción electoral* pueden presentarse en una cualquiera de las instancias del *proceso electoral*: antes de la votación (*manipulación* del censo electoral, obstrucción de actividades partidistas, retención de los documentos de *identificación electoral*, v. gr.), durante la votación (violencia electoral, soborno del *elector*, doble o múltiple votación,



introducción fraudulenta de sufragios en las *urnas electorales*) o después de la votación (no cómputo de *votos* válidos o aumento ficticio de los cómputos durante las *elecciones*).

Agente de *corrupción electoral* puede ser uno cualquiera de los protagonistas de las *elecciones*: los *partidos políticos*, los candidatos, los *electores*, personas particulares, *funcionarios electorales* y, en general, cualquier funcionario del Estado. Todos y cada uno de ellos pueden ser actores y promotores, desde su particular campo de acción, de violencia o defraudación electorales. Es por ello que la ley ha debido multiplicarse en la definición de numerosas conductas punibles especiales, susceptibles de sanciones administrativas y penales.

Especial preocupación suscita la financiación de las *campañas electorales* por los *partidos políticos* y el uso de los medios masivos de comunicación con fines partidistas y electorales. Con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades de todas las *candidaturas* y corrientes partidistas y el de mitigar el poder del dinero y su poder corruptor en los certámenes electorales, importante capítulo del *Derecho Electoral* en muchos países es hoy el relativo a: la reglamentación del funcionamiento de los *partidos políticos*; la limitación, publicidad y financiación oficial de los gastos electorales y el acceso, en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación para hacer propaganda política.

La cantidad y la calidad de los medios utilizables para hacer *corrupción electoral* solo están limitados por la imaginación (infortunadamente muy prolífica en este campo), la audacia y la disponibilidad de recursos económicos, humanos y técnicos. El tráfico de influencias, el soborno, las amenazas, la violencia, el prevaricato, la falsedad documental, la omisión o retardo en el ejercicio de funciones públicas y aun la manipulación criminal de computadoras (riesgo que traen consigo los progresos de la vida moderna), forman parte del amplio repertorio de conductas que, desde la perspectiva de la sociología electoral, se estudian como *corrupción electoral*. Muchas prácticas de *corrupción electoral*, sin embargo, suelen escapar a las previsiones de carácter penal, y no sería siempre fácil tipificarlas como delitos. Por ejemplo: el aprovechamiento del cargo público para hacer proselitismo, todas las maquinaciones propias del *clientelismo* (*manipulación* de un electorado cautivo a cambio de favores que generalmente se dispensan desde una posición de *poder* en el Estado), prácticas irregulares de financiación política.

### **III. Controles**

El *Derecho Electoral* es excepcionalmente minucioso y reglamentario, precisamente por su afán de rodear de garantías al derecho de *sufragio*. Tanto celo por la integridad del *sufragio*, expresado en gran complejidad de controles, ritualidades, recursos y sanciones, crea justificadamente la impresión de que el *Derecho Electoral* parte del presupuesto de la desconfianza. Ocurre, en realidad, que sin tantas previsiones y cautelas el *sufragio* quedaría expuesto a multitud de injurias.

Los controles a la *corrupción electoral* pueden clasificarse en tres categorías: preventivos, punitivos y correctivos. A la categoría de los controles preventivos que, como la palabra indica, consisten en medidas para anticipar o precaver toda posibilidad de vicio o *fraude*, corresponden todas aquellas disposiciones que procuran hacer efectivos, en la organización y desarrollo de las *elecciones*, aquellos principios indispensables en toda

*elección* limpia, tales como: imparcialidad y responsabilidad de los *funcionarios electorales*, secreto del *voto*, publicidad del *escrutinio*, libertad del *elector*, fidelidad de los cómputos de *votos*. Previene contra el *fraude* que la organización electoral sea independiente del gobierno, que los *partidos políticos* y los candidatos puedan constituir testigos suyos ante las *mesas de votación*, que los ciudadanos encargados del *escrutinio* sean designados con independencia de los órganos políticos del Estado y de los partidos políticos mismos, que de todo lo acaecido durante los *escrutinios* se deje en un acta constancia escrita, que el día de las *elecciones* los ciudadanos gocen de inmunidad y por tanto no puedan ser arrestados ni detenidos salvo caso de flagrancia. Las precauciones son la sustancia de la ley electoral y nunca son bastantes para conjurar el peligro de *fraude*.

Si el acto de corrupción se consuma, la ley podría reprimirlo con medidas punitivas y medidas correctivas. Las medidas punitivas, que buscan castigar a los responsables, pueden ser simplemente administrativas y consisten, por ejemplo, en arresto, destitución del empleado público y multas. Las medidas punitivas pueden ser, además, de carácter penal. El Derecho Penal Electoral se ocupa, principalmente, de reprimir algunas conductas de *corrupción electoral*, para lo cual las legislaciones han establecido un número creciente de tipos penales. Los Códigos Penales y Leyes Electorales de Ecuador, México y Venezuela prevén más de 30 *delitos electorales*; el de Argentina 25; los de Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre 11 y 19.

Las medidas correctivas tienen por objeto enmendar los actos de *elección* en donde se adviertan errores o nulidades, que con frecuencia pueden obedecer a maniobras dolosas. Normalmente las leyes electorales permiten que, por vía correctiva, los interesados puedan impugnar el resultado de la *elección* tanto ante los funcionarios encargados de escrutar los *votos* y declarar la *elección*, como posteriormente ante los jueces, para que se invalide un cúmulo de *votos* o para que se anule la *elección* de quien no cumplió con determinados requisitos legales.

En conclusión, el mejor control sobre la *corrupción electoral* es el control social, el que se ejerce mediante la educación ciudadana, a través de los medios de comunicación social, por medio de una legislación electoral moderna más preventiva que represiva (por ejemplo, mediante el sometimiento de los políticos a un régimen exigente pero realista de calidades, inhabilidades e incompatibilidades), y con variados mecanismos de participación democrática (audiencias públicas, veedurías ciudadanas, revocatoria del mandato).

### **Vocablos de referencia:**

Cultura política  
Delitos electorales  
Educación electoral  
Fraude

## **Bibliografía:**

- Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola: *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México, 1985.
- De Esteban, Jorge y. Otros: *El Proceso Electoral*. Editorial Labor. Barcelona, 1977.
- Duverger, Mauricio: *Introducción a la Política*. Editorial Ariel. Barcelona, 1964.
- Heidenheimer, A. J.: *Political Corruption. A Handbook* Transaction Publishers. New Brunswick, 1989.
- Hernández Becerra, Augusto: *Régimen Electoral Colombiano*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1988.
- Klitgaard, Robert: *Controlando la Corrupción*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1994.
- Steffens, L.: *The shame of the cities*. Hill and Wang, 1969.
- Theobald, Robin: *Corruption, Development and Underdevelopment*. Duke University Press, 1990.
- Varios Autores: *La Corrupción Política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.
- Von Beyme, Klaus: *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

# CORRUPCIÓN POLÍTICA

## I. Concepto

En un sentido clásico del pensamiento político, la corrupción era el abuso autoritario del *poder*, hasta llegar incluso a su ejercicio tiránico. Tal concepción se expresa en la tan citada frase de Lord Acton según la cual el *poder* corrompe y el *poder* absoluto corrompe absolutamente. En la actualidad tal sentido sigue, como se verá, estando confusamente presente en el discurso político aunque predomina como referente uno de los tipos de abuso del *poder*, aquel que consiste en el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente (corrupción oficial), gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen. Están en juego, así, conceptos de manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública; deshonesto en particular en un sentido individual, porque generalmente el público es escéptico de que los manejos calificados de corruptos no conduzcan en algunos casos a una apropiación indebida de esos recursos<sup>1</sup>; en torno a una gestión pública quiere decir que abarca conductas no sólo de funcionarios públicos sino también aquellas dirigidas hacia actividades del estado. Este punto de vista, exigiría descartar del concepto la corrupción que se desenvuelve sólo en el ámbito de empresas o actores privados en general, sin embargo el uso común del término corrupción suele confundir ambos niveles.

Las tipologías jurídicas, por su parte, abundan en distinciones que intentan captar las abigarradas y proteicas formas que asume el fenómeno, mediante una no menos variada nomenclatura, por ejemplo, soborno, peculado, extorsión, concusión, tráfico de influencias, valimiento, peculado, abuso de información privilegiada, etc., etc. En el campo jurídico es necesario constatar, además, la tendencia tan importante del actual derecho comparado consistente en la producción de leyes nacionales anticorrupción de diferente tipo. Esta multiplicación y auge de leyes contra la corrupción es de una convergencia tan generalizada en la actualidad como para hacer que la corrupción no sólo sea *política* en cuanto que en ella estén envueltos políticos sino también en cuanto que los políticos ya no pueden prescindir de producir políticas y normas contra ella y que estas políticas y normas crean fuertes restricciones al actuar político.

Pero la condición de honestidad o deshonestidad, como la de lo justo o injusto, no se agotan en los textos legales por más que estos traten de abarcarla. Por consiguiente el concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas. Por otra parte, es importante insistir en la esencial interfaz entre agentes privados con una agencia o agentes públicos. Así tanto la literatura analítica sobre la corrupción como la más popular, que se mueve entre los reportajes de prensa y las admoniciones éticas, siempre destacan la participación de actores privados que comparten con los públicos tanta o mayor responsabilidad en el acto de corrupción.

## II. Corrupción y *política*

La relación entre corrupción y *política* es mucho más profunda de lo que quisiéramos y los políticos estarían dispuestos a admitir. En primer lugar, no hay que perder de vista que la corrupción no sólo es una acción más o menos consagrada como delictiva sino también un importante medio de influencia *política* con manifiestas ventajas respecto de la pura persuasión, por un lado, y la coerción, por el otro (Njaim 1995). En el fondo, los actores políticos sobre todo en los casos de corrupción oficial y no personal (ver supra) casi nunca están dispuestos a renunciar completamente a esta forma de influencia. Si esto rige para la *política* interna es de figurarse con cuanta mayor razón se aplica al ámbito internacional y a situaciones en las cuales no son simples operaciones comerciales las que están en juego sino también luchas de *poder*, donde cada estado, en el mundo de la *competitividad* y el globalismo, tiende a identificar su interés con el de sus empresas, máxime si se trata de negociaciones sobre armamentos y otros ramos similares donde entran en juego enormes sumas de dinero. Por consiguiente, una sana cautela metodológica nos obliga a tomar las debidas precauciones para movernos en medio de una atmósfera que contiene densos elementos tanto de cinismo como de hipocresía y a valorar en su justa dimensión decisiones que, frecuentemente, son arrancadas a sus autores por la fuerza de los acontecimientos, a pesar de que a menudo se trata más de acciones para la galería que para el círculo reducido de quienes se supone tienen la principal responsabilidad de aplicarlas, pero ¿qué dirigente político se arriesga a que se repute que está en contra de acuerdos y políticas anti-corrupción?

Pese a ello es imposible desconocer la dimensión ética del asunto porque en la *política* también operan argumentaciones y se emprenden acciones que no pueden ser comprendidas si no se tienen en cuenta valores que los actores postulan como absolutos e incondicionados por contraposición a argumentaciones y actuaciones fundamentadas en filosofías puramente utilitarias. En la actualidad en el campo de los derechos humanos y cada vez más en materia ecológica y de conservación del medio ambiente, se manejan posiciones éticas que van más allá de cálculos de costos y beneficios. Por lo tanto, pese a toda la dificultad que para regular la corrupción deriva de su conexión con la *política*, se trata también de un asunto donde tiene mucha fuerza y hasta predomina la posición de que debe ser perseguida y reprimida independientemente de los costos que ello acarree. Este predominio comporta que el cinismo político tiene que replegarse vergonzosamente y no esgrimir sus argumentaciones o tropezar con mayor resistencia que en otras épocas, lo que ha dado pie para hablar de que los escándalos no revelan una crisis moral sino más bien la elevación de los patrones de moralidad (Pérez Perdomo y Capriles 1991), pero no significa que en contra de la corrupción no se alegue que es dañina ya sea para el comercio internacional o para el desarrollo de los países, pero estos argumentos sólo refuerzan un rechazo principista que les da mayor vigor del que tendrían por sí solos.

## III. Dimensiones de la evolución del concepto de *corrupción política*

### A. *América Latina*

En América Latina constatamos que se pasa del uso del término corrupción administrativa o peculado (Sánchez Viamonte 1960) desde la década de los cuarenta

hasta mediados de los setenta del siglo XX, al empleo predominante del vocablo *corrupción política* o, simplemente, corrupción. Los movimientos democratizadores en esta época reivindicaban frente a las dictaduras la causa de la honestidad en el manejo de los recursos públicos. Las fuerzas políticas modernizadoras, precisamente en tanto que lo eran, reaccionaban contra el carácter patrimonialista o semipatrimonialista de tales dictaduras, propugnando la estricta separación entre lo privado y lo público. En esta lucha ocupaba un papel fundamental la erradicación de la *corrupción electoral* mediante la implantación del *sufragio* universal y la creación de *organismos electorales* independientes. Esta causa, que obtuvo resultados más o menos exitosos en los diferentes países, estaba animada, sin embargo, de una cierta ingenuidad en cuanto que tácita o expresamente partía del supuesto de que con la implantación de la *democracia* el problema de la corrupción desaparecía o se transformaba en secundario. La corrupción afectaría eventualmente a los funcionarios mas no a los dirigentes políticos, templados en la batalla por llevar a las masas al protagonismo político que hasta entonces les había sido negado, dirigentes que actuarían como garantes y vigilantes de que no se volviera a la corrupción.

### B. La bibliografía académica

Posteriormente esta concepción se tambalea, y el desencanto interno converge con la importancia cada vez mayor que adquiere el concepto de corrupción en sentido restringido para explicar los fracasos de la *política* de ayuda al desarrollo externo realizada por los países económicamente avanzados. La obra de Myrdal sobre Asia (1968) acuña el concepto del estado blando y ocupa un lugar pionero en destacar en tal sentido la variable corrupción y en criticar a la literatura de las ciencias sociales por no haberlo tenido en cuenta. Una consecuencia es que se ponen en boga planteamientos teóricos que ponen el énfasis en el *clientelismo*, el populismo y hasta la cleptocracia reinantes en los países atrasados y su influencia deletérea. Acontecimientos posteriores, examinados más adelante, confirman y al mismo tiempo refutan la hipótesis. De esta manera tanto experiencias locales como internacionales van conduciendo a un concepto de corrupción que no se limita a la burocracia y a las sociedades en desarrollo sino que es utilizado con un alcance universal y como un fenómeno básico para entender el desempeño y la consistencia de los *sistemas políticos*. Por lo tanto, a diferencia de lo que constataba Myrdal en 1968, la bibliografía sobre la corrupción se ha hecho profusa y está a punto de ser inabarcable<sup>2</sup>. El curso que ha seguido el análisis se ramifica en diferentes corrientes y formas de abordar el asunto pero de todos estos enfoques aparece claro que la corrupción no es específica de la dictadura o la *democracia*, del subdesarrollo o del desarrollo, del capitalismo o del socialismo, de la pobreza o de la riqueza sino que hay que investigar las modalidades cómo se presenta en cada una de estas situaciones. El abandono de cada una de las anteriores dicotomías y las correspondientes ilusiones se paga al costo de un cierto distanciamiento entre el tratamiento académico del asunto y los estereotipos de *opinión pública*, mayor quizá que en otros campos de las ciencias sociales.

Dentro del campo científico social cabe distinguir los trabajos de carácter predominantemente teórico entre los que destaca el estudio de los escándalos de corrupción y el papel que desempeñan en los *sistemas políticos* (Pérez Perdomo y Capriles 1991) y que corren el riesgo de concentrarse en las repercusiones de la corrupción más que en ella misma; los que se concentran en los remedios a la corrupción (Klitgaard

1994) muy condicionados por las necesidades de asesoría sobre todo para países en desarrollo u organismos multilaterales; la influencia metodológica generalizada de la aplicación de enfoques económicos (Rose Ackerman 1978) que conciben a los políticos como buscadores y capturadores de rentas, es decir que éstos aprovechan para beneficio propio las escaseces que se generan en el llamado mercado político. No está claro, sin embargo, si esta es una condición ineludible pues, si bien se estudia cómo los políticos buscan maximizar sus *votos* y su *reelección* incluso a fuerza de corrupción, se reclama, sin embargo, que tomen decisiones en contra de sus intereses como por ejemplo, normas constitucionales para impedir presupuestos deficitarios o la reducción del estado en pro de un mayor desarrollo del mercado. Otro punto de vista muy fértil aportado por esta corriente es considerar la corrupción como un caso especial del problema agente-principal consistente en que toda autoridad, asamblea de accionistas, directiva, pueblo soberano, etc., se ve confrontado con la dificultad de lograr que el agente, ejecutivo, empleado, representante, actúe teniendo como mira los objetivos e intereses de dicho principal y no los propios del agente.

### C. *Dimensión internacional y transnacional del fenómeno*

Al mismo tiempo la corrupción se convierte en un personaje principal en el tablado de la *política* internacional hasta el punto que una descripción de este aspecto tiene importancia fundamental para comprender su repercusión en las políticas nacionales y su estrecha relación con temas fundamentales, objeto de este Diccionario, como el del financiamiento político. Para ello es necesario remontarse a acontecimientos de la década de 1970 desencadenados por eventos de la *política* interna estadounidense que condujeron a una cadena de escandalosas revelaciones sobre la utilización del soborno por grandes y pequeñas compañías estadounidenses para obtener contratos en el exterior. Las investigaciones de una subcomisión senatorial sobre compañías multinacionales presidida por el senador demócrata Frank Church y las actuaciones de agencias del gobierno, especialmente la Securities and Exchange Commission y el Internal Revenue Service, encargados respectivamente de la supervisión de las operaciones de bolsa y de la administración impositiva, conducen a lo que una revista califica muy expresivamente como “el apresuramiento corporativo a confesarlo todo” (*The corporate rush to confess all*. Business Week. 23/2/76). Las revelaciones de mayor impacto son las que se refieren a las actuaciones del gigante de la aviación Lockheed a la casa real holandesa, al aparecer implicado el príncipe consorte, y a un *sistema político*, el japonés que desde entonces aparece como uno de los más corruptos entre los de países desarrollados. Pero el asunto no se detuvo en estos dos países sino que afectó a muchos otros como Corea, Italia, Honduras, y también otras compañías además de la Lockheed.<sup>3</sup>

A consecuencia de estos eventos se produce una discusión en el país norteamericano acerca de si tales revelaciones y más aun, el sancionar el soborno transnacional, era conveniente al interés nacional, si las agencias aludidas habían excedido sus atribuciones y sobre las dificultades jurídicas de regular la materia. Esta discusión no interesa tanto aquí como que tan complejo conjunto de sucesos tuvo su modesto origen en y fue una de las muchas secuelas del famoso caso Watergate, que condujo a la renuncia del Presidente Nixon en 1974. Es decir, en un caso que se desencadenó por un problema de financiamiento político, pues la irrupción clandestina en las oficinas del partido demócrata, fue

financiada por el comando de la campaña republicana pero, además, reveló toda una serie actuaciones del gobierno de Nixon para poner a su servicio político a la *SEC* y al *IRS*. La primera para que mantuviera una actitud complaciente frente a los desembolsos de compañías norteamericanas para las *campañas electorales* nixonianas, especialmente la *reelección* de 1972, y la segunda porque cedió a presiones políticas para emplear informaciones impositivas como medio de presión y represalia políticas contra los adversarios del gobierno, hasta llegar, incluso, a constituir una sección especial para tal fin. El celo investigativo desatado para compensar las dudosas actuaciones anteriores, adquirió su propio momento y condujo a determinar la interconexión entre asuntos al parecer dispares, pues los fondos destinados para el financiamiento de operaciones electorales legales o ilegales internas se encontraban depositados en cuentas “off shore” que también se utilizaban para los sobornos de las multinacionales en el exterior.

Particular importancia tiene en el desarrollo explosivo de los análisis sobre *corrupción política* la promulgación en 1977 de la *Federal Corrupt Practices Act*, que convertía en delito el pago de sobornos de cualquier tipo a funcionarios extranjeros con castigos de hasta cinco años de privación de libertad y multas individuales de hasta diez mil dólares y corporativas de hasta un millón. Difícilmente, en efecto, se puede imaginar un incentivo mayor para los estudios sobre corrupción que las sucesivas revelaciones y escándalos, que no podían ser de poca monta porque envolvían la potencia de mayor importancia en el comercio internacional. De esta manera el tema se convirtió en un objeto inexcusable de estudio, pero, a su vez, se revelaba también que en otras legislaciones de países de mayor desarrollo no sólo no se prohibía sino que se incentivaba fiscalmente la obtención de contratos de exportación mediante sobornos a los políticos y funcionarios extranjeros.<sup>4</sup> De esta manera la atención académica creaba un clima de opinión adverso a la tolerancia y la importancia de las acciones políticas emprendidas mostraba la relevancia del nuevo objeto de estudio.

En 1992 ocurre, otro sensacional hecho referido esta vez a un país europeo. Es la famosa *tangentopoli* italiana iniciada por los fiscales de Milán al realizar una serie de investigaciones y arrestos domiciliarios contra dirigentes políticos y empresariales que, a la larga, conducen a la caída del establecimiento dominante en ese país desde finales de la segunda guerra mundial.

El caso italiano fue el más agudo y prototípico pero no un fenómeno aislado pues los escándalos se extendieron a otros países europeo-continentales, especialmente Francia y España. Al principio las repercusiones aunque impresionantes fueron principalmente de *política* interna. Sin embargo, las diversas *tangentopolis* demuestran tener ramificaciones internacionales especialmente en cuanto al comportamiento en el exterior de las empresas europeas pues conducen a revelaciones muy parecidas a las que afectaron a las compañías norteamericanas en los años 70. A consecuencia de ello, en el seno de la OCDE y dentro de la Unión Europea surgen grupos de trabajo sobre soborno y lavado de dinero o sobre corrupción internacional. Pero, al mismo tiempo, se producen acontecimientos que guardan un sorprendente paralelismo con los europeos en latitudes tan distantes como Corea del Sur y México y se genera un ambiente internacional sin el cual quizás no hubiera sido tan expedita ni tan sensacional la aprehensión de famosos



fugitivos implicados en corrupción como el cerebro financiero de la *campaña electoral* de Fernando Collor de Mello, Paulo Cesar Farías y el ex-jefe de la Guardia Civil Española, Luis Roldán.

#### **IV. La interrelación entre las diferentes dimensiones y el papel de los factores externos e internos en las concepciones dominantes sobre la corrupción**

En lo interno de los estados la variable compleja que parece crucial para entender el auge de la corrupción como issue central de *opinión pública* es la generalización de la *democracia* como *régimen político* y del mercado como principio fundamental de organización económica. Perdida la conexión revolucionaria, ya desde antes de la caída del muro de Berlín, que el llamado socialismo científico pretendía establecer entre economía y *política*, la oposición interna de izquierda desprovista de grandes consignas ha tenido que buscar otros cauces. Uno de ellos es la lucha contra la corrupción que ha venido a sustituir la lucha por la revolución (Njaim 1995) y curiosamente converge con las corrientes de derecha tradicionalmente enemigas de la *democracia*, nacionalistas, militaristas, etc. Una consecuencia teórica de esta situación es que la discusión vuelve al terreno de los clásicos del pensamiento político. Para estos, en efecto, la cuestión fundamental no era la economía; ésta debía ser disciplinada en cuanto a los excesos en que podían incurrir los particulares, pero no se cuestionaba que, en lo fundamental, bastaba dejarla correr por los rieles muy firmes que le trazaba el interés egoísta. La cuestión crucial era más bien de tipo político-ético y estaba constituida por la pregunta de si el régimen realizaba los fines de bien general que proclamaba o si, por el contrario, había degenerado en despotismo. La situación es muy semejante en la actualidad porque aunque usamos el término corrupción en un sentido más delimitado, que era secundario o no problemático para los clásicos, en el fondo el robo de fondos públicos o, en general, los fenómenos de privatización de lo público, los tomamos como manifestación de una decadencia más profunda. Por ello no hay en este momento un factor de desestabilización y deslegitimación de los *sistemas políticos* más virulento que la corrupción.

A su vez nos encontramos en una época que ha sido llamada de globalización o de mundialización. La significación de este omnialegado concepto parece inagotable. Es evidente, sin embargo, que alude a una realidad primariamente económica que ha rebasado los acotados linderos de los diferentes estados y en la que los intereses privados han adquirido un ámbito mayor que esos estados. Enfrentados esos intereses directamente en un escenario mundial, requieren de reglas claras de juego para *poder* desenvolverse sin incurrir en la anarquía de la guerra de todos contra todos, ni los inconvenientes de legislaciones heterogéneas y contradictorias pero, además, realizan presiones para lograrlas. Algunas se dirigen a los estados. Deben estos eliminar, entre otras cosas, la corrupción que genera costos ocultos a las transacciones pero que, sobre todo, contribuye a que no haya un terreno firme en el que asentar sus operaciones. De esta manera la crítica exógena de derecha se combina y refuerza con la crítica endógena, tanto de izquierda como de derecha, para traer el asunto de la corrupción al primer plano de atención nacional e internacional. Pero estas presiones sobre los diferentes países requieren demasiada variedad de esfuerzos inciertos e incluso deben enfrentar las dificultades creadas por la heterogeneidad de culturas y tradiciones sobre lo público. Por eso es más efectiva la actuación de tal influencia a través de los grandes espacios de

integración que se están formando. Una condición para incorporarse a ellos es poner la casa en orden. Esta es una situación que ha vivido México respecto del Tratado de Libre Comercio de las Américas, Turquía respecto de la Unión Europea, Corea del Sur respecto de la OCDE. Pero la cuestión no sólo afecta a países de menor desarrollo relativo: las acciones anti-corrupción y la sensibilidad al asunto, ya anotadas, en países como Italia, Alemania y Japón, muestran la importancia de los factores externos y su reforzamiento por los internos o viceversa.

Todo este conjunto de circunstancias alienta, a su vez, a actores de la *política* interna que ya no encuentran suficiente su labor nacional sino que consideran necesario complementarla mediante esfuerzos conjuntos con fuerzas afines en otros países. Surgen así, o se insinúan, nuevas “internacionales”. Una de las más notables en el campo que nos ocupa es la de los jueces que se ha manifestado con particular fuerza en el ámbito de la Unión Europea. Ibañez (1996) expresa esta inquietud por parte de magistrados italianos y españoles reunidos en un seminario celebrado en 1995, así como una reunión de siete prominentes jueces europeos celebrada en Ginebra en 1996. Este activismo judicial por encima de fronteras es, quizá, una derivación especial de la fuerza de expansión de las cuestiones de ética y derechos humanos que han llevado a la constitución de tribunales supranacionales contra crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia y a la intensa actividad de tribunales franceses y españoles para reclamar los abusos cometidos contra nacionales suyos por las dictaduras de los años 70 en países del Cono Sur y, últimamente, al tratado sobre un Tribunal Penal Internacional y a la prisión de Augusto Pinochet en Londres. De la misma manera en tribunales españoles se desarrollaban causas contra políticos italianos o investigaciones en los tribunales italianos sobre negocios turbios, revelados por la *tangentopoli*, de compañías italianas en Argentina. En otras épocas tal activismo aun cuando teóricamente posible, no se habría manifestado tan abundantemente<sup>5</sup>.

La descripción de la forma como está compuesta la coalición transnacional debe ser completada con su componente privado dentro del cual destaca el grupo llamado Transparencia Internacional (TI). Esta organización se ha mostrado particularmente activa y ha logrado mantener la atención de la *opinión pública* internacional sobre el problema de la corrupción principalmente a través de dos instrumentos a los que debemos hacer referencia como son un Índice mundial de Percepción de la Corrupción (IPC) y una Conferencia Mundial, periódica, anti-corrupción, uno de cuyos principales patrocinantes es TI. El IPC resulta del análisis anual de una serie de encuestas, por ejemplo en el confeccionado en 1997 fueron diez las utilizadas, fundamentalmente dirigidas a ejecutivos y entidades oficiales o privadas relacionadas de diversas formas con el comercio internacional. El instrumento conduce a una clasificación de países según su mayor o menor grado de corrupción y cada vez que aparece causa una pequeña conmoción en aquellos que figuran como más corruptos. La Conferencia Mundial, por otra parte hasta 1999 había celebrado 8 sesiones.<sup>6</sup> Además ya existen empresas internacionales que han encontrado en la lucha contra la corrupción su nicho propio en el mercado, especializadas, entre otros aspectos, en la asesoría a los gobiernos de grandes empresas locales para que no sean víctimas de la corrupción en las negociaciones para grandes adquisiciones de equipos, por ejemplo militares, factorías, etc., y contratación de

servicios. En materia electoral, a medida que se generalice la aplicación de tecnologías de automatización, probablemente será necesaria también tal asesoría pues el asunto ha revelado, en diversos países, tener implicaciones de corrupción y enorme trascendencia política (ver artículo sobre *financiamiento de la política*). Este conjunto de eventos nos revela que se ha configurado un importante grupo de presión internacional en torno al asunto de la corrupción al cual los estados, organizaciones internacionales y aun las empresas, no pueden eludir prestarle atención. El fuerte influjo académico en entidades como TI que trabaja con la Universidad de Göttingen<sup>7</sup>, la Conferencia Mundial Anti-corrupción, el citado Informe 1997 del Banco Mundial<sup>8</sup>, nos permiten hablar de tal grupo no meramente como de un grupo de presión sino de una comunidad epistémica en el sentido en que lo hace la teoría de las relaciones internacionales.

Hay que agregar además las nuevas condicionalidades para prevenir la corrupción que ahora establecen el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales y que prometen profundizarse. Todo esto somete a los estados y a sus dirigentes al riesgo de un cierto desprestigio de no acompañarse al ritmo internacional anti-corrupción como ocurre en aquellos países donde se montan paraísos fiscales, los que conservan exoneraciones o disposiciones acomodaticias respecto de los sobornos en el extranjero o los que se empeñan en conservar un irrestricto secreto bancario. Por de pronto toda la regulación europea que presenta esas características se encuentra en un intenso proceso de revisión.

## V. Recapitulación

El nivel de generalización en el que debe desarrollarse un artículo enciclopédico deja abiertas múltiples interrogantes respecto de los fenómenos más concretos pero al menos permite una primera aproximación a cuáles deberían ser esas interrogantes. En el caso de la *corrupción política* se suscita la necesidad de aclarar cómo se conforma en cada país el discurso anticorrupción, tanto el político, como el jurídico y, en general, académico, y el concepto nacional de corrupción que se deriva de tal discurso y sus relaciones con el internacional. Es decir la combinación peculiar en cada *sistema político* entre ambos factores y los efectos que tiene sobre aspectos cruciales como (a) la *legitimidad* o la deslegitimización y final ilegitimidad de dicho sistema que puede provocar desde la subversión hasta la revolución pasando quizá por el cambio constitucional; (b) las políticas públicas contra la corrupción y su eficacia o ineficacia, para la temática de este diccionario interesan las repercusiones sobre el financiamiento político, la organización electoral e, incluso el *sistema electoral*; c) finalmente, *last but not least*, estudios empíricos duros para determinar el verdadero nivel de corrupción, no sólo por el interés de obtener información cierta sino para determinar si los procesos de deslegitimación resultan justificados también desde el punto de vista científico; estos estudios deberían encontrar una forma propia que no incurriera ni en la aridez de ideas de la investigación judicial ni en la irrelevancia teórica de la crónica periodística. En este sentido hay una tarea metodológica por delante que apenas ha sido emprendida.

## Vocablos de referencia:

Financiamiento de la política  
Financiamiento de los procesos electorales  
Política

## Bibliografía:

- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial. El estado en un mundo en transformación*. Washington, 1997.
- Banfield, Edward: "Corruption as a Feature of Governmental Organization". *The Journal of Law and Economics*. 3: 567-604, 1975.
- Heidenheimer, Arnold J.: *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. Transaction Books. New Brunswick. N.J., 1978.
- Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston: *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. Mismo editor, 1989.
- Ibañez, Perfecto Andrés (Editor): *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Madrid. Editorial Trotta, 1996.
- Johnston, Michael: "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción." *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 149, 1996.
- Klitgaard, Robert: *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana (la primera edición inglesa es de 1988), 1994.
- Lomnitz, Larisssa Adler: "Informal exchange networks in formal systems. A theoretical model". *American Anthropologist* 90, 1988.
- Myrdal, Gunnar: *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York. Pantheon. 3 vols., 1968
- Naciones Unidas: *Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones económicas internacionales*. 86 sesión plenaria.
- Njaim, Humberto: *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas, UCV, 1997.
- Noonan, Jr., John T.: *Bribes. The intellectual history of a moral idea*. Londres. McMillan, 1984.
- Octava Conferencia Internacional Anticorrupción 1997. *Declaración de Lima*. Septiembre 7-11, 1997.
- OCDE: *Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, 1997.
- OEA: *Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción*. AG/ComI/doc.19/97, 1997.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Ruth Capriles (compiladores): *Corrupción y Control. Una perspectiva comparada*. Caracas. Ediciones IESA, 1991.
- Pope, Jeremy (Editor): *National Integrity Systems. The TI Source Book*. Transparency International. Berlin, 1996.
- Rittberger, Volker (Editor): *Regime Theory and International Relations*. Nueva York. Oxford University Press, 1995.
- Rose-Ackerman, Susane: *Corruption. A Study in Political Economy*. New York. Academy Press, 1978.
- Sánchez Viamonte, Carlos: "El peculado, problema de nuestro tiempo". *Política* 9: 16-39, 1960.
- Vallinder, Torbjörn: "The Judicialization of Politics". N°. 2, vol. 15 de la *International Political Science Review*, 1994.

Humberto NJAIM

## NOTAS

- 1 Para esta distinción ver Banfield. El punto y la distinción entre *corrupción personal* y *oficial* tienen gran importancia para el tema del *financiamiento político* ya que los políticos alegan muchas veces que sus infracciones estuvieron dirigidas a beneficiar a su partido y no a ellos personalmente.
- 2 Véase entre otros muchos Heidenheimer y Johnston 1989 que es la segunda edición de una influyente y pionera antología de 1978, Klitgaard 1994 es representativo de la tendencia a desarrollar fórmulas y recetas contra la corrupción; véase también la bibliografía en Njaim 1995. Por otra parte es frecuente que revistas de ciencias sociales y política dediquen números especiales al tema, por ejemplo, el 48 de 1996 del *International Social Science Journal* (149 de la edición española), el 145 de *Nueva Sociedad*, etc. El N° 2 de 1997 de la *Revue Internationale de Politique Comparée*. Existió además una revista dedicada completamente al tema *Corruption and Reform* que luego se fusionó, en 1993, como suplemento, con *Crime, Law and Social Change*. Es de notar, además, que en la Asociación Internacional de Ciencia Política uno de los comités permanentes de investigación se refiere a financiamiento político y corrupción política, y así sucesivamente.
- 3 Para dar una idea de las magnitudes monetarias envueltas téngase presente que la coima a Bernardo de Holanda alcanzaba al millón cien mil dólares y doce millones seiscientos mil en cuanto al ex-premier Kakuei Tanaka y el Partido Liberal japonés. Las consecuencias son inmediatas y de largo plazo. En Japón se produce la caída del gobierno Miki y la división del Partido Liberal y la pérdida de su mayoría absoluta en el Parlamento; en Holanda la Reina Juliana termina por abdicar en favor de su

hija Beatriz y en Italia, el escándalo que afecta a un presidente de la república prepara el terreno para el desprestigio de la clase política que se consumaría con la llamada *tangentopoli*.

- 4 En un cuadro elaborado por la revista *Time* en 1981 (16 de marzo) para comparar a los principales países exportadores en cuanto a su legislación sobre *sensitive payments overseas*, Francia, Japón y Corea aparecían como países que no la tenían y Alemania y Suiza con normas débiles al respecto. Incluso se informa que en 1980, Italia había aprobado una ley que legalizaba los pagos a funcionarios extranjeros destinados a lograr negocios para compañías italianas.
- 5 Ver las citaciones a Silvio Berlusconi y a su hermano Paolo realizadas por el juez Garzón en febrero de 1998 con motivo de un supuesto fraude fiscal en España por parte de Fininvest, empresa comunicacional de Berlusconi. También sería relevante en cuanto a este fenómeno la llamada “judicialización de la política” (Vallinder 1994) que desde lo interno se proyecta a lo internacional. Siguiendo la terminología de la actual teoría de las relaciones internacionales podríamos hablar de un régimen internacional penal relativo a la corrupción cuya formación también ha sido acicateada por tratarse de un delito que constituye una de las fuentes del lavado de dinero. En la formación de tal régimen el punto culminante de mayor alcance es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 conocida como Convención de Viena; en el ámbito europeo la Convención Internacional del Consejo de Europa sobre Blanqueo de Dinero, Investigación, Secuestro y Confiscación de las Riquezas Criminales denominada Convención de Estrasburgo; en la Unión Europea la Directiva No. 308 de 1991 vigente a partir de 1993 sobre la conducta de instituciones financieras para prevenir el blanqueo de dinero. En el Grupo de los Siete (G-7) la creación en 1989 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y así sucesivamente para culminar a finales de 1997 con una Convención para combatir el soborno a funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*).
- 6 La Declaración de la VIII Conferencia, reunida en Lima, en setiembre de 1997 dedica una amplia sección al seguimiento de las acciones tomadas contra la corrupción a escala internacional y regional. A ella asistieron personalidades de primera fila en la causa anticorruptiva como el juez italiano Gerardo Colombo (iniciador del proceso *mani puliti*), Bertrand de Speville, ex-director de la oficina anti-corrupción de Hong Kong; el ex-fiscal colombiano Alfonso Valdivieso quien movilizó el llamado proceso 8000 en Colombia relativo al financiamiento de la campaña electoral por el narcotráfico, el juez John Noonan autor de un reputado libro sobre el soborno (Noonan 1984) etc. Pero, además, la Declaración de Lima recibió un espaldarazo notable al ser acogida por la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno reunida, poco después, en Venezuela, la cual representó el singular caso de altos políticos (jefes de estado y de gobierno) ocupándose nada menos que de los valores éticos de la democracia.
- 7 Ambas instituciones sostienen un *Internet Center for Corruption Research* (<http://www.gwdg.de/~icr.htm>).
- 8 La parte referida a corrupción en dicho informe se basó en un trabajo de la connotada especialista Susan Rose-Ackerman.

# CULTURA POLÍTICA

## I. El origen del concepto

Desde su inserción original en el discurso de las Ciencias Sociales, el concepto de *cultura política* introdujo una ambigüedad que no ha sido fácil evacuar posteriormente. En su formulación original – tal y como aparece en la obra pionera de Almond y Verba<sup>1</sup>– el concepto remite más bien a la cultura cívica, valga decir, a una forma específica de *cultura política* que condicionaría o facilitaría el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas democráticos. Pero al mismo tiempo, para adquirir un claro estatuto en el discurso científico, el concepto de *cultura política* requiere convertirse en un instrumento neutro, que sirva para analizar o investigar la diversidad de esas matrices culturales que permiten orientar la actividad política en una sociedad en un momento dado. Así como puede hablarse de una *cultura política* democrática, puede resultar justificado hablar, en otro contexto, de una *cultura política* autoritaria, cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de regímenes políticos autocráticos.

El énfasis y el interés que Almond y Verba pusieron al caracterizar los rasgos específicos y peculiares de las culturas políticas, tanto británica como norteamericana, les valieron el reproche de un cierto etnocentrismo que inevitablemente privilegiaba y colocaba como referente obligado el modelo anglosajón frente a las otras variantes culturales y políticas que aparecían, de esta manera, desvalorizadas.

Inspirados en las investigaciones del politólogo Harry Eckstein, Almond y Verba sostuvieron la hipótesis según la cual, los regímenes democráticos estables se fundan en una especie de *cultura política* mixta que se alimentaba y se alimenta de aparentes contradicciones. Los autores retomaron el concepto de Eckstein de las llamadas disparidades balanceadas: “Por un lado –afirma Verba– un gobierno democrático debe gobernar, debe mostrar *poder*, liderazgo y tomar decisiones. Por otro lado debe ser responsable hacia sus ciudadanos. Si algo significa la *democracia* es que, de alguna manera, las élites gubernamentales deben responder a los deseos y a las demandas de la *ciudadanía*. La necesidad de mantener este balance entre *poder* gubernamental y la capacidad de respuesta del gobierno, así como la necesidad de mantener otros balances que derivan del balance del *poder* y de la capacidad de respuesta, balances entre consenso y diferencias, entre afectividad y neutralidad afectiva, explican la manera mediante la cual los patrones mixtos de actitudes políticas asociados con la cultura cívica resultan apropiados para un sistema democrático”<sup>2</sup>.

## II. La reaparición del concepto

Años después, dentro de la tradición metodológica que había orientado la investigación de Almond y Verba, Ronald Inglehart, de la Universidad de Michigan, realiza y publica un estudio comparativo más amplio con el fin de cuantificar las diferencias actitudinales predominantes que estarían en la base de las diversas culturas políticas de las sociedades

industrializadas<sup>3</sup>. Sin embargo, la originalidad del proyecto investigativo de Inglehart no residía únicamente en la ampliación operada en la cobertura de su análisis. La tesis que proponía era más atrevida y ambiciosa que la que habían enunciado, apenas unas décadas antes, los autores de *The Civic Culture*. Inglehart pretendía probar que “los pueblos de determinadas sociedades tienden a ser caracterizados de acuerdo con atributos culturales relativamente durables que tienen algunas veces consecuencias políticas y económicas importantes”<sup>4</sup>. Más precisamente, mediante el análisis y la caracterización de las culturas políticas predominantes en determinadas sociedades industrializadas, se trataba de determinar la influencia que esas *culturas*<sup>5</sup> podían tener no sólo en el grado de viabilidad democrática de sus instituciones, sino también en el logro de un claro desarrollo económico.

Ciertamente, y como el mismo Inglehart lo reconoce, quien primero formuló de manera sistemática la posible influencia de factores culturales en el proceso de gestación y desarrollo del capitalismo fue Max Weber. Su célebre tesis sobre la importancia de la ética calvinista que habría facilitado el proceso de acumulación requerido en la dinámica capitalista así lo pone de manifiesto. La originalidad, no obstante, de Inglehart reside más bien en su señalamiento de que, una vez alcanzado un cierto nivel de desarrollo en las sociedades industrializadas avanzadas, se hace posible y aparece, de manera paradójica, una serie de valores postmaterialistas, centrados en el altruismo o en la preocupación más general por la calidad de la vida.

Pero la ambigüedad originaria que señalábamos en la formulación de Almond y Verba, que bien puede conducir a un cierto reduccionismo conceptual en la medida en que la cultura cívica es representada como la forma privilegiada y suprema de la *cultura política*, reaparece de cierta manera en las tesis de Inglehart, para quien la cultura cívica puede ser concebida como “un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción *política*, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente. Esas sociedades que alcanzan una posición alta en relación con ese síndrome, tienen una mayor posibilidad de aparecer como democracias estables, que aquellas otras que tienen posiciones bajas”<sup>6</sup>.

Sin embargo, la evidencia empírica de algunas de las conclusiones de Inglehart, no ha resultado del todo convincente. En un artículo en cuyo título Jackman y Miller se preguntaban si había realmente un renacer de la *cultura política*<sup>7</sup>, los autores se atrevían a concluir que las asociaciones de datos presentadas por Inglehart en *Culture Shift in Advanced Industrial Society* relacionaban más bien la cultura y la estabilidad política y no la cultura con el funcionamiento propiamente de la *democracia*. Ciertamente la diferencia entre estabilidad política por un lado y juego democrático por el otro, tiene sin duda notables consecuencias, tanto en el plano teórico como en el plano práctico. El marcado interés de Inglehart de analizar la estabilidad, el apoyo al orden existente y las funciones que en ese sentido muestra la institucionalidad *política*, lleva a Richard Merelman de la Universidad de Wisconsin, a destacar la influencia parsoniana que pesaría sobre Inglehart, al considerar la estabilidad como un equilibrio logrado entre los valores, las acciones y las instituciones en el seno de una sociedad en un momento dado<sup>8</sup>. A la visión inglehariana de la *cultura política*: sistemática, explícita y constituida por valores, actitudes y conocimientos, que pueden ser apprehendidos mediante encuestas o

entrevistas, Merelman opone lo que él llama una concepción mundana de la *cultura política*: tal y como esta aparece en la vida cotidiana, de manera asistemática e implícita, en las conversaciones e intercambios que expresan la manera peculiar como los individuos construyen, usan e interpretan las ideas, los términos y los símbolos que pueden resultar centrales en el quehacer político.

Pero una de las diferencias quizás más significativas se refiere a la forma en que se plantea el problema de la estabilidad política: “¿Cómo puede entonces la *cultura política* mundana ayudar a explicar la estabilidad política? –se pregunta Merelman–. La respuesta reside en el carácter multivalente y a menudo contradictorio de las ideas y símbolos de la *cultura política* mundana; en su desconexión de la acción *política* vigorosa y en el vacío de las instituciones sociales y políticas. La *cultura política* mundana no lleva a los ciudadanos a apoyar con entusiasmo las instituciones políticas existentes. Al contrario, sus ideas y símbolos multivalentes, inhiben a los ciudadanos de cualquier *participación política* institucional relevante. El resultado puede ser la estabilidad política basada no en el consentimiento de principio sino más bien en la ambivalencia desactivadora”<sup>9</sup>.

Hay que tener presente que, desde la gestación misma del concepto de *cultura política*, concebido bajo la forma privilegiada de cultura cívica, la preocupación por el tema de la *participación política* estuvo en el centro y bajo el foco del análisis de sus proponentes. Esa participación aparece como condición del quehacer democrático. Pero según los teóricos de la *Civic Culture*, para que la *democracia* funcione, la participación no sólo no puede estar ausente sino que tampoco puede ser excesiva. De ahí que Robert Putnam de la Universidad de Harvard, en la sesión de la American Political Science Association en que precisamente se recordaban los treinta años de aparición de la célebre obra de Almond y Verba, utilizara la metáfora de “rizitos de oro” para caracterizar esa teoría<sup>10</sup>. La teoría de la *Civic Culture* se presenta así como la postulación del “just right”, del equilibrio, del justo medio. El mismo Almond así lo reconocía recientemente: “Lo que la teoría de la Cultura Cívica afirma es que, para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía o la indiferencia por el otro, ya que debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino que los diferentes grupos, temas y sectores serán movilizados en distintos momentos”<sup>11</sup>.

### III. Formulaciones recientes

Para Putnam, dentro de una tradición más bien toquevilliana, esa *participación política*, requerida para el adecuado funcionamiento del sistema democrático, se hace posible gracias a una marcada densidad organizativa y a una vibrante vida asociativa: “el desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales está poderosamente influido por el compromiso ciudadano en los asuntos comunales”<sup>12</sup>. De esta manera, la existencia de una multiplicidad de organizaciones de diverso orden (voluntarias o animadas por intereses) depende –sostiene Putnam– del grado de confianza interpersonal que históricamente se ha desarrollado en una sociedad o en una comunidad determinada<sup>13</sup>. En una polémica investigación que Putnam realizó en Italia, referida al funcionamiento de los gobiernos regionales, el autor llegó a sostener que el grado de implicación cívica



(observable a través de las redes asociativas en las que participan los ciudadanos) permite explicar el distinto desempeño del gobierno tanto en el norte como en el sur, a partir de los patrones de confianza y cooperación que se establecieron desde antes del renacimiento en las diferentes ciudades italianas: mientras que en el sur, para enfrentar la antigua dispersión feudal, se optó por una solución jerárquica y verticalizada, en el norte, el patrón republicano permitió y estimuló el desarrollo de redes más densas y supuestamente más horizontales<sup>14</sup>.

Sin embargo la tesis de Putnam ha sido objeto de réplicas interesantes. En un análisis en el que el autor no deja de subrayar la importancia de la obra de Putnam, David Laitin de la Universidad de Chicago llama la atención sobre el hecho de lo que luego va a ser conceptualizado como la inevitable ambivalencia de la implicación ciudadana en las redes organizativas. Laitin señala que si bien es cierto fue en el norte de Italia que se desarrolló notablemente la participación ciudadana, “estas áreas suministraron también el principal aporte al fascismo”<sup>15</sup>. Parecería, por consiguiente, que el desarrollo democrático no se nutre exclusivamente de una vibrante vida asociativa de la *ciudadanía*, ya que, sin una institucionalidad política que la regule y le marque ciertos límites y ciertos horizontes, ese desarrollo puede resultar errático o incluso abortado.

El debate académico que sigue suscitando la teoría de la *Civic Culture*, las formas novedosas que asumen algunas de sus tesis originarias, la ambigüedad de algunos de sus conceptos, lo sugestivo y, a su vez, lo insuficiente de sus explicaciones, ponen de manifiesto, sin duda alguna, la renovada vitalidad de su propuesta teórica.

### **Vocablos de referencia:**

Autoritarismo  
Democracia  
Participación política  
Partidos políticos  
Política  
Socialización política

### **Bibliografía:**

Almond, Gabriel A.: “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el Coloquio organizado por el *Center for the Study of Democracy* y el *Department of Politics and Society, University of California*, Irvine, 17 de noviembre 1995.  
Almond, Gabriel A, Verba, Sidney: *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.  
Inglehart, Ronald: *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990.  
\_\_\_\_\_: “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre 1988.  
Jackman, Robert W., Miller, Ross A.: “A renaissance of political culture?”, *American Journal of Political Science*, V. 40, No. 3, agosto 1996.  
Merelman, Richard M.: “The Mundane Experience of Political Culture”, *Political Communication*, V. 15, No. 4, octubre 1998.  
Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

Oscar FERNÁNDEZ

## NOTAS

- 1 Nos referimos a la obra conjunta *The Civic Culture*, que publicaron en 1963, Gabriel Almond, quien en ese momento era profesor en Yale y Sidney Verba, a quien Almond había dirigido su tesis y que en ese entonces permanecía en Princeton. En dicha investigación, los autores intentaron un estudio comparativo del funcionamiento de la cultura política predominante en ese momento en cinco distintas sociedades (Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y México) con el fin de relacionar esas especificidades culturales y el desarrollo democrático alcanzado en cada una de ellas. Como lo ha subrayado David Laitin, *The Civic Culture*, “representó el primer intento sistemático de explicar las consecuencias democráticas haciendo uso de variables culturales. Metodológicamente, *The Civic Culture* experimentó por vez primera con el análisis comparativo de encuestas”. David D. Laitin, “The Civic Culture at 30”, *American Political Science Review*, V. 89, No. 1, marzo 1995, p. 168.
- 2 Gabriel A. Almond, “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el Coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre 1995, s.n.p.
- 3 Nos referimos a la obra de Ronald Inglehart, *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990. Poco tiempo antes, Inglehart había publicado un polémico artículo en el que saludaba, lo que él mismo denominaba un renacimiento de la cultura política: Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre 1988.
- 4 Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1228.
- 5 Según una recurrida definición, Inglehart conceptualiza esa cultura como “un sistema de actitudes, valores y conocimientos, ampliamente compartidos en una sociedad y transmitidos de generación en generación”. Ronald Inglehart, *Culture shift in advanced industrial society*, op. cit., p. 18.
- 6 Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1203.
- 7 Robert W. Jackman, Ross A. Miller, “A renaissance of political culture?”, *American Journal of Political Science*, V. 40, No. 3, agosto 1996.
- 8 Richard M. Merelman, “The Mundane Experience of Political Culture”, *Political Communication*, V. 15, No. 4, octubre 1998. Ver p. 530.
- 9 *Ibid.*, pp. 531-532.
- 10 En el célebre cuento infantil, al ingresar furtivamente en la tentadora casa de los tres osos, Rizitos de Oro escoge el plato de sopa del oso pequeño, puesto que la sopa del oso padre estaba muy caliente, mientras que la de la osa madre estaba muy fría. Asimismo, escoge la cama del osito –adonde por lo demás se queda dormida- ya que la cama del oso padre le pareció muy dura, mientras que la de la osa madre le pareció demasiado blanda.
- 11 Gabriel A. Almond, “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, *doc. cit.*, s.n.p.
- 12 Robert D. Putnam “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, *PS Political Science & Politics*, No. 4, diciembre 1995, p. 664.
- 13 El énfasis y la importancia concedida a esa actitud de confianza interpersonal, prolonga en cierto sentido las tesis originarias de la teoría de la Cultura Cívica: “Almond y Verba (1963) concluían que la confianza interpersonal es un prerequisite para la formación de asociaciones secundarias, lo que a su vez resulta esencial para la efectiva participación en cualquier amplia democracia” Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1204.
- 14 Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- 15 David D. Laitin, “The Civic Culture at 30”, *art. cit.*, p. 173.

# CUOTA DE ETNIA

## I. Introducción

El proyecto de un Estado-Nación uniforme y homogéneo comenzó a sufrir cambios ante la presencia más activa de los pueblos indígenas en América que, durante los últimos veinte años, impulsaron reformas dentro del marco legal y constitucional en cada uno de los países.

En el campo electoral, por ejemplo, recién a finales de la década de los setenta se reconoce el derecho al “voto facultativo” por parte de los analfabetos que, en su mayoría, constituían los miembros de los pueblos indígenas. En el caso de Ecuador, esta realidad de *discriminación electoral* apenas se supera en 1979, con el retorno a la *democracia* y la vigencia de una nueva constitución política.

En esa trayectoria de avance cualitativo de los pueblos indígenas, es un hecho que la realidad pluricultural comienza a imponerse en todo el Continente Americano, pues, incluso en la Cumbre de los Presidentes desarrollada en México, los mandatarios reconocieron la diversidad cultural así como el aporte de los pueblos indígenas al desarrollo y al equilibrio de la naturaleza. Sin duda, en la década de los noventa es potencialmente “visible” para la sociedad nacional la emergencia de los pueblos indígenas como sujetos sociales y sujetos políticos organizados.

Sin embargo, la *discriminación electoral* aún subsiste cuando los sistemas de *elección* y representación propios de los pueblos indígenas aún no se incorporan como parte normativa complementaria del sistema de *elecciones* en general, que permita alcanzar una real representación que refleje la composición de la sociedad diversa de un país. De hecho, durante los años de “vigencia democrática” latinoamericana, se ha dado la participación electoral individual de algún miembro de los pueblos indígenas que, en las listas de los *partidos políticos*, fueron inscritos como candidatos para atraer los *votos* de estos sectores. Los candidatos indígenas eran utilizados como simples rellenos. Y es durante los últimos años que se va configurando una *participación política* y electoral desde las decisiones y perspectivas colectivas de estas entidades históricas. No obstante aquello, la realidad jurídica de cada país, limita una potencial participación así como un nivel real de representación desde este carácter identitario de los pueblos indígenas comúnmente reconocidos en las legislaciones como grupos “étnicos”. Entonces, bien podemos señalar que la exclusión aún persiste. Veamos algunos casos:

## II. Legislación boliviana

La *participación política* y electoral de los miembros de pueblos indígenas para acceder a los distintos niveles de representación se da por intermedio de los *partidos políticos* que incorporan en sus listas a candidatos indígenas. En el caso boliviano, al igual que los demás países, no se considera un reconocimiento ni en la carta constitucional ni en la legislación secundaria la asignación de escaños por el carácter identitario, ni se

contempla como una representación directa a nivel de representantes “funcionales”. El carácter de “*cuota étnica*” es de una total ausencia. Sin embargo, han llegado a la legislatura por la vía de designación distrital y como candidatos de *partidos políticos*, lo cual significa que, si en un distrito existe una predominante población indígena, podría garantizarse la representación indígena, pero al llegar al Parlamento, por ejemplo, viven la contradicción entre lo que impulsa el *partido político* y lo que impulsan los pueblos indígenas, y la convivencia desde este punto de vista ideológico resulta sumamente difícil.

### III. Legislación mexicana

Es similar a lo que sucede en los demás países de América Latina. La constitución política no contempla un porcentaje determinado de representación indígena tanto al Congreso de la Unión como diputados federales, ni de diputados locales ante los Congresos de los distintos Estados. Igualmente, la participación indígena se da a través de los *partidos políticos*, y las organizaciones indígenas se ven obligadas a “negociar” con el fin de que los miembros de los distintos pueblos indígenas puedan formar parte de la lista de candidatos, ocupando los primeros lugares. Unos se inscriben en el PRI, otros en el PRD. A esto se añade si se trata de lista cerrada o abierta. En el primer caso tendría mayores posibilidades por el “*voto de arrastre*” siempre y cuando esté ubicado en los primeros lugares; en el segundo caso, resulta aún más difícil en virtud del *voto* personalizado que, en muchas ocasiones, debido al acentuado racismo, conlleva pocas probabilidades de ser elegidos. En el caso de ser beneficiados con la designación, comienzan a vivir el conflicto: conforman los bloques de los *partidos políticos* respectivos en cuya agenda no está la prioridad de los pueblos indígenas. La lucha comienza al interior de los bloques y esto desgasta la gestión de los diputados indígenas. Pero la realidad del Estado de Oaxaca, a la que haremos referencia de seguido, permite constatar otras posibilidades que amplían y consolidan la *democracia*. Oaxaca es de una composición pluriétnica y multicultural. En el territorio conviven 15 pueblos indígenas.

Esta realidad se refleja en su legislación pues, en la constitución local se ha establecido el reconocimiento del derecho a ser elegidos por los usos y costumbres de los mismos pueblos, y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la *elección* y renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres, cuentan con un procedimiento electoral consuetudinario. Es decir, para la *elección* de las autoridades municipales se ha incorporado el sistema de *elección* que mantienen los pueblos indígenas. Tomando en cuenta esta realidad, el sistema de *elección* consuetudinaria podría ampliarse para el caso de *elección* de los diputados indígenas, cuyo porcentaje o cuota estaría en relación al número poblacional del Estado respectivo. De esta manera, la cuota ya estaría predeterminada. Pero si se sujetan a las *elecciones* universales y secretas, a la hora de la distribución de escaños, la aplicación de la *cuota étnica* es inviable o inmanejable. Por tanto, necesariamente, precisa llevar adelante reformas constitucionales en materia de *elección* y representación.

#### IV. Legislación ecuatoriana

Si bien podríamos reconocer como un avance el “voto facultativo de los analfabetos” que en cierta forma tiende a una *democratización del sufragio*, de ningún modo se recoge una ampliación de la misma *democracia* incorporando en los sistemas de *elección* las formas de designación que, de acuerdo a la práctica consuetudinaria indígena, la aplican los pueblos originarios en América. Por ello, la propuesta para contar con representantes de pueblos indígenas ante el Congreso Nacional, previo un sistema de *elección* propio, no fue acogido por la Legislatura.

La reforma aprobada consistió en permitir que la participación electoral se de a través de los *partidos políticos*, *movimientos políticos* y de candidatos independientes. Por esta vía los pueblos indígenas canalizaron la conformación del Movimiento Político Pachakutik, de composición plural y que entraba en el terreno de competición y reglas del juego político tradicionales con los demás *partidos políticos*, y en algunos de los casos llegando a conformar alianzas o coaliciones electorales, fundamentalmente de tendencias de centro izquierda. De hecho, la competición desigual repercute en el número de representantes que se logra alcanzar, pues a la hora de la distribución de escaños, la legislación ecuatoriana no contempla la “cuota” en virtud del carácter “étnico”, sino de la votación obtenida como Movimiento Pachakutik que aglutina a diversos movimientos sociales emergentes, ciudadanos y ciudadanas honestas, en fin, siendo el movimiento indígena su columna vertebral. De esta forma se ha contado con pocos representantes indígenas en la Legislatura y con autoridades de organismos seccionales.

Por otro lado, a nivel de conformación de cuerpos colegiados como “Directorios” en distintas instancias u organismos del Estado, se ha logrado que en la legislación secundaria conste, de manera definida, el número de “representantes por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y sindicatos” como por ejemplo en el Consejo Superior del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Sin embargo, esta disposición tampoco garantiza la directa representación indígena puesto que, en la *elección* a través de los colegios electorales que se establecen para el efecto, bien puede llegar a integrar el Consejo Superior un representante no indígena.

En resumidas cuentas, el carácter identitario o étnico, aún no está considerado como una de las condiciones para la asignación de escaños o de cuotas. Además, la aplicación misma sería inviable, pues la realidad es distinta en relación a la cuota que plantean los movimientos u organizaciones de mujeres, hasta llegar a la equidad entre hombres y mujeres. En todo caso, la “*cuota étnica*”, dentro de las *elecciones* generales y universales, no resuelve la necesidad de la representación indígena. En el mejor de los casos podría llegar a ser ínfima, situación que perjudicaría a los pueblos indígenas que en varios países constituyen poblaciones mayoritarias, predominantes o considerables. A efectos de una representación real y de una coherencia con el carácter pluriétnico que reconocen nuestras constituciones políticas, previamente debe darse una reforma política que contemple el carácter identitario como una de las formas de acceso a la representación, sea como legisladores o como consejeros y concejales, por medio de un *sistema electoral* propio de esos pueblos y que coexista con el *sistema electoral* general. Esto implicaría no

solo una innovación sino una ampliación y fortalecimiento de la misma *democracia* y un acercamiento a una representación mucho más acorde con la realidad. De hecho, el número de la representación debería estar determinado complementariamente con el porcentaje poblacional indígena. En este punto cabría señalar que el Parlamento Ecuatoriano acaba de incorporar en la Ley de Elecciones y de descentralización que, en las parroquias rurales donde el cincuenta por ciento de los empadronados estén organizados en comunidades, elijan a los miembros de la junta parroquial, según sus sistemas de *elecciones* y no mediante el conocido *sufragio* universal y secreto. Esto implica que los cinco miembros de las juntas parroquiales donde la población indígena o negra sea mayoritaria, serán elegidos mediante las magnas asambleas.

La incorporación del sistema de *elección* de los pueblos indígenas para elegir a las autoridades de la junta parroquial, puede resultar una base jurídica importante para avanzar en lo relacionado con las autoridades de organismos seccionales y de diputados, y en el caso de que esta vía no sea admitida, se podría intentar la participación mediante distritos electorales, cuyas jurisdicciones comprendan cohesiones territoriales de mayoritaria población indígena, lo cual garantizaría la representación indígena ante el Congreso Nacional.

## V. Legislación colombiana

La Constitución Política admite que “habrá un Numero Adicional de Dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. En lo referente a la Cámara de Representantes señala que se “elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales. (...) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación (...) de Representantes de los grupos étnicos (...)”. No obstante ser disposiciones avanzadas tienen las siguientes limitaciones:

- 1) Que la representación ante el Senado no tiene relación con el porcentaje poblacional indígena a nivel nacional, esto es del 10 % según los mismos datos oficiales. Es decir, la “cuota” de dos senadores estaría afectando al número de representantes al que tienen derecho los pueblos indígenas.
- 2) Son varios los pueblos indígenas y su representación directa se ve limitada. En todo caso podría ser superado o compensado con las representaciones que se logren por la vía de las circunscripciones territoriales o especiales. Sin embargo, mientras no se incorpore en la legislación el sistema de *elección* de los pueblos indígenas, la participación electoral por la vía de los *partidos políticos* no permitirá la reconstitución de los pueblos ni su desarrollo pues el ideario de los partidos en nada compatibiliza con el ideario de los pueblos indígenas. Son realidades distintas que pueden llegar a ser complementarias y convivir mediante el mutuo reconocimiento. Es el reto que le corresponde a la misma *democracia* para consolidarse.

En todo caso podemos llegar a una comprensión de lo que entenderíamos por *cuota étnica*. El diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas define La Cuota como “Parte determinada y fija que corresponde dar o percibir a cada uno de los interesados en un negocio, suscripción, empréstito, etc. ... “Dicho de otra manera, por “*cuota étnica*” entenderíamos que es la porción o es la parte o porcentaje que corresponde, en el caso materia del análisis, la representación indígena por el carácter identitario y número poblacional, en directa concordancia con la población nacional o local.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Discriminación electoral  
Elecciones  
Representación política  
Voto

### **Bibliografía:**

Burguete Cal, Aracelly: *Experiencias de Autonomía Indígena*, México, 1999.  
Cabanellas de Torres, Guillermo: *Diccionario Jurídico*, 1983.  
*Constitución Política de Bolivia*.  
*Constitución Política de Colombia*.  
*Constitución Política de Ecuador*. Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente, 1998.  
*Constitución Política de México*.  
*Derechos Indígenas en la legislación Oaxaqueña*. Centro de informática legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca, marzo de 1998.  
*Derechos de los Pueblos Indígenas*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. España, 1998.  
*Ley reformativa a la ley de elecciones y ley de descentralización*, Quito-Ecuador. Febrero 2000.

Nina PACARI VEGA

# CUOTA DE GÉNERO

## I. Concepto

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los *partidos políticos* y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorporar mujeres en listas de *candidaturas* o en listas de *resultados electorales*, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de *poder* y *representación política*.

El establecimiento de cuotas es un mecanismo para mejorar la *participación política* de las mujeres que debe ser regulado jurídicamente, ya sea en las leyes electorales o en los estatutos partidarios; de carácter obligatorio para todos los actores, de manera a garantizar su aplicación independientemente de la buena voluntad y del juego político del momento; controlable en su aplicación e inequívocamente evaluable a través de los números y porcentajes de inclusión de mujeres. Para que sus resultados sean los deseados, el mecanismo debe ser pensado según el *sistema electoral* en el que se inserta.

El sistema de las cuotas que nos ocupa establece un número o proporción de cargos o lugares en listas de *candidaturas* plurinominales, que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado, en este caso las mujeres. Existen diversas formas de implementación del mecanismo de cuotas, como las mínimas de mujeres, que constituyen –por lo menos en su intención– un piso y no un techo para las *candidaturas* femeninas, y las máximas (o mínimas) para cualquiera de los sexos, que ponen un límite a la participación del sexo que según la tradición ocupa prácticamente todos los cargos electivos, en este caso, los varones. Como ejemplo, las cuotas mínimas de mujeres se traducen en “las listas deben incluir por lo menos un 40% de mujeres” y las cuotas máximas para cualquiera de los sexos en “ninguno de los sexos debe superar el 60% de los cargos”.

¿Qué justificación tiene una medida compulsiva como las cuotas, que según algunas personas rompe el principio de igualdad? La principal radica en que la experiencia histórica muestra una distorsión del mercado político, cuya desregulación “neutral” frente a la desigualdad real entre hombres y mujeres, condujo a un copamiento casi absoluto de los cargos electivos por hombres y a una exclusión de las mujeres. Ello equivale a decir que las declaraciones jurídicas de igualdad ciudadana, que implican tanto el derecho a gobernar como a decidir quién va a hacerlo, se han traducido en la práctica en que el derecho a gobernar es un privilegio masculino y que a las mujeres sólo les queda la posibilidad de decidir a través del *voto* qué varones serán electos.

Las acciones positivas contra alguna desigualdad social no fueron concebidas ni aplicadas inicialmente en el ámbito político ni para mujeres, sino en el campo laboral para la comunidad negra norteamericana. La primera conocida fue una medida del gobierno norteamericano que determinó que solamente daría subvenciones y contrataría



con proveedores que demostrasen un crecimiento de la proporción de personas de raza negra en sus plantillas de empleados. Las acciones positivas dirigidas a las mujeres no solamente se refieren al campo de lo político, puesto que gran parte de las experiencias al respecto se refieren también al mundo de lo laboral. Algunas de las medidas aplicadas en este sentido son también cuotas de género, como las que establecen porcentajes de participación en capacitaciones y en promociones referidas al trabajo. Este tipo de cuotas también ha sido con el tiempo incorporadas al campo político, como en el caso de los cupos de mujeres que deben ser incluidas en programas de capacitación política, por ejemplo.

El sujeto portador de la aplicación de acciones positivas para la equidad de género en el ámbito político, fueron las mujeres de la socialdemocracia europea, que pelearon por una autorregulación de sus *partidos políticos* que se definían como defensores de la igualdad en la sociedad. Es claro que para llegar a proponer y lograr que se acepte una medida que obliga al colectivo que debe solucionar desigualdades existentes en su seno, el sector impulsor debe haber acumulado *poder* suficiente para hacerlo y la igualdad debe ser un valor para la institución en la que se quiere introducir el mecanismo. De otra manera, es difícil que se pueda visualizar como desigualdad una subrepresentación o exclusión, y más aún lograr que quienes tienen el *poder* acepten una limitación y consideren legítimo compartir con otros, o con otras en este caso, los espacios de decisión.

El mayor problema radica en que la gran diversidad societal no ha sido considerada casi nunca como riqueza, sino que muchas diferencias se convirtieron en desigualdades, todas ellas con su discurso legitimador. En el caso del sexismo (contra las mujeres) y del racismo (contra todos los no blancos) la justificación fue de inferioridad biológica por parte de los hombres blancos. El reconocimiento de que las desigualdades entre mujeres y hombres no se deben a la naturaleza, ni a Dios, sino que han sido producidas por las sociedades humanas, es producto de las luchas por modificar la discriminación hacia las mujeres y ha dado lugar a la elaboración del concepto de género. Mientras que las diferencias de sexo de las personas son biológicas, la condición y posición social son productos de las diferencias culturales de género, es decir de lo que cada sociedad considera como femenino y masculino. Un mecanismo como el de las cuotas puede aplicarse solamente cuando se pasa a considerar como injustas las desigualdades de género, se desea la modificación de esa situación y se logra un acuerdo político que determina cómo lograr ese objetivo.

Tanto los objetivos como los mecanismos son dinámicos y se van transformando con el tiempo. Así, la meta de que las mujeres puedan tener por lo menos una parte de los cargos electivos, pasó actualmente a modificar incluso las ideas sobre *democracia* y han aparecido conceptos con gran capacidad de instalarse en el debate, como el de *democracia paritaria*. Más aún, muchas de las nuevas Constituciones latinoamericanas han determinado la necesidad de tomar medidas contra “desigualdades injustas”, de manera a evitar los cuestionamientos de inconstitucionalidad de las acciones positivas por romper el principio de igualdad. Un mecanismo como el de las cuotas de participación no impide sino que posibilita que la igualdad entre mujeres y hombres, en la *representación política*, sea real y efectiva.

Al fin de cuentas, las cuotas no son una novedad en los *sistemas electorales*, solamente que en los casos en los que fueron aplicados desde hace mucho tiempo, no se concibieron como acción positiva contra la discriminación, sino que constituyeron una forma de lograr que en el *sistema político* pudiesen estar representadas las diferentes partes de la *ciudadanía* de un país. Obviamente, ello era producto de negociaciones y pactos políticos entre fuerzas con *poder* suficiente para exigir un *sistema electoral* a través del cual fuesen electos sus representantes. El caso más claro es el de la representación regional en el Congreso. Si no se cuotan regionalmente los cargos parlamentarios sino que se eligen de una sola lista nacional, sucede generalmente que las regiones más pobres o de menor liderazgo político no llegan a tener ningún representante y hay una sobrerrepresentación de las capitales. También pueden señalarse otros ejemplos como el del Líbano, que determinaba un porcentaje para la comunidad cristiana y otro para la musulmana, basado en la participación que cada una de esas comunidades tenían en la población. Aunque llegó un momento en que esos porcentajes dejaron de reflejar la composición religiosa del país, el sistema no se modificó y dio lugar a conflictos violentos.

## II. Aplicación

Las cuotas de participación por sexo pueden ser aplicadas en *partidos políticos* a través de normas estatutarias o en el propio Estado por vía de la legislación electoral. Las primeras experiencias de aplicación de cuotas de *participación política* por sexos se dieron en ámbitos partidarios. Partidos socialdemócratas de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los setenta el Partido Socialista Noruego aprobó un mecanismo para asegurar un 40% de ambos sexos en toda instancia de decisión, gestión, dirección y representación, y pronto este tipo de medidas se extendió a agrupaciones similares de la región. Las cuotas mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los *resultados electorales*, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino además en los parlamentos nacionales. Los Parlamentos de Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia cuentan entre los que mayores progresos han experimentado en la representación femenina en la segunda mitad del siglo XX<sup>1</sup>, y todos ellos han logrado resultados porcentuales alentadores, de entre el 30 y el 40% de mujeres electas. Otros partidos europeos que introdujeron cuotas de participación para mujeres en la década de los ochenta son el Partido Socialdemócrata Alemán y el Partido Socialista Obrero Español.

En América Latina, la discusión sobre cuotas por sexo se extendió no solamente a los partidos de izquierda, sino a una variedad de partidos de diferente adscripción ideológica. Solamente a manera de ejemplo de diferencias ideológicas se citarán a algunos de los muchos *partidos políticos* que han incorporado cuotas como medidas de promoción de mujeres a cargos electivos, como el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, el Partido Revolucionario Institucional de México, la Asociación Nacional Republicana del Paraguay y el Partido de los Trabajadores del Brasil. La mayoría de estos casos datan de la década de los noventa. Sin embargo, la Unión Interparlamentaria consignaba para 1991 que existían 56 países en el mundo que utilizaban sistemas de cuotas por sexo, de los

cuales 22 lo hacían para *elecciones* legislativas y 51 los aplicaban para cubrir puestos de decisión interna<sup>2</sup>.

En cuanto a la aplicación de estas formas de cuotas en la normativa del Estado se tiene experiencias relativamente más recientes, y han sido países de la región latinoamericana los pioneros en este sentido. La Argentina tiene la primera experiencia conocida de incorporación del sistema de cuotas, tal como había sido utilizado en los partidos europeos, a la legislación electoral nacional, pues en 1991 se sancionó la Ley de Cupos Femeninos, que establece que todas las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de ser electas. La reglamentación de la ley argentina de cupos determina con precisión la manera en que debe ser implementada esta norma, y con ello garantiza el reflejo de su objetivo en los *resultados electorales*. Otros países latinoamericanos que incorporaron normativas de cuotas a sus leyes electorales son Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Brasil, este último para *elecciones* municipales.

En 1999 Francia se constituyó en el primer país europeo en aceptar una normativa nacional sobre cuotas y el primero en el mundo en implementar una ley de paridad de representación por sexos, puesto que se obliga a los *partidos políticos* a integrar sus *candidaturas* según el principio de “un hombre, una mujer” y establece sanciones económicas para los partidos que no cumplan con la ley. Aunque se establecen diferencias de aplicación según el tipo de *elecciones* de que se trate, el principio de paridad es el que predomina en esta ley.

Una experiencia relacionada, pero distinta, es la de escaños reservados para mujeres en los órganos legislativos nacionales, caso en el que la ley destina a mujeres un número o porcentaje predeterminado de lugares en los Parlamentos. Países como Bangladesh, Eritrea, Tanzania, Egipto, Pakistán, Angola y Nepal han utilizado este sistema<sup>3</sup>, pero debe notarse que la diferencia fundamental con el establecimiento de cupos es que los escaños reservados establecen a la vez un tope a la presencia de mujeres en los órganos electivos de que se trate. Con las cuotas, si son mínimas, se pretende en cambio que el porcentaje de mujeres no sea inferior al que se establece, pero se permite que el objetivo sea superado, en tanto que si son máximas se busca limitar el copamiento de los cargos por uno sólo de los sexos.

La aplicación de cuotas de participación por sexos puede estar referida a listas de *candidaturas* o a *resultados electorales*. En el primero de los casos, se establece la formulación ya mencionada de porcentajes mínimos para mujeres o máximos para ambos sexos que deben ser cumplidos por los listados de candidatos/as a ocupar cargos plurinominales. La obligación de cuotificación puede estar referida a diversos estadios del *proceso electoral*; algunas normativas ubican las cuotas en las listas primigenias que serán presentadas por las tendencias o movimientos internos a las *elecciones* primarias o de autoridades partidarias; otras establecen cuotas que deben ser cumplidas por los partidos cuando presentan sus *candidaturas* a *elecciones* nacionales o municipales. En cierta medida, las cuotas de este último tipo son también cuotas que afectan a los resultados, ya que los partidos deben establecer mecanismos para que el resultado de su *elección* interna le

permita cumplir con la norma. Las cuotas referidas a las *candidaturas* electorales suelen presentar el problema de la sustantiva disminución del porcentaje de mujeres logrado en los resultados. Los sistemas de alternancia de nombres son utilizados para evitar que la ubicación de los nombres femeninos en las listas de *candidaturas* afecte su posibilidad de ser electas y, con ello, vuelva ineficaz a la cuota como medida de promoción de las mujeres a cargos de decisión. El caso de la Ley de Cupos Femeninos de la Argentina es un buen ejemplo sobre cómo lograr, a partir de una buena reglamentación de los lugares que deben ocupar las *candidaturas* femeninas, un porcentaje similar al de la cuota en los *resultados electorales*. En algunos casos, como recientemente en Ecuador, se va aumentando gradualmente el porcentaje de cuota mínima en *elecciones* sucesivas, hasta llegar a la paridad.

En el segundo caso, el de las cuotas de resultados, el mecanismo se aplica al producto de las *elecciones*. En este caso se exige que los órganos cuya composición se define a través de una *elección* estén conformados por un porcentaje mínimo de mujeres o máximo de cualquiera de los dos sexos. La reglamentación de las cuotas de resultados es más compleja que la de *candidaturas*, y suele generar mayores resistencias precisamente por este motivo. Un ejemplo de este sistema es el adoptado por el Partido Socialdemócrata Alemán, que obliga a que todas las estructuras y organizaciones especiales del partido elegidas mediante la votación por listas cumplan con una cuota mínima del 40% por cada sexo en la designación de órganos colegiados. El sistema de implementación en este caso obliga a confeccionar listas separadas para mujeres y para hombres correspondiendo a la cuota mínima, y una tercera lista compuesta indistintamente por cualquiera de los dos sexos, o por ambos. La votación se lleva a cabo en dos vueltas, una integrada para las listas diferenciadas de mujeres y hombres y otra para los cargos restantes<sup>4</sup>.

Es necesario que la reglamentación sobre el mecanismo de cuotas prevea las consecuencias del incumplimiento de la norma. Las sanciones suelen vincularse con la no inscripción o con posibilidades de impugnación de las listas o resultados que no introduzcan los porcentajes establecidos. La reglamentación de las cuotas suele además establecer plazos de vigencia de la medida, luego de los cuales debe ser evaluada la aplicación de la medida y sus efectos sobre la representación femenina en los organismos de decisión. La evaluación debe contemplar no solamente los resultados porcentuales, sino también las dinámicas de relacionamiento entre hombres y mujeres, y de mujeres entre sí, a partir de la implementación de la medida.

Es justamente a partir de una ya larga y rica experiencia de aplicación y evaluación de las cuotas de participación por sexo que pueden verse algunas de las limitaciones del mecanismo con relación al logro de su objetivo de promoción de mujeres a espacios de *poder* político y estatal. Pueden ser citadas algunas de estas limitaciones como las principales que han sido comprobadas hasta el momento. Por una parte, sigue siendo extendida la mala interpretación de los objetivos y fundamentos del sistema de cuotas, y frecuentemente se la considera una medida de discriminación hacia las mujeres y no una medida igualitaria. Ello se debe a otro límite que radica en las prácticas de implementación de las cuotas mínimas, ya que frecuentemente se las utiliza como un techo o tope para la participación femenina en listas de *candidaturas*, dando lugar a la

rigidez en los procedimientos y a que las mujeres no puedan superar el porcentaje básico que se les reserva para dar cumplimiento a los estatutos o las leyes.

Finalmente, y probablemente éste sea el límite principal que entraña el mecanismo de las cuotas en su propia concepción, es que a pesar de sus resultados, comprobadamente exitosos en muchos casos, aun cuando las formulaciones y reglamentaciones deficientes también han comportado efectos nulos o marcadamente insuficientes, las cuotas no garantizan calidad en la representación femenina. Las experiencias de aplicación reportan dificultades serias al respecto, como la *manipulación* por parte de hombres de partidos de los espacios reservados a mujeres a partir de las cuotas obligatorias, la designación de mujeres manejables para los intereses de determinados sectores, la ubicación en listas de mujeres que aceptarán ceder los lugares luego de ganarlos gracias a la acción positiva, entre otras situaciones descritas en la ya abundante bibliografía disponible sobre el tema. Cabe destacar, sin embargo, que el núcleo central del problema al que apunta la reglamentación de cuotas de participación por sexo es la ausencia de mujeres en los espacios de decisión, y que en este sentido cabe evaluar los resultados. El problema de la calidad de la *representación política* no afecta exclusivamente a las mujeres, por lo que no debería ser atribuido a las limitaciones de un mecanismo establecido para un fin relacionado pero diferente.

### **III. En conclusión**

Las cuotas de género son actualmente el mecanismo por excelencia para promover una participación equitativa de mujeres y hombres en las instancias de los *partidos políticos* y del Estado, a las cuales se accede por *elecciones*. La principal causa de ello es que ha demostrado efectividad para el aumento de la participación femenina en cargos electivos, como no habían tenido otras maneras de fortalecimiento de la igualdad y equidad de género como la capacitación, la militancia política y las apelaciones a la buena voluntad o a la conciencia de igualdad.

Su carácter de mecanismo obligatorio y transitorio ha permitido por una parte hacer visible la discriminación de género, ya que generalmente se debe demostrar esa extendida situación antes de lograr su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios. Por otra parte, exige que sus efectos sean evaluados, manteniendo de esa manera en la agenda el tema de la participación femenina. Además, refleja una disposición de autolimitación del poder masculino en el campo político, lograda gracias a las presiones de las mujeres políticas, o mejor dicho, muestra un cambio en las relaciones de *poder* entre los sexos en el ámbito público-político. En todo ello se puede notar la *legitimidad* que ha alcanzado el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en el debate tanto público como académico y en las instituciones nacionales e internacionales, gracias a los aportes del feminismo y del movimiento amplio de mujeres.

No son pocas sus limitaciones, entre las cuales, la más importante es que solamente garantiza cantidad y no calidad. Justamente por ello es preciso considerar que las cuotas son necesarias pero que solas no bastan. Para que se consiga esa participación equitativa y sean electas mujeres que aporten a la profundización de la *democracia* y al bienestar de la

población, este mecanismo debe estar acompañado de múltiples y diversas acciones que lo permitan.

### **Vocablos de referencia:**

Discriminación electoral

Candidaturas

### **Bibliografía:**

Bareiro, Line; Soto, Clyde (eds.): *Sola no basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres*, Asunción: FES / CDE, 1992, 92 p.

Camacho Granados, Rosalía; Lara Provedano, Silvia; Serrano Madrigal, Ester: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres. Un mecanismo de acción afirmativa*, San José (CR); Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), 1996.

Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, 40 p.

Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. Discusión y resoluciones del Partido Socialista Obrero Español*, Asunción: FES / CDE, 1991, 48 p.

Fundación Friedrich Ebert: *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en Argentina*, Buenos Aires: FES, 1992, 149 p.

Jones, Mark P.: *Los cupos femeninos y la elección de mujeres para las legislaturas en las Américas*. Preparado para la Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer. Diálogo Interamericano, Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, s.f. (mimeo).

Leijenaar, Monique et al.: *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

Lubertino, María José: *Balance de la Ley de Cuotas*, Buenos Aires, 1994, 9 p. (mimeo).

Movimiento Manuela Ramos: *El sistema de cuotas. Una propuesta para la participación política de la mujer*, Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1996 (Documento de Trabajo N° 1).

Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, 290 p (Serie "Informes y documentos, N° 23).

Uriarte, Edurne; Elizondo, Arantxa (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, 349 p.

Line BAREIRO

Clyde SOTO

### **NOTAS**

1 Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, pp. 33-42.

2 Citado por Arantxa Elizondo, "Partidos políticos y mujeres", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, p. 106.

3 Unión Interparlamentaria, op. cit., pp. 40-41.

4 Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, pp. 33-40.

# DEFENSORÍA DEL PUEBLO

## I. Antecedentes

Los antecedentes de las *Defensorías del Pueblo* (o Procuradurías de Derechos Humanos) en el mundo pueden encontrarse en las actividades desarrolladas por el Ombudsman, expresión que puede traducirse como el «representante de otra persona», que aparece por vez primera en la Constitución sueca de 1809, aunque con antecedentes que datan de principios del siglo XVIII. La institución sueca fue prácticamente desconocida por el resto del mundo durante el siglo XIX y gran parte del actual. Debido a su cercanía geográfica no debe extrañar que fueran los países escandinavos los que primero accedieron a los estudios que generó aquella institución. Por estas razones el Ombudsman también se incorporó posteriormente en Finlandia (1919) –país que antes había formado parte de Suecia– y Dinamarca (1953).

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, el Ombudsman inició un proceso de expansión, al ser recogidas, con variantes, en diversos ordenamientos jurídicos europeos varias de sus características. Ello ocurrió en Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner for Administration), Francia (Mediateur), Portugal (Proveedor de Justicia) y España (Defensor del Pueblo), en cada uno de los cuales la institución cuenta con rasgos particulares. Sin embargo, el énfasis de sus actividades se centra en defender al ciudadano ante un deficiente cumplimiento de sus deberes por la Administración Pública.

En América Latina se ha ido tomando conciencia gradualmente de la importancia de esta institución. Si bien hay precedentes en la década en Guatemala (Procurador de los Derechos Humanos), el gran impulso se da en la década del noventa cuando se aprecia un especial interés por incorporarla –con diversas denominaciones como Defensor del Pueblo, Procurador de los Derechos Humanos, Defensor de los Habitantes o Comisionado Nacional de Derechos Humanos– a los ordenamientos nacionales, por lo general en el marco de procesos de reforma institucional<sup>1</sup>. A diferencia de los países escandinavos o europeos donde el Ombudsman es el resultado de una vida democrática sostenida, en los países de América Latina esta institución constituye un elemento indispensable para forjar y fortalecer las instituciones democráticas cubriendo así algunos de los obvios vacíos existentes.

Así, puede apreciarse en el plano internacional una activa corriente preocupada por introducir y consolidar esta institución en América Latina. A mediados de la década del noventa se constituyó la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), que agrupa a todos los Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de ámbito estatal, regional-autonómico, provincial y municipal de Iberoamérica, contando actualmente con más de sesenta miembros de pleno derecho. Esta institución nació como resultado de los esfuerzos de las distintas oficinas de Iberoamérica y España por crear una institución que integrara sus intereses, aspiraciones y actividades en la defensa de los derechos humanos y de las libertades civiles y públicas. Para la creación de esta instancia el Instituto Interamericano

de Derechos Humanos participó como auspiciante de las reuniones preparatorias y es uno de sus fundadores.

El principal objetivo de la FIO es implementar un modelo para la cooperación interinstitucional, el intercambio de experiencias, así como la promoción, la difusión y el fortalecimiento del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción. Sus estatutos de creación establecen que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es su Secretaría Técnica. Este mismo rol también lo desempeña para el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.

Asimismo, y como consecuencia de la progresiva expansión de la institución del Ombudsman en los países de la región andina, la Comisión Andina de Juristas convocó en setiembre de 1998 al Primer Encuentro Andino de Defensores del Pueblo, en el marco del cual los participantes constituyeron el Consejo Andino de Defensores del Pueblo, organismo que tiene como objetivos estrechar la cooperación entre las Defensorías del Pueblo de la región andina; apoyar la incorporación de la institución en los países de la región que no cuenten con ella, difundir sus actividades y fortalecer la cultura de los derechos humanos.

## **II. Denominación y características esenciales**

Si bien “Ombudsman” es el nombre clásico de la institución, ninguno de los países de América Latina la ha denominado así pues, obviamente, tal expresión resulta extraña a nuestra tradición e idioma. Muchos de ellos han preferido usar el nombre español de Defensor del Pueblo (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), mientras otros han optado por la expresión Procurador de los Derechos Humanos (Guatemala y El Salvador), tratando de hacer hincapié en la finalidad de tutelar los derechos humanos. En otros países, en cambio, han acogido la voz Defensor de los Habitantes (Costa Rica), Comisionado Nacional de Protección a los Derechos Humanos (Honduras), e incluso Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México). No hay, pues, una regla general que aconseje optar necesariamente por una u otra denominación. Lo importante consiste en rescatar la función de tutela y promoción de los derechos.

Se trata de una institución cuya tutela de los derechos humanos y control de la administración estatal se realiza mediante la recomendación, la pedagogía y la sugerencia de modificación de conductas. De ahí que tradicionalmente la *Defensoría del Pueblo* haya sido concebida como una «magistratura de simple persuasión»<sup>2</sup>, cuyas decisiones son respetadas por la elevada y reconocida autoridad moral de la institución.

La *Defensoría del Pueblo*, por lo tanto, es una institución pública que no emplea directamente la coercitividad para el cumplimiento de sus recomendaciones, pues por su propia esencia y naturaleza, es una instancia que carece de atribuciones coercitivas o sancionadoras. Debido principalmente a una tradición política común en toda la región y a la inexistencia anterior de instituciones similares, se suele pensar que los órganos sin *poder* de coerción no pueden realmente cumplir un papel importante en el campo de la protección de los derechos de la persona frente a los abusos que en el ejercicio de sus funciones pudieran cometer los entes públicos. Sin embargo, este inicial escepticismo



respecto a la labor de la Defensoría del Pueblo suele disminuir conforme la institución va demostrando con sus actividades que es posible corregir los abusos de autoridad a través de la persuasión.

### **III. Institución independiente**

Todas las actuaciones del Ombudsman o Defensor han de encontrarse libres de cualquier tipo de condicionamiento proveniente de otros órganos constitucionales o instituciones públicas.

En consecuencia, la designación del titular de la institución por parte del Congreso, no debe significar su subordinación a quien lo eligió. Siendo la independencia la fuente de su autoridad moral, un Defensor que carezca de ella, no podrá ser considerado como tal.

Por lo tanto, debe gozar de total independencia en el ejercicio de sus funciones, no debe estar sujeto a mandato imperativo, ni recibir instrucciones de ninguna autoridad ni poder estatal, encontrándose sólo sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Resulta fundamental que la institución se desenvuelva en el marco de un régimen democrático, en el que se encuentra garantizada la independencia de los distintos órganos constitucionales que conforman la estructura del Estado. De lo contrario, se corre el riesgo de convertir a la Defensoría en una institución que sirva más bien para legitimar el régimen vigente y que sea utilizado para demostrar que en determinado país se respetan los derechos humanos.

### **IV. Relación con otras instituciones del Estado**

El Ombudsman o *Defensoría del Pueblo* debe procurar brindar una mayor protección a los derechos de las personas, protegiéndolas frente a los excesos y el mal funcionamiento de la administración pública y los servicios públicos. Sin embargo, su existencia y funcionamiento no debe entorpecer ni crear conflictos con la labor que desarrollan los poderes públicos e instituciones del Estado.

Esto implica asumir como una premisa importante que el trabajo del Ombudsman o Defensor no reemplaza la labor de las restantes instituciones del Estado, cuya función incida directa o indirectamente en la salvaguarda de los derechos de la persona, sino que más bien complementa dicha labor.

No obstante, en la realidad pueden presentarse situaciones de conflicto. A fin de evitarlas, es importante reiterar la necesidad de evaluar los alcances de las instituciones con las cuales la *Defensoría del Pueblo* eventualmente podría duplicar actividades, para así establecer relaciones de mutua coordinación y cooperación con los titulares de aquellos órganos.

Una fundamental coordinación de este tipo se presentará con el Ministerio Público, a fin de solicitarle mayor agilidad en las denuncias que formule la *Defensoría del Pueblo* en los casos que la ley respectiva establezca. Asimismo, puede colaborar con ella durante la

investigación de algún delito, sin interferir en el ejercicio de sus funciones y respetando su independencia y autonomía.

Si bien la presentación del informe anual del Defensor del Pueblo es el momento primordial en el que se verifica su contacto periódico formal con el Congreso y la *Defensoría del Pueblo*, ésta no es la única oportunidad en la que estas instituciones pueden realizar un trabajo conjunto. Es conveniente que el Ombudsman o Defensor establezca y mantenga relaciones fluidas y continuas de mutua información y colaboración, tanto con el Pleno del Congreso como con sus Comisiones en tanto se susciten situaciones que ameriten una investigación parlamentaria o que tengan relación con las iniciativas legislativas que proponga el Defensor. No debe resultar extraño, por ejemplo, que el Congreso pueda solicitar la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o el esclarecimiento de actuaciones producidas en la administración pública, que afecten a una persona o grupo de personas en el ámbito de sus competencias.

De otro lado, la actuación del Ombudsman o Defensor del Pueblo supone que ejerza preferente control y supervisión de la actuación de las autoridades y funcionarios, en relación al respeto de los derechos humanos y al correcto desenvolvimiento de la administración pública. Ello lleva a frecuentes contactos con el Poder Ejecutivo, principalmente a través de los ministerios, en la medida que éstos dirigen y responden por las acciones y servicios que tiene a su cargo cada sector (salud, educación, etc.).

Especial atención merece la relación con el Poder Judicial. En principio, la actuación defensorial deberá circunscribirse básicamente a la defensa del debido proceso, como ha sido recogido acertadamente por algunas legislaciones de la región<sup>3</sup> y, en todo momento, habrá que evitar que ella interfiera en el normal desarrollo de la función jurisdiccional. Esto obedece a que es un principio generalmente aceptado y consagrado en los textos constitucionales, que ninguna autoridad puede interferir en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Desde esta perspectiva, en este ámbito de actuación la experiencia comparada sugiere enfocar la actividad defensorial en aspectos tales como el retardo en la administración de justicia, la afectación del derecho de defensa, etc. Para tal efecto el Defensor necesita estar autorizado para recabar, de las instituciones y organismos vinculados a la administración de justicia, la información que considere necesaria. Incluso, si el Defensor considera que existe una actuación anormal o irregular en este campo, debe ponerla en conocimiento de los órganos de control competentes.

Finalmente, la *Defensoría del Pueblo* ejerce un importante control sobre los actos realizados por las Fuerzas Armadas y la Policía, en tanto guarden relación con el ejercicio y respeto de los derechos humanos. Por esta razón, algunas legislaciones otorgan al Defensor del Pueblo la atribución de realizar visitas periódicas a los recintos policiales y militares<sup>4</sup>. Esta actuación encuentra su fundamento en la misión que tiene el Defensor del Pueblo de tutelar y proteger los derechos fundamentales de la persona, labor que no admite restricción ni distinción en función del agente estatal involucrado.

## **V. Deber de cooperación**

El éxito del control defensorial no sólo depende de la labor que desarrolle en la defensa de los derechos humanos y en la supervisión del funcionamiento de la administración estatal y los servicios públicos. Gran parte de éste descansa en el sometimiento de las autoridades y funcionarios a los valores y principios democráticos y al respeto a los derechos humanos. Asumir estos deberes éticos, constituye no sólo el necesario soporte de la labor defensorial, sino a la vez una estrategia que debe guiar su actuación a fin de contribuir a que estos valores se interioricen paulatinamente en los agentes estatales.

La cooperación de las autoridades, funcionarios y personas es esencial para que el Ombudsman o Defensor pueda cumplir con sus atribuciones. La obligación de cooperar alcanza a las autoridades, funcionarios y servidores de todos los organismos públicos, e incluso a los particulares. Esto último es muy importante en circunstancias en las cuales paulatinamente, parte importante de los servicios públicos se encuentran a cargo de particulares y no de organismos públicos.

A efectos de garantizar este deber de cooperación con el Ombudsman o Defensoría generalmente se establece en el derecho comparado que su incumplimiento injustificado por parte de los funcionarios o servidores de la administración estatal, evidenciada por la negativa o negligencia en el envío de los informes que ésta solicite o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, constituye delito de desobediencia o resistencia a la autoridad. Todo esto sin perjuicio de que el Ombudsman o Defensor del Pueblo pueda solicitar iniciar el procedimiento disciplinario que corresponda, así como la inclusión del nombre de la persona en un registro de funcionarios renuentes a colaborar.

En la práctica muchas instituciones defensoriales han optado, como consecuencia del no acatamiento injustificado de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, por incluir el asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud. Esto, sin perjuicio de emitir censura pública o de hacer del conocimiento de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del caso y las recomendaciones sugeridas<sup>5</sup>.

## **VI. Difusión**

Suele ser necesario diseñar campañas de difusión sobre sus funciones y procedimientos de actuación, a fin de informar a la población sobre las posibilidades y límites de la misión defensorial. La difusión de la labor del Ombudsman o Defensor del Pueblo es fundamental para facilitar su acercamiento a la *opinión pública* y sensibilizarla con relación al respeto de los derechos humanos. No ha de extrañar por lo tanto que en algunas legislaciones se establezca que el Defensor debe hacer públicas sus recomendaciones y observaciones.

Conforme a la experiencia comparada, la estrategia de difusión e imagen institucional debería tener como fuente de emisión principal al propio Ombudsman o Defensor del Pueblo, sin descuidar la importante ayuda que le puedan brindar los medios de

comunicación y las organizaciones no gubernamentales. Esta esencial contribución coadyuva a la formación de la *opinión pública* sobre las materias que son del ámbito de competencia de la Defensoría.

En el caso de los medios de comunicación, su estrecho vínculo con el Defensor contribuye a dotarlo de una activa presencia pública, publicidad vital para el desempeño de su labor. La relación con ellos depende mucho de la estrategia de la actuación defensorial.

En algunos países, el Defensor del Pueblo es objeto de constantes entrevistas para que exprese a través de los medios de comunicación su opinión o punto de vista respecto a un determinado suceso. Se trata de una de las tantas oportunidades que se le presentan para dar a conocer a la población lo que puede o no puede hacer, así como promover el empleo de los medios más idóneos para que la población misma reclame el respeto de sus derechos.

La importante función de los medios masivos de comunicación para el conocimiento de la población de las atribuciones de la *Defensoría del Pueblo* es una de las tantas maneras en las que se produce una estrecha relación de trabajo entre ambos. La relación con los medios de comunicación suele servir también como una vía importante para que la Defensoría pueda obtener información que le permita realizar intervenciones de oficio en los casos que así considere pertinente.

El Ombudsman o Defensor debe tener la facultad de hacer de conocimiento público, a través de los canales que considere más adecuados, el resultado de sus investigaciones y recomendaciones en relación con las quejas presentadas, así como de su actuación de oficio, el contenido del informe anual y de los informes que realice sobre situaciones generales o especiales que afecten los derechos humanos. Para tal efecto, resulta conveniente que la Defensoría tenga acceso libre e irrestricto a los medios de comunicación del Estado.

## **VII. Competencias**

Se puede señalar que las competencias, a nivel del derecho comparado, son la defensa y promoción de los derechos humanos, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y de la adecuada prestación de los servicios públicos.

Sus particulares atribuciones –como las de investigación, mediación, iniciativa legislativa, etc.– y el sentido de sus resoluciones o recomendaciones –exentas de carácter coercitivo– le otorgan una especial característica a la actividad defensorial. Desde esta perspectiva, si bien existen otras instituciones, públicas y privadas, que realizan actividades o cumplen funciones encaminadas a la protección del ciudadano, la Defensoría no sustituye ni duplica esa labor. La Defensoría puede trabajar de manera conjunta con tales instituciones, respetando su independencia y autonomía.

### *A. Defensa de los derechos humanos*

El conjunto de países de la región andina reconoce en sus textos constitucionales una serie de derechos fundamentales de la persona y establece los medios apropiados para garantizar su efectiva vigencia. Sin embargo, una mirada a la realidad cotidiana de nuestros países nos permite constatar que estos derechos son objeto de frecuentes violaciones, sin que las instituciones del Estado puedan garantizar su pleno respeto.

Por mandato constitucional y/o legal, las *Defensorías del Pueblo* latinoamericanas tienen como una de sus misiones la defensa de los derechos fundamentales de la persona. Ante esta situación no ha de extrañar que la *ciudadanía* acuda a ella para lograr, mediante su intervención, una adecuada protección de sus derechos.

Debido a esta circunstancia, la experiencia comparada nos demuestra la gran variedad de hechos violatorios de los derechos humanos que son puestos en su conocimiento. Desde un empleado que ha sido despedido de su trabajo arbitrariamente, hasta un jubilado que considera injusta la pensión que recibe; desde un representante de una comunidad indígena que reclama por el reconocimiento estatal de sus tierras, hasta un interno de un establecimiento penitenciario que solicita se agilice el proceso judicial que se lleva en su contra y en el cual todavía no se dicta sentencia. Las situaciones por las cuales un ciudadano se queja ante la Defensoría son numerosas, y las posibilidades de su actuación respecto a tales hechos también.

### *B. Promoción de los derechos humanos*

Por la propia esencia de la institución, la *Defensoría del Pueblo* debe llevar a cabo una función de información, promoción y difusión de los derechos humanos. De ahí que resulte importante desarrollar programas adecuados para cumplir esta finalidad.

En términos generales, los destinatarios de los programas de difusión suelen ser, por un lado, la población en su conjunto, a fin de que tomen conocimiento de cuáles son sus derechos y los medios que existen para protegerlos, remarcando la importancia que su vigencia tiene en el desarrollo y bienestar de la comunidad y el Estado. Por otro lado, se diseñan programas o campañas especiales sobre derechos humanos dirigidos a los funcionarios públicos, quienes diariamente interactúan con los ciudadanos y contra quienes se presentan las quejas ante la Defensoría, a fin de que orienten su actividad a un mejor servicio a la comunidad.

Para tal efecto es conveniente dotar al Defensor de la facultad de crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, así como con diversos sectores de la sociedad.

### *C. Supervisión de los deberes de la administración pública*

Toda persona se relaciona con la administración pública en diversas oportunidades. Esta relación de los particulares con la administración pública se justifica por la necesidad de

contar con un ente abstracto con personalidad jurídica –integrado por diversas instituciones– que tenga como finalidad organizar determinados aspectos de la sociedad.

Pero la administración pública enmarca su actividad dentro del respeto al principio de legalidad. En otras palabras, ésta debe actuar siempre en el marco de las competencias y atribuciones que le han sido asignadas por la ley. Ninguna de sus actividades, por lo tanto, puede justificarse en su propia autoridad, pues sólo la ley puede otorgar a los entes administrativos sus facultades de actuación. Si la administración no tiene previamente una autorización legal para actuar, simplemente no puede hacerlo.

La *Defensoría del Pueblo* tiene entre sus competencias controlar la legalidad de la actuación de la administración pública. Pero ello no significa que la Defensoría, cuando verifique un acto arbitrario o ilegal, imponga coercitivamente sus decisiones, modifique actos administrativos o fije multas, pues su potestad de control se basa en la persuasión, así como en la formulación de advertencias, recordatorios o recomendaciones, sin perjuicio del inicio de procesos constitucionales y procedimientos administrativos a los que pueda acudir.

Cosa distinta ocurre cuando los entes que forman parte de la administración pública no cumplen las obligaciones impuestas por la ley, supuesto en el cual también perjudican los intereses ciudadanos. No se trata en estos casos de una actuación fuera del marco de la legalidad, sino más bien de una omisión en el cumplimiento de las obligaciones legalmente asignadas a los entes administrativos. En estos supuestos, el Ombudsman o Defensor del Pueblo ha de llamar la atención sobre tal omisión, recomendando a las autoridades competentes cumplir adecuadamente sus tareas.

Con frecuencia los particulares presentan ante la administración pública solicitudes para que se pronuncie sobre una materia determinada. A pesar de que se trata del ejercicio del fundamental derecho de petición, es común que tales solicitudes no reciban respuesta o que ésta se expida con retraso. En ambos casos el administrado ve frustrado su pedido, y se le impide además acceder a otro órgano de la administración para que se pronuncie sobre lo que solicitó. Es de lamentar asimismo la existencia de una práctica común en las dependencias públicas de no brindar información adecuada al ciudadano sobre los diversos trámites o procedimientos que debe realizar ante ella, sea para cumplir una obligación o hacer valer un derecho. Incluso, en varias oportunidades, ni siquiera se le brinda dicha información. Los buenos oficios y la intermediación de la *Defensoría del Pueblo* puede lograr que determinados sectores de la administración tomen conciencia que la omisión o retardo en la respuesta a un pedido de un ciudadano, no sólo transgrede su derecho fundamental de petición, consagrado en la mayoría de constituciones e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sino que también le puede generar graves perjuicios.

En el desarrollo de sus funciones y competencias la administración pública puede lesionar derechos o intereses de los ciudadanos. Ante esta situación, el procedimiento administrativo se convierte en una garantía de los administrados para la protección de tales derechos o intereses, pues mediante este procedimiento habrá de canalizar la

administración pública su actividad para que pueda ser calificada como legítima<sup>6</sup>. Desde esta perspectiva, el procedimiento administrativo tiene una doble función: a) constituir una garantía de los derechos de los administrados; y b) asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general a través de medidas y decisiones idóneas, adoptadas por los órganos de la administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

La doctrina y la jurisprudencia en el derecho comparado han extendido el concepto de debido proceso, aplicado en el ámbito jurisdiccional, al procedimiento administrativo, particularmente al de naturaleza sancionadora. Por lo tanto, la *Defensoría del Pueblo* habrá de cautelar y supervisar que la Administración Pública cumpla con respetar las garantías del denominado debido proceso administrativo.

A todo lo dicho hasta aquí debe agregarse un aspecto de suma importancia: el control de la administración pública por parte de la *Defensoría del Pueblo* no debe interferir en el normal desarrollo de las funciones que le corresponde desarrollar a aquella en cumplimiento de los *mandatos* legales establecidos.

#### *D. Supervisión de la prestación de los servicios públicos*

Si bien a nivel de la doctrina del derecho administrativo no existe una definición exacta sobre lo que constituye o no un servicio público, se acepta como tales al transporte público, el suministro de electricidad y agua, la salud, la educación, la seguridad social y las telecomunicaciones.

En principio, la prestación de estos servicios es llevada a cabo por el Estado, sin embargo, el Estado puede delegar tal labor a una entidad privada, con la salvedad de que las entidades estatales competentes fiscalicen y aseguren el satisfactorio cumplimiento del servicio. Si bien existen organismos de control creados para fiscalizar la labor de las empresas que prestan servicios públicos, en diversos ordenamientos se le asigna como competencia a la *Defensoría del Pueblo* supervisar su correcta prestación.

Desde esta perspectiva, al establecerse la competencia de la *Defensoría del Pueblo* en la supervisión de la prestación de los servicios públicos, realizada incluso por los particulares, se está indicando que ella tendrá que controlar su adecuado funcionamiento, pues se considera que existe un derecho de los ciudadanos a su correcta prestación.

Esto plantea la necesidad de determinar el parámetro de control que debe utilizar el Defensor del Pueblo para ejercer esta competencia, pues no se trata únicamente de un control de legalidad y de constitucionalidad, sino que también incluye un control sobre la calidad y eficiencia del servicio prestado a los ciudadanos. Las posibilidades y límites de actuación de la *Defensoría del Pueblo* en esta área se vuelve más compleja aun, pues al existir otras entidades que cumplen una labor de supervisión de la prestación de tales servicios, se ha de evitar que se produzca una duplicidad de actuaciones.

Cuando la prestación de los servicios públicos se aleja de los parámetros que miden su adecuado suministro, los usuarios tienen el derecho a presentar su reclamo. La entidad

prestadora del servicio, sea pública o privada, debe atender esos reclamos y darles trámite conforme a los procedimientos que para estos efectos se establezcan. La negativa de la entidad prestadora a admitir los reclamos de los usuarios genera la indefensión de éste frente a cualquier supuesto de hecho que considere contrario a una adecuada prestación del servicio, o al cumplimiento de las obligaciones de la entidad prestadora asumidas en el contrato celebrado con ella, debido a que no se le permite dar inicio a un procedimiento en donde se discuta y resuelva el objeto de su reclamo.

Frente a estas situaciones el Ombudsman o el Defensor del Pueblo puede interceder ante la entidad prestadora del servicio a fin de que admita el reclamo que formule el ciudadano. En todo caso, de existir medios apropiados ante las entidades supervisoras de la prestación del servicio para efectuar una queja por la no aceptación del reclamo, la Defensoría puede brindarle la orientación necesaria para que opte por este camino. Pero si ni las empresas prestadoras del servicio ni las entidades supervisoras cumplen con admitir tales reclamos, la Defensoría debe llamar la atención sobre estos hechos haciendo uso de sus atribuciones como institución encargada de la protección de los derechos de la persona y la comunidad.

De otro lado, las entidades prestadoras de un servicio público se encuentran generalmente autorizadas, por la legislación correspondiente, a realizar un cobro a los usuarios por diversos conceptos relacionados con la prestación del servicio, tales como su consumo o mantenimiento. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que con mucha frecuencia los usuarios se quejan ante la Defensoría del Pueblo porque se les quiere hacer cobros excesivos. Ante estos casos, la *Defensoría del Pueblo* puede asesorar y orientar al quejoso sobre el procedimiento que éste debe seguir ante las vías administrativas correspondientes, o ante el Poder Judicial si fuera el caso, para cuestionar el cálculo errado del monto que se le exige pagar. Asimismo, la Defensoría podría interponer sus buenos oficios ante la entidad prestadora del servicio, intercediendo en favor del usuario para que se realice el cálculo correcto del consumo y del monto a pagar. De igual modo, puede recomendar a las entidades prestadoras de los servicios públicos adoptar determinadas medidas para una mejor medición del consumo de tales servicios por parte de los usuarios.

### **Vocablos de referencia:**

Opinión pública

### **Bibliografía:**

- Comisión Andina de Juristas: *Defensoría del Pueblo: análisis comparado*, Lima: CAJ, set. 1996.
- Córdoba, Jaime: *El Defensor del Pueblo: antecedentes, desarrollo y perspectivas de la institución del Ombudsman en Colombia*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Santafé de Bogotá, 1992.
- Defensoría del Pueblo: “Debate Defensorial”, *Revista de la Defensoría del Pueblo* N° 1. Lima: Defensoría del Pueblo, set. 1998.
- Federación Iberoamericana de Ombudsman: *II Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Memoria*. (Madrid: 14-16 de abril de 1997).
- Federación Iberoamericana de Ombudsman: *III Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Memoria*. (Lima: 6-9 de setiembre de 1998).



García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*. Civitas, Madrid, Reimpresión de la Cuarta edición, 1995.

Informes anuales de actividades de las defensorías del pueblo de Argentina, Colombia, España y Perú (años diversos).

La Pergola, Antonio: "Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada", en: *Revista de Estudios Políticos* No. 7, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1977.

Maiorano, J.: *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Macchi, Buenos Aires, 1987.

Universidad Carlos III de Madrid: *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, problemas y perspectivas*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1992.

Diego GARCÍA SAYÁN

## NOTAS

- 1 Puerto Rico (desde 1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1992), Paraguay (1992), Honduras (1992), Perú (1993), Argentina (1993), Bolivia (1994), Nicaragua (1995), Panamá (1997) y Ecuador (1998) cuentan con una institución de este tipo. Mientras tanto, su incorporación se encuentra en las agendas de los procesos de reforma constitucional y legal en Chile, Uruguay y Venezuela.
- 2 La Pergola, Antonio: "Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada". En: *Revista de Estudios Políticos* Nro. 7. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1977, p. 75.
- 3 Cabe mencionar en ese sentido que el art. 18 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador señala: "Cuando la cuestión o asunto objeto de la queja estuviera sometido a resolución judicial o administrativa, la Defensoría del Pueblo se limitará a vigilar el respeto al debido proceso, pudiendo para este efecto interponer las acciones y recursos contemplados en la Constitución Política de la República y la Ley".
- 4 Cabe mencionar en ese sentido que el art. 8, lit. i de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador señala que el Defensor del Pueblo puede realizar visitas periódicas a los centros de rehabilitación social, unidades de investigación, recintos policiales y militares para comprobar el respeto de los derechos humanos.
- 5 Esto se dispone asimismo a nivel legislativo en Argentina y El Salvador.
- 6 García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Civitas, Madrid, Reimpresión de la Cuarta edición, 1995, p. 432.

## DELITOS ELECTORALES

Un *sistema electoral* en un estado democrático tiene como finalidad primigenia garantizar la libre expresión de la voluntad soberana del pueblo; esta libertad genérica se rodea en nuestro tiempo de otro conjunto de libertades encaminadas a salvaguardar la opción entre diversos términos de una alternativa verdaderamente plural. A hacer efectiva dicha pluralidad y su fecunda concurrencia en la conquista del electorado se dirigen un conjunto de previsiones de muy diversa naturaleza entre las que es preciso incluir la tipificación como *delitos electorales*, o en su caso como faltas electorales, de un conjunto de conductas atentatorias contra la transparencia y objetividad del *proceso electoral*, como asimismo contra la igualdad entre los distintos competidores en la lid electoral y contra la libre manifestación de su opción de *voto* por parte del *elector*, en definitiva, contra la pureza de los comicios.

Como ya advirtiera Giménez Fernández<sup>1</sup> la práctica demuestra que no bastan las garantías de carácter preventivo para evitar la ejecución de actos encaminados a falsear el resultado de las luchas electorales, de aquí la necesidad de que las leyes electorales dediquen uno de sus capítulos o títulos a la tipificación de aquellas conductas que han de ser enjuiciadas como delitos o faltas electorales, con la concreción de las correspondientes penas o sanciones que les corresponden.

### I. Fuentes legales

Una problemática que, con carácter previo, nos plantean los *delitos electorales* es la necesidad o innecesidad de su regulación con carácter especial, al margen del Código Penal.

Razones de técnica legislativa y atinentes a las relaciones entre el Código Penal y las leyes especiales, han presidido la discusión sobre la conveniencia de recoger en una ley especial la materia penal electoral o, por el contrario, de regularla en el propio Código Penal.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la doctrina no ha mantenido una posición unánime. Aunque el ideal sería que toda la materia penal estuviera reunida en un solo cuerpo legal, no hay que olvidar, por otro lado, que determinadas materias, por sus particularidades, no guardan relación con lo que tradicionalmente constituye la materia propia de un Código Penal o son de tal naturaleza, por su carácter de transitoriedad o por encontrarse en un período incipiente de materialización, que su inclusión plantearía graves problemas de encuadre, como bien lo advierte Altés<sup>2</sup>.

Por lo que se refiere a las relaciones entre el Código común y la Ley especial, normalmente, o bien se acude a normas de remisión de la propia Ley especial al Código, o bien contiene éste una norma de carácter supletorio respecto a las leyes especiales.

Parece necesario concluir subrayando que los *delitos electorales* forman parte de aquellos que justifican plenamente su regulación en una ley especial. Si atendemos a las fuentes legales, podemos observar que son muy pocos los casos en que la Constitución regula directamente aspectos relacionados con los delitos y faltas electorales. Con todo, algunos encontramos. Así, el art. 57 de la Constitución de Honduras dispone que “la acción penal por los delitos electorales establecidos por la Ley es pública y prescribe en cuatro años”. Y el art 58 prescribe que “la justicia ordinaria, sin distinción de fueros, conocerá de los delitos y faltas electorales”. Sin ánimo exhaustivo, podemos recordar asimismo que el art. 137.4 de la Constitución de Panamá atribuye al Tribunal Electoral la competencia de “sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley”. En otros casos, la Constitución se limita a exigir determinado rango legal para las normas que regulan la materia electoral, dentro de la cual se incluyen los *delitos electorales*; es el caso, por ejemplo, del art. 18 de la Constitución de Chile. En este país, en Nicaragua, en Venezuela y en España, los *delitos electorales* se regulan en normas para cuya aprobación se exige una mayoría parlamentaria reforzada.

No obstante, lo habitual, lo más común, es que el rango normativo de estas disposiciones sea el de la ley ordinaria del Congreso o Parlamento<sup>3</sup>. De igual forma, en la mayoría de los ordenamientos iberoamericanos los *delitos electorales* se recogen en legislación especial, básicamente en códigos y leyes electorales.

## II. Concepto y tipos

*Delitos electorales* son aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un *sistema electoral* democrático.

La tipificación de una determinada conducta como delito o falta electoral es algo que corresponde decidir al propio legislador, atendiendo al efecto a los criterios que estime oportunos en cada momento, criterios que varían según los países, por lo que no es extraño observar que un mismo hecho puede ser castigado como delito en un país o sancionado como falta en otro.

Son escasas las legislaciones que proceden a definir genéricamente el *delito electoral*; entre ellas cabe recordar la Ley Electoral de Bolivia, cuyo art. 213 dispone que “toda acción u omisión dolosa o culposa voluntaria, violatoria de las garantías que establece esta ley constituye un delito electoral penado con arresto y/o multa. Pérdida del cargo para los empleados públicos”.

También en Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone (art 251) que “comete delito electoral quien por dolo o culpa realice actos u omisiones contra el proceso electoral para impedirlo, suspenderlo, falsearlo o alterar sus resultados”.

En definitiva, la tipificación como delictivas de una serie de conductas trata de garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho de *voto*, la igualdad de oportunidades entre los actores políticos que compiten en la lid electoral, la legalidad del procedimiento, ésto es, el respeto de las reglas de juego prefijadas por el legislador, y de resulta de todo ello, la

autenticidad y pureza del proceso. Dos elementos resultan trascendentales en orden a la tipificación: el autor de la conducta delictiva y la materia. En atención al autor suelen diferenciarse los delitos cometidos por funcionarios públicos de aquellos otros en que el autor es un particular. Entre los primeros puede a su vez efectuarse el distingo entre los cometidos por funcionarios públicos en sentido estricto de aquellos otros cuya autoría ha de atribuirse a personas que desempeñan funciones públicas tan solo en el *proceso electoral*.

Los actos delictivos de los funcionarios públicos pueden consistir bien en incumplimiento de funciones, bien en abuso de *poder*. Así, se consideran “abusos de *poder*” acciones tales como la falsificación de documentos electorales, muy común en la legislación electoral latinoamericana, la intimidación de los *electores*, la detención de integrantes de las mesas electorales o de cualquier *elector* y, con carácter general, todo abuso del funcionario encaminado a favorecer a un determinado candidato u opción política concurrente a los comicios.

Muy común es la tipificación como delito de incumplimiento de funciones por personas que, puntualmente, participan en el *proceso electoral*, de conductas tales como: la inasistencia a la convocatoria de la mesa electoral, la retirada de la mesa con anterioridad al término de la *elección*, la omisión voluntaria de la firma del acta electoral o la falta de mención en el acta de las incidencias producidas o de las reclamaciones presentadas.

En cuanto a los tipos delictivos en que pueden incurrir los particulares, cabe indicar que, como en otro lugar hemos señalado<sup>4</sup> casi todos los países latinoamericanos castigan las acciones de los particulares consistentes en la obstaculización del *proceso electoral*; los *fraudes* electorales (destacando entre ellos los delitos de votar dos o más veces o votar sin tener derecho a ello); las falsedades electorales; los actos de propaganda ilegal; los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y, muy particularmente, en los lugares cercanos a los *colegios electorales* o en el propio colegio, y las coacciones dirigidas contra otros *electores*. En atención a la materia y circunscribiéndonos a la legislación electoral en Latinoamérica<sup>5</sup>, cabe decir que encontramos gran variedad de tipos delictivos que pueden agruparse del siguiente modo: a) la obstaculización del *proceso electoral* b) falsedades, c) *fraude* electoral, d) abandono de funciones, e) propaganda ilegal, f) sobornos, g) coacciones, h) desórdenes públicos, i) calumnias e injurias, y j) sustracciones.

No vamos a entrar a analizar todos y cada uno de esos tipos, sino que vamos a limitarnos a efectuar un repaso de algunas de las conductas delictivas más comunes a la vista de las diferentes legislaciones electorales europeas y latinoamericanas. A tal efecto, las vamos a agrupar en función de los distintos rasgos que caracterizan el derecho de *sufragio* y la emisión del *voto*: *sufragio* obligatorio, bien que, desde luego, no en todos los países, *voto* secreto, *sufragio* igual y *sufragio* libre.

### III. Análisis particularizado de algunos tipos delictivos

#### A. Omisión del Sufragio

Como es sabido, el *sufragio* puede ser tan solo concebido como un derecho en cuyo caso, aún siendo un deber cívico, jurídicamente no es una obligación, o también como un derecho que es a la par una obligación, supuesto en el que su omisión puede ser sancionada.

Los ordenamientos que determinan el carácter obligatorio de la emisión del *voto* suelen contemplar como conducta sancionable la no emisión del mismo. Es el caso, entre otros, de Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras.

En Argentina, el Código Electoral Nacional, aprobado por Decreto num. 2135/1983, de 16 de agosto, en su art 125 tipifica como falta electoral la no emisión del *voto*. De conformidad con dicha norma, se impondrá multa de 50 a 500 pesos argentinos al *elector* que dejare de emitir su *voto* y no se justificare ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta días ulteriores a la respectiva *elección*. El infractor no podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a partir de la *elección*. El infractor que no abonare la multa no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estatales nacionales, provinciales o municipales.

El Código Electoral belga, de 19 de agosto de 1928, dedica su Título VI a “De la sanction de l’obligation du Vote”. En los artículos 207 y siguientes se contempla el procedimiento a seguir para la verificación de los ciudadanos que hayan incumplido su obligación de votar. En los ocho días siguientes a la proclamación de candidatos electos, el comisario de esta averiguación deberá dirigir al juez de paz una lista con los *electores* que no hubieren tomado parte en la votación o cuyas excusas no hubieren sido admitidas. Una primera ausencia no justificada era sancionada con advertencia o multa de uno a tres francos. Caso de reincidencia en los seis años inmediatamente posteriores, la multa se había de elevar de tres a veinticinco francos y si las reincidencias se reprodujeran por tercera y cuarta vez en el plazo de quince años, el *elector* será borrado de las listas electorales por un periodo de diez años durante el cual no podrá recibir ningún nombramiento, promoción o distinción, sea gubernamental o de las administraciones provinciales o municipales.

En Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras, la omisión del *voto* lleva aparejada una sanción. En Bolivia es fijada por la Corte Nacional Electoral. En Brasil se fija por la ley que la cuantifica en función a un porcentaje (del 3 al 16 por 100) del salario mínimo de la región, algo similar a lo que se prevé en Ecuador (multa del 2 al 25 por 100 del salario mínimo vital). En Honduras se precisa legalmente la cuantía de la multa.

En México, el incumplimiento injustificado de la obligación de votar en las elecciones federales (Presidente de la República, así como diputados y senadores a las cámaras respectivas del Congreso de la Unión), está sancionado con la suspensión por un año de los derechos o prerrogativas políticas del ciudadano, según se prevé en los artículos 38, fracción 1, en relación con el 36, fracción III, de la Constitución Federal.

También en Luxemburgo encontramos previsiones legales análogas. La Ley Electoral luxemburguesa, de 31 de julio de 1924, en sus artículos 261 y 262, introducidos en la reforma operada por la ley de 31 de julio de 1973, determina que en el mes inmediato a la proclamación del resultado del *escrutinio*, el oficial del ministerio público debe confeccionar, bajo el control del juez de paz, una lista con los *electores* que no hayan tomado parte en la votación o cuyas excusas no se hubieren admitido.

Una primera abstención no justificada será sancionada con una multa de 1000 a 2500 francos. Caso de reincidencia, la multa será de 5.000 a 10.000 francos. En definitiva, la omisión del *voto*, en aquellos países en que su emisión es obligatoria, aparece por lo general sancionada como falta más que *delito electoral* y, coherentemente con ello, quien incumple esta obligación es objeto de una sanción pecuniaria.

#### *B. Violación del secreto del voto*

El secreto del *voto* es una de las más relevantes garantías del *sufragio* democrático, pues, a través de ella, se persigue salvaguardar de modo real la libre emisión del *sufragio*. Solo cuando esté garantizado el secreto del *voto* podrá el *elector* votar con entera libertad. Es por ello que los códigos y leyes electorales sancionan aquellos actos orientados a conculcar ese secreto. Nos referimos, ejemplificativamente, a las legislaciones de Argentina, Costa Rica y Portugal.

El art. 141 del Código Electoral Nacional argentino castiga con la pena de seis meses a dos años de prisión al que utilizare medios tendentes a violar tal secreto. De igual forma, el Código Electoral de Costa Rica, de 10 de diciembre de 1952, reformado por Ley del 28 de noviembre de 1996, sanciona con la pena de prisión de dos a doce meses a quien violare por cualquier medio el secreto ajeno. En América Latina, esta conducta es también tipificada como delictiva entre otros países, en Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú y México. En análogo sentido se orienta el art. 151 de la Ley Electoral No. 14/1979, de 16 de mayo, para la Asamblea de la República portuguesa.

Signifiquemos por último que algunos ordenamientos no sólo tipifican la violación del secreto del *voto* ajeno, sino también la revelación del propio *voto*. Este es el caso del art. 142 del Código Electoral Nacional argentino, que impone la pena de prisión de uno a dieciocho meses al *elector* que revelare su *voto* en el momento de emitirlo.

#### *C. Voto múltiple o ilegal*

El principio del *sufragio* igual es uno de los rasgos característicos de todo *sistema electoral* democrático. De ahí que las leyes electorales sancionen las conductas que tienden a vulnerarlo, pudiendo provenir la conculcación bien del *voto* múltiple (incluso de la mera inscripción censal múltiple), bien de la inscripción fraudulenta en una lista electoral o de la emisión asimismo fraudulenta del *voto*.

Buen número de ordenamientos electorales latinoamericanos se orientan en esta dirección. En Argentina, el art. 137 del Código Electoral Nacional impone la pena de

prisión de seis meses a tres años al ciudadano que se inscribiere más de una vez o lo hiciera con documentos apócrifos, anulados o ajenos, o denunciare domicilio falso. Y el art. 139 castiga a quien votare más de una vez con la pena de uno a tres años de prisión con distintas penas, la votación múltiple y la falsificación registral son sancionadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, sancionándose en el Perú y en la República Dominicana tan solo el *voto* múltiple. La regla general es que se trata de penas de privación de libertad, aunque ello encuentra algunas excepciones, como es el caso de Venezuela, donde la falsificación registral es sancionada tan solo con multa de 10 a 25 días de salario mínimo o, en su caso, arresto proporcional. Cabe destacar asimismo como particularidad que el art. 153, f/ del Código Electoral de Costa Rica sanciona no solo a quien votare más de una vez, sino también a quien pretendiere hacerlo.

Los ordenamientos electorales europeos siguen esta misma pauta. En Francia, el Código Electoral (Decretos No. 64-1086 y 64-1087, de 27 de octubre de 1964) sanciona (art. 86) a toda persona que se inscribe en una lista electoral con nombre falso, o falseando sus cualidades, ocultando su incapacidad legal... etc. Y el art 93 castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 720 a 20.000 francos al ciudadano que, aprovechándose de una inscripción múltiple, vote más de una vez.

Análogas determinaciones encontramos en el Reino Unido. El art 48.2, a/ de la “Representation of the People Act” de 1949 (Ley destinada a codificar ciertas disposiciones relativas a las *elecciones* parlamentarias y de gobierno local, corrupciones, prácticas ilegales y reclamaciones judiciales en materia electoral) considera culpable de delito a la persona que vote como *elector* más de una vez en el mismo distrito en una *elección* parlamentaria. Y el art. 46.1, a castigar a quien vote a sabiendas de que está sujeto a una inhabilitación legal para poder votar.

También en Portugal la Ley Electoral (art 149) tipifica como conducta delictiva el *voto* plural o múltiple, castigando esa conducta con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 20.000 a 100.000 escudos. Y en España, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, en su art. 142, castiga con las penas de prisión menor en grado mínimo, inhabilitación especial y multa de 30.000 a 300.000 pesetas, a quienes voten dos o más veces en la misma *elección*, o a quienes voten dolosamente sin capacidad para hacerlo.

Señalaremos finalmente que en México, el Código Penal Federal de 1931, a través de una reforma que entró en vigor el 16 de agosto de 1990, sanciona a quien vote más de una vez en una misma elección, con multa de diez a cien días multa y pena de prisión de seis meses a tres años.

#### *D. Constricción de la libertad de sufragio*

La libertad de emisión del *sufragio* puede ser constreñida a través de medios muy diversos: bien directamente, obligando o coaccionando a votar en un determinado sentido o impidiendo la emisión del *voto*, bien a través de cauces indirectos, induciendo con engaño a un *elector*, o a una pluralidad de ellos, a votar por una opción política concreta. Las

legislaciones electorales nos ofrecen un muestrario de conductas delictivas reconducibles a este ámbito en verdad variopinto, llegando incluso a sancionar, en algún caso, la organización para el mismo de los comicios de actividades que puedan repercutir, obstaculizándolo, sobre el cuerpo electoral. Tal es el caso del Código Electoral Nacional argentino, que sanciona con la pena de prisión de quince días a seis meses al empresario u organizador de espectáculos públicos o actos deportivos que se realicen durante el desarrollo del acto electoral hasta transcurridas tres horas desde la finalización de la votación. Otro tanto se prescribe respecto de quienes organicen o autoricen juegos de azar. Complementariamente, la propia normativa argentina impone la pena de prisión de dos meses a dos años a quien con engaños indujere a otro a votar en determinada forma o a abstenerse de hacerlo. Las coacciones y los sobornos son generalizadamente tipificadas como conductas delictivas en gran parte de los países latinoamericanos; así, en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

No muy dispar es la legislación electoral europea en este aspecto. En Francia, el art 107 del Código Electoral penaliza al que, bien atemorizando a un *elector*, bien amenazándole o violentándolo, intente influenciar su opción de *voto* o lograr su abstención. La pena prevista es la prisión de un mes a dos años, a la que se ha de adicionar una multa de 720 a 30.000 francos. En Luxemburgo, se castiga con multa de 5000 a 50.000 francos a quienes, bajo cualquier pretexto, ofrezcan o prometan a los *electores* una suma de dinero, valores, comestibles, bebidas o cualesquiera otras ventajas.

En Portugal, el art. 152 de su Ley Electoral castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años a quien usare de la violencia o amenaza sobre cualquier *elector*, o usare de engaños o artificios fraudulentos, falsas noticias o cualquier otro medio ilícito para constreñir o inducir a votar una determinada lista o para abstenerse de votar.

En España, los apartados a/ y b/ del art 146.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, castigan con la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas a quienes por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el *voto* de algún *elector*, o le induzcan a la abstención, y a quienes con violencia o intimidación presionen sobre los *electores* para que no usen de su derecho o lo ejerciten contra su voluntad.

Análogas determinaciones acoge el Código Penal Federal de México, cuyo artículo 405, fracción VI, impone una pena de cincuenta a doscientos días multa, y prisión de dos a seis años, al *funcionario electoral* que haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la *jornada electoral* en el interior de las *casillas* o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su *voto*. Asimismo, el artículo 407, fracción I, del mismo código penal, sanciona con una pena pecuniaria de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a los servidores públicos que obliguen a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad y jerarquía, a emitir sus votos a favor de un *partido político* o candidato. En ambos casos, además, se pueden imponer sanciones de inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo, según se prevé en el artículo 402 del propio ordenamiento de referencia. Reseñemos asimismo que el artículo 404 impone una



sanción de hasta 500 días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o *partido político*, o a la abstención del ejercicio de derecho al *voto*.

Junto a las determinaciones precedentes, las leyes electorales sancionan todos aquellos actos que, al alterar la normalidad del *colegio electoral*, imprescindible para que el *elector* pueda emitir con entera libertad su *voto*, constriñen aquella libertad. Así, el Código Electoral belga (art. 190) sanciona toda irrupción en un *colegio electoral*, consumada o intentada violentamente, que se oriente a obstaculizar las operaciones electorales. Otro tanto prevé el Código Electoral francés (art. 99), prácticamente en idénticos términos, y ambos textos legales vuelven a coincidir en la sanción a los miembros de un *colegio electoral* que durante el desarrollo del acto electoral cometan ultrajes o violencias contra el propio colegio, uno de sus miembros o contra cualquier *elector*.

De igual forma, la legislación luxemburguesa tipifica la irrupción violenta, o su tentativa, en un *colegio electoral*, mientras que en España, en similar dirección, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General castiga a quienes impidan o dificulten injustificadamente la entrada, salida o permanencia de los *electores* candidatos, apoderados, interventores y notarios en los lugares en que se realicen actos del procedimiento electoral, como también a quienes perturben gravemente el orden en cualquier acto electoral o penetren en los locales donde estos se celebren portando armas u otros instrumentos susceptibles de ser usados como tales.

También en México, el artículo 403, fracción XII, del Código Penal Federal, sanciona con la pena de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años a la persona que impida en forma violenta la instalación de una *casilla electoral* o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la *casilla*. El artículo 405, fracción III del citado código, sanciona con cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, así como con inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, destitución del cargo, según, en este último caso, se determina en el artículo 402 del mismo código, al *funcionario electoral* que obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada. Adicionalmente, en el artículo 406, fracción VI, del ordenamiento citado, se sanciona con cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o candidato que obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o que con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales. Asimismo, el Código Electoral de Costa Rica, incrimina a quien se presente en un *colegio electoral* en notorio estado de embriaguez.

#### *E. Incumplimiento de funciones electorales*

En todo *colegio electoral* debe de haber al menos una mesa integrada por un número determinado de miembros, a la que corresponde presidir y dirigir el acto de la votación. La Mesa electoral está integrada por un presidente y unos vocales que han de ser elegidos, por lo general, por *sorteo* público de entre los *electores* censados en la sección electoral a la que corresponde la mesa.

La participación como miembro de la mesa constituye un deber cívico y una auténtica obligación legal, por lo que su incumplimiento es generalmente sancionado por la legislación electoral.

Por destacar algunos ejemplos, recordaremos que en México, el incumplimiento injustificado de las funciones electorales está sancionado con la suspensión por un año de los derechos o prerrogativas políticas del ciudadano, según se prevé en los artículos 38, fracción I, en relación con el 36, fracción V, de la Constitución federal. El Código Electoral argentino (art. 132) castiga con la pena de prisión de seis meses a dos años a los funcionarios creados por la propia ley y a los *electores* designados para el desempeño de funciones que sin causa justificada dejen de concurrir al lugar donde deban cumplirlas o hicieren abandono de ellas. Y el Código Electoral costarricense (art. 152, g/ ) sanciona con la pena de inhabilitación absoluta por un periodo de dos a ocho años a los *electores* que, habiendo sido designados para formar parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de una Junta Receptora, no se apersonen sin que haya justa causa, para el oportuno juramento después de haber sido requeridos a ese efecto por una vez.

En Latinoamérica, la mayor parte de los ordenamientos electorales tipifica como *delito electoral* el que genéricamente podríamos llamar abandono de funciones. Aparte de los países citados, este es el caso, entre otros de Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

También en los ordenamientos europeos se sanciona esta conducta. La Ley Electoral portuguesa (art. 164) sanciona a quien, habiendo de integrar la Mesa de la asamblea electoral, sin motivo justificado, no asuma o abandone esas funciones. La sanción es una multa que oscila entre los 1000 y los 20.000 escudos.

En España, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, prescribe (art. 143) que el residente y los vocales de las mesas electorales, así como sus respectivos suplentes, que dejen de concurrir a desempeñar sus funciones, las abandonen sin causa legítima o incumplan sin causa justificada la obligaciones de excusa o aviso previo que les impone la propia Ley, incurrirán en la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas.

#### *F. Otras conductas tipificadas*

Junto a las conductas precedentemente citadas, las normas electorales tipifican muchas otras acciones u omisiones que puedan atentar contra la regularidad, legalidad y autenticidad del *proceso electoral*.

Especial trascendencia adquieren a tal efecto, como ya tuvimos oportunidad de destacar con anterioridad, las actuaciones dolosas o negligentes de los funcionarios públicos que supongan una vulneración de la normativa electoral. En este marco puede situarse el incumplimiento de las normas relativas al censo electoral o de aquellas otras que regulan la constitución de las Juntas y Mesas electorales. Notoria relevancia presentan a este respecto las actuaciones que, con abuso del cargo, impliquen la realización por tales

funcionarios de alguna falsedad, como el cambio, ocultación o alteración, de cualquier modo, del sobre o papeleta electoral que el *elector* entregue al ejercitar su derecho de *sufragio*, o la realización fraudulenta del recuento de *electores* en actos referentes a la formación o rectificación del censo o en las operaciones de votación y *escrutinio*, todo ello hecho dolosamente.

Algunas Leyes Electorales tipifican como *delito electoral* las actuaciones de los partidos que vulneren lo establecido por la ley en relación con las limitaciones fijadas para los gastos electorales, considerando responsables de estos delitos a los administradores o generales de las distintas *candidaturas* presentadas. Asimismo, algunos códigos, cual es el caso del español, penalizan la vulneración dolosa de la normativa vigente en materia de *encuestas electorales* (prohibición durante un periodo determinado inmediatamente anterior al día de los comicios de la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación, sujeción de los sondeos o encuestas a una serie de requisitos para que puedan ser publicados... etc).

#### **IV. Aspectos procesales**

Con carácter general, la acción penal para perseguir los *delitos electorales*, como en otro lugar se ha destacado<sup>6</sup>, puede ejercitarse de oficio o a instancia de parte, mediante denuncia. Es también posible el ejercicio de la acción popular; en algunos casos se establece esta posibilidad y en otros se excluye expresamente, ya sea para todos los delitos o solo para algunos de ellos.

Algunas legislaciones establecen una obligación de denuncia para los funcionarios y para las personas que, ejerciendo funciones públicas en el *proceso electoral*, conozcan de la comisión de un delito. En cuanto a los órganos jurisdiccionales competentes, en algunos países la legislación se remite expresamente a la jurisdicción ordinaria, que será la competente para conocer de los *delitos electorales*. Es el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua y Paraguay. En otros casos, como Colombia o Costa Rica, nada se determina al efecto, por lo que ha de presuponerse que será la jurisdicción ordinaria la que asimismo asumirá la competencia.

Por último, en un tercer bloque de países, la competencia para el conocimiento de estos delitos se atribuye a una jurisdicción especial: así, los jueces electorales en Argentina, el Tribunal Supremo Electoral en Costa Rica y en Panamá, el Consejo Supremo Electoral en la legislación venezolana anterior a la nueva Constitución, el Tribunal o Registrador Electoral en El Salvador... etc.

En lo que al conocimiento de las faltas electorales atañe, la regla más general es que sean los propios órganos de la *justicia electoral* los que conozcan de las mismas, si bien no faltan casos, como los de Honduras y Venezuela, en los que hay una habilitación competencial a los órganos de la jurisdicción ordinaria para el conocimiento de estas faltas. En Chile y Guatemala son los órganos jurisdiccionales municipales los competentes.

## Vocablos de referencia:

Derecho procesal electoral

Sufragio

Voto

## Bibliografía:

Altés Martí, Miguel Angel: “El delito electoral”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts. No. 8 (extraordinario), Valencia, 1999.

Carreras, Francesco de y Valles, Josep Ma.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977.

Fernández Segado, Francisco: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Editorial Dykinson. Madrid, 1986.

Giménez Fernández, Manuel: *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, 2a ed., Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977.

González Encinar, José Juan y Fernández Segado, Francisco: “Delitos y faltas electorales”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos humanos - Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Jiménez de Cisneros, Francisco Javier: *Ley Electoral*, Cuadernos de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983.

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

Morillas Cuevas, L.: *Los delitos electorales*. Aspectos penales del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Granada, 1977.

Rodríguez Devesa, José Ma.: *Derecho Penal. Parte General*, Editorial Dykinson, Madrid, 1981.

Sánchez Agesta, Luis: *Ley Electoral*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

## NOTAS

- 1 Manuel Giménez Fernández: *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, 2ª ed., Sevilla, 1977, pág. 171.
- 2 Miguel Angel Altés Martí: “El delito electoral”, en *Corts Anuario de Derecho Parlamentario* número 8 (extraordinario y monográfico sobre “Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma), Valencia, 1999, págs. 163 y sigs; en concreto, pág. 165.
- 3 Cfr. al efecto, José Juan González Encinar y Francisco Fernández Segado: “Delitos y faltas electorales”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 631 y sigs; en concreto, pág. 633.
- 4 José Juan González Encinar y Francisco Fernández Segado: “Delitos y faltas electorales”, op. cit, pág. 636.
- 5 *Ibid.*, págs. 637 y sigs.
- 6 *Ibid.*, págs. 650-653.

# DEMOCRACIA

## I. Concepto

Las *formas de gobierno* modernas se han definido, curiosamente, por su denominación antigua en la cultura occidental. La *democracia*, la teocracia, la autocracia, la plutocracia, la anarquía, la poliarquía, etc., son vocablos que recogen de sus viejas voces su contenido esencial.

*Democracia* viene de las raíces griegas “demos”, que significa pueblo, y “kratos”, que significa gobierno, de esta manera tenemos que la *democracia* es el gobierno del pueblo, como la autocracia es el gobierno de uno, la plutocracia el gobierno del dinero o la teocracia el gobierno de Dios. Asimismo, la autarquía es el *poder* de uno, la poliarquía el *poder* de todos y la oligarquía el *poder* de un grupo.

Sin embargo, aunque el espíritu de la palabra antigua representa en esencia la forma moderna de entender el sistema que se alude con ese término, los cambios de significación en cada época nos hace que seamos un tanto cuidadosos en una asimilación exacta del vocablo.

*Democracia* puede ser el gobierno del pueblo, pero el pueblo no significaba lo mismo en la época clásica de los helenos que ahora, ni en extensión, ni en contenido del término mismo. Pueblo, en su acepción que se refiere a la decisión política, en la era y en el lugar en que se acuña la palabra *democracia*, significaba a un conjunto de personas, ciudadanos de Atenas, que se consideraban iguales entre sí en tanto que compartían una capacidad o atribución de la que carecían el resto de los habitantes de esa ciudad-estado: la de gobernar a la sociedad en la que vivían.

Los extranjeros, los esclavos, las mujeres, los minusválidos, vivían en la comunidad pero no eran considerados pares por los demás habitantes de esa sociedad.

La razón fundamental de la exclusión radicaba en la estimación que por no haber nacido como parte de esa *república*, no podían tener estos seres, un interés auténtico comprometido con la buena marcha de la ciudad. Su vida en lo esencial no se iba a ver afectada por los aciertos o los desaciertos que se logaran o cometieran desde el gobierno.

Por otro lado, en cuanto a la consideración propia del pueblo, se aceptaba que cada uno de los miembros de esa sociedad era juzgado, estimado y hasta su destino y su vida misma administrada por el interés mayoritario de esa comunidad que podía disponer de su persona de cualquier manera como estimase conveniente. El hombre tenía existencia dentro de la comunidad, a ella se debía y ella arbitraba su destino por la decisión de los más de entre los iguales. Así, a las personas notables que poseían grandes méritos se les podía condenar al destierro para evitar que esas cualidades pudieran opacar al resto o convertirse en un peligro para el sistema de gobierno instalado en esa colectividad. El

pueblo era el conjunto de la comunidad, más que una reunión de personas con sus propios valores y su individualidad.

Esta *democracia* como sistema de gobierno y como punto de referencia real para las formaciones políticas desaparece en la Antigüedad y en la Edad Media y es con el redescubrimiento de Aristóteles que se vuelve a recuperar como categoría académica primero y como modelo de gobierno bastante después.

Pero en la reaparición práctica, que se produce bajo el imperio del racionalismo filosófico y en el auge de las ideas liberales, ni el pueblo significaba lo mismo, ni el contenido del término era similar.

Pueblo fue entonces, para efectos políticos, sinónimo del conjunto de personas que podían participar en el gobierno, pero quienes podían hacerlo, quienes acreditaban ese interés que les daba cabida en esa estimación de igualdad no fueron todos los hombres libres que se consideraban naturales de la comunidad, sino aquellos mayores de determinada edad y con un nivel de ingresos o con una riqueza bastante que les permitía decir que el interés que ellos ponían en un buen gobierno podía medirse porque, de tomar decisiones equivocadas iban a perder lo que en su vida o en su herencia familiar habían logrado. Quienes no tenían ni esa riqueza ni esos ingresos no calificaban para participar en el gobierno de la sociedad y para los efectos reales no eran sujetos de decisión en el sistema.

La lucha entonces se comenzó a dar para que dentro del término pueblo y dentro de la posibilidad de participar en el gobierno de la comunidad, se abriera el campo a otras personas que no tenían esa riqueza. Se señaló entonces que para acceder a este escalón había que tener una determinada cultura o educación. Con un mínimo se podía reclamar el derecho de una decisión responsable y, por lo mismo, de un compromiso real con las decisiones que se adoptaran o se propusieran a los demás. Quienes no alcanzaban ese mínimo de cultura o educación o no tenían esa riqueza, no eran parte del pueblo con significación política decisoria.

Poco a poco se fue dejando de lado esas barreras y se estimó que forman parte del pueblo y tienen capacidad de participar en el gobierno y sus decisiones todas las personas mayores de una determinada edad, pertenecientes a cualquier sexo y sin ningún criterio de discriminación que no sea el de estar comprometido con la vida futura de la comunidad. Por ello, a los extranjeros, a quienes antes por razones inicialmente religiosas (sus dioses no estaban en la ciudad) se negaba el acceso a las decisiones políticas, se les abrió la posibilidad de participar en ellas demostrando el interés por el Estado a través de la vía de la nacionalización.

Hoy día podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad.

Esta modificación expresa la igualdad básica en que los seres humanos se estiman el día de hoy, más allá de los diversos grados de fortuna o ubicación en el mapa social o cultural de una nación y la consecuencia lógica de tener el mismo derecho a decidir el destino de la colectividad.

Pero la segunda modificación, conceptualmente tan importante como la primera, fue que el pueblo estaba formado por seres humanos que tenían su propia individualidad y sus propios derechos que no venían otorgados por el Estado sino por la naturaleza misma. De esta forma, cualquier gobierno encontraba los límites de esa dignidad que no se podía vulnerar. Incluso el gobierno de la mayoría encontraba esos límites.

Al proclamar los derechos de cada persona, se pone una barrera a la acción del gobierno. No se puede traspasar esos derechos sin desfigurar al sistema. La *democracia* es así, en la edad moderna, un sistema de gobierno de seres humanos que se autoperciben dignos e iguales.

La reaparición de la *democracia* se hace en conjunto con la aparición de las cartas de derechos, de las declaraciones de las condiciones mínimas que se exigen respetar para la vigencia de la vida con condición de humana.

Las constituciones, no sólo son instrumentos de asignación de competencias para los detentadores del *poder*, sino son la expresión de la concesión de un *poder* limitado a los gobernantes. Limitado por esa dignidad y esos derechos que no pueden desconocer y contra los cuales no pueden atentar.

La preocupación de los constituyentes y de los hombres públicos americanos se centró en evitar que la mayoría pudiera reemplazar al capricho o a la arbitrariedad de los gobernantes absolutos, sin ningún respeto por la persona. En ese sentido es importante recordar la frase de Alexander Hamilton en “El Federalista” que señala que una Nación, luego de liberarse de la opresión de los gobernantes extranjeros debe de estar muy atenta para no caer en la dictadura de las mayorías.

La voluntad del gobernante absoluto, no es entonces reemplazada por la voluntad de un gobernante elegido por una mayoría que también puede actuar con criterio absolutista, sino que es referida al respeto a esos derechos fundamentales de la persona. Esos derechos son el límite y su remoción no depende del Estado, el que siempre debe de atender con respeto esas capacidades del ser humano.

La *democracia* es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera sea su titular.

La *democracia* moderna no sólo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos. En el gobierno democrático, el pueblo en general, la sociedad que vive en ese territorio, tanto la mayoría como la minoría, deben de mantener como consecuencia de su aplicación, esa

condición que no es posible alterar con normas que conviertan en inferiores a un grupo y en superiores a los demás. La igualdad no sólo debe estar presente en el momento en que se adopta una decisión, sino que en la *democracia* esa igualdad debe ser una vocación permanente.

Para que el gobierno del pueblo se produzca con estas características, deben cumplirse una serie de reglas que garanticen que ello suceda y que aseguren que no se trata de una suplantación de una persona, o de un grupo de personas, que se arroga la voz del pueblo o que lo desfigure cercenando sus derechos esenciales hasta convertirlo en un grupo de seres sin libertad y sometidos.

Esas reglas son las que constituyen el sistema democrático y las que nos hacen reconocer si en verdad estamos o no en una *democracia*.

## **II. Los valores de la democracia**

La organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben de plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del *pluralismo* y el de la tolerancia.

Los dos primeros hacen a la dignidad del ser humano. Ya hemos visto que la *democracia* moderna es inescindible del reconocimiento del hombre por su propio valor.

La igualdad de los seres humanos en lo fundamental es uno de los presupuestos básicos de la *democracia* porque hace que todos tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Las diferencias que existen en relación con la religión, al sexo, a la cultura, a la riqueza entre los seres humanos no resultan relevantes para los miembros de una comunidad política. Las diferencias que se asumen importantes en este momento son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, vale decir al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, vale decir el comprometer el ser humano su destino con esa sociedad. Quienes forman parte de la misma tienen el derecho igual de participar en la decisión sobre su destino.

Esta igualdad se ha ido conquistando paulatinamente y ha dado lugar, como lo señalara Thomas Paine, a luchas, guerras civiles y secesiones cuando era desconocida a una porción de personas que vivían en un territorio y a quienes, al ser tratadas como inferiores, se les desconocía también su derecho a la libertad.

La *participación política* en búsqueda de esa igualdad ha sido el sendero por el que se ha enrumado la *democracia*. Como se ha visto, se fueron paulatinamente derogando las diferencias en razón de la riqueza, de la raza, de la cultura y del sexo.

La igualdad en la *democracia* lleva a que se persista en una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, no limitándose a aceptar el *voto* como la única expresión de esta participación.



El segundo principio es el de la libertad. La *democracia* tiene que respetar esta característica esencial del ser humano. Los límites a la libertad sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua. El ser humano siempre debe mantener en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. Esto implica el reconocimiento de un campo de acción en el que el Estado no puede inmiscuirse. En la *democracia* se estima que la libertad del ser humano no le es concedida por el Estado, sino que sólo le es reconocida por este. Ello hace que el Estado no pueda pretender cancelarlas, porque al no darlas u otorgarlas, no puede quitarlas.

En América, buena parte de las constituciones recoge expresamente este principio. La superioridad de la persona humana está, por ejemplo, fraseada directamente en la Constitución del Perú de 1979, o en la de El Salvador de 1983. El Estado, se señala, está orientado a la promoción de la persona humana que deviene en el fin supremo de la sociedad.

El tercer principio, concordante con los dos anteriores, es el del *pluralismo*. Si los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, debe de entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses. Van a actuar, asimismo, de distinta manera. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social. Estas diferencias no pueden estimarse como perniciosas o inconvenientes. Es más, una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión.

El cuarto principio es el de la tolerancia. Una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito. El dogmatismo, la intolerancia se sustenta en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes. Eso es impropio de una *democracia*, donde al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del *poder*, sus puntos de vista y sus propuestas.

### **III. ¿Diversas democracias? La *democracia* directa y la *democracia* representativa**

Se dice que hay *democracia* directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas. Ese era el sistema que imperaba en la antigua Atenas. Aunque no es cierto que a ella concurriera la mayor parte de los habitantes de esa ciudad-estado, sí es verdad que a dicha asamblea podían asistir todos los que quisieran.

Ese sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aún es difícil de imaginar en las poblaciones más pequeñas. No solamente por el número de habitantes, sino porque la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente.

En la Grecia de la que hablamos, el gran número de esclavos permitía que muchas de las faenas las realizaran estas personas mientras que sus amos, a los que se consideraba el pueblo y con lo que se consideraba satisfecha la exigencia democrática, concurrían al ágora a informarse, debatir y decidir.

La *democracia* moderna deja entonces al pueblo las grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre, un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne la comunidad.

Los elegidos de acuerdo a las normas democráticas representan al pueblo en las tareas de gobierno (las autoridades del Poder Ejecutivo), o en el debate mismo (los parlamentarios). Los designados por quienes recibieron el encargo de hacerlo como consecuencia de la primera *elección*, representan también al pueblo en las distintas funciones que se les encomienda desempeñar.

Es el caso de los jueces que son normalmente nombrados por procedimientos en los que intervienen los miembros de los poderes elegidos, o el Defensor del Pueblo, que es designado por el Congreso. Lo son también los miembros de los *organismos electorales* que a su vez son designados por quienes tampoco fueron elegidos, sino designados a su vez.

Pero hay que reparar que la representación del pueblo en la *democracia* moderna no significa el cumplimiento inexorable de la voluntad de la mayoría. La voluntad del pueblo, que es más que la mayoría contingente, es la que se expresa en las competencias y en los límites constitucionales, es la que se expresa en las cartas de derechos y en los principios de protección de la persona que consagra el sistema.

La *democracia* es un sistema en que, porque el gobierno lo ejercen seres humanos y se gobierna a seres humanos, se le acuerda un lugar importante a la razón, porque esta es la característica que hace especialmente diferente a la persona del resto del mundo animado. Esta razón tiene su lugar en la estructura del gobierno, y así como hay encargados de llevar adelante la voz de los más, (y estos son los órganos denominados políticos del Poder Ejecutivo y Legislativo), hay encargados de cuidar que la razón presida los actos de todos. Estos son los órganos jurisdiccionales.

Pero además de la *democracia* representativa, que es como se ha desarrollado la *democracia* moderna, se ha hablado, por parte de sus críticos que esta es sólo una *democracia* formal y que el pueblo en realidad no tiene ningún *poder*, el que es ejercido o por los ricos, o por las castas o las diversas oligarquías.

Se ha señalado que el *voto* es sólo una formalidad que sirve para esconder una dominación similar a la dominación que ejercieron antaño la realeza y la nobleza. Con el alegado propósito de modificar esa situación que denunciaban, con el pretexto de profundizar la *democracia* es que se incluyeron los sistemas de las democracias populares, las democracias económicas o las democracias sociales u otras especies como la *democracia* de participación plena.

En realidad, han sido los gobiernos que han pretendido minimizar el *voto* popular y su dependencia de la titularidad del *poder* popular, independizándose a su vez de todo control real, los que han auspiciado este tipo de inventos. En realidad, se pretendía *democracia* económica en las fábricas, pero se restaba posibilidad de decisión política en la colectividad. Se decía fomentar la *democracia* en los pequeños núcleos sociales, pero se negaba la *democracia* en el Estado, se alegaba que se buscaba una participación en todas las decisiones del quehacer político, pero se impedía que la *ciudadanía* participara en las grandes disyuntivas.

La historia ha demostrado que la *democracia* sin apellidos es un paso importante que ha de custodiarse contra pretendidos avances que la han desfigurado y, utilizando la magia del término *democracia* y pretendiendo que se profundizaba en su contenido, le han quitado lo esencial. Todos los logros se pueden adquirir como consecuencia de la *democracia política*. A través de sus métodos se puede lograr la mejor disposición en la rama social o económica. No es necesario que se cancele aquella para que se insinúe esta.

#### **IV. La legitimación que hoy presta la *democracia***

La *democracia* es el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres. Los demás sistemas no prestan esta legitimación. La *democracia* es, como quería el profesor italiano Guglielmo Ferrero en su importante obra *El Poder*, escrita en la entreguerra, el único sistema que explica racionalmente la “odiosa” diferencia de por qué unos mandan y los otros obedecen, sin que nadie pueda sentirse lesionado.

En un mundo donde no se acepta la superioridad de unos seres humanos sobre otros, la *democracia* explica esa función de mando sin lesión de la autoestima de quienes obedecen.

La *democracia* expresa así, mejor que cualquier otro, el criterio que sobre sí mismos tienen los seres humanos.

Es por eso que casi todos los regímenes del mundo occidental en este siglo han pretendido ser una *democracia*, reduciendo el término sólo a una asociación de cualquier tipo entre el gobierno y las mayorías, fingiendo muchas veces esa conexión.

Así tenemos que regímenes absolutamente dictatoriales como los de Somoza en Nicaragua o el de Stroessner en Paraguay, recurrían al expediente de una “legitimación” eleccionaria en parodias de comicios en los que siempre salían triunfantes. Es obvio que aunque aquí hubiera una *elección* se podía señalar que no había una *democracia*. Ese es el mismo camino que está hoy día transitando el Perú de Fujimori y cuyos primeros síntomas aparecen marcándose en otras naciones del hemisferio.

Ningún otro sistema atiende tan bien a las características de libertad igualdad y dignidad del ser humano. La pretensión de las dictaduras, de gobernar las naciones basándose en una supuesta superioridad de los dictadores, o de las instituciones militares que les dan sustento, de gobernar sobre el entendido que están mejor preparados que el resto de la sociedad para hacerlo, no tiene hoy ningún asiento en la razón. Por ello, los golpes de

estado en las naciones occidentales se disfrazan, esconden un uso abusivo del *poder* detrás de una fachada democrática en la que hay aparentes *elecciones* y se dice que existe división de poderes, sumisión a las leyes y sentencias de los jueces, respeto a los derechos humanos, pero en donde la práctica del *poder* dista mucho de esa realidad.

## **V. La forma para la adopción de las decisiones en la *democracia*. La regla de las mayorías**

Cada sistema de gobierno tiene su forma de tomar decisiones. En la teocracia, el que ejerce el gobierno y toma las decisiones es el sacerdote, en la dictadura el que se alza con el *poder*, en la plutocracia los que tienen el dinero y así. En la *democracia* tiene que ser el pueblo, pero como el pueblo por sí no tiene voluntad ya que es una conformación plural con un sin fin de voluntades, la expresión de su sentir concreto en un momento determinado, la decisión de gobierno que adopta, se conforma consultándole a todos acerca de lo que se debe hacer desde el gobierno. Cuando no hay acuerdo, cuando hay distintos pareceres, se entiende que lo que ha de hacerse es lo que señala la mayoría, pero esta es sólo una regla procesal, no una carta franca para que pueda hacerse lo que se quiera a expensas de los que en un momento determinado quedan en minoría.

En el sistema democrático debe iniciarse el proceso de toma de decisiones auspiciando la participación más abierta posible de los componentes de la sociedad. Debe buscarse el consenso, el acuerdo que exprese lo más ampliamente posible la voluntad concordante de los más, de todos. Si ese acuerdo no se presenta, y es posible que así sea en una multitud de casos, entonces se debe proceder a la votación, pero esta debe producirse después que todos hayan tenido la posibilidad de participar y de expresar sus puntos de vista.

## **VI. Los límites del *poder* en la *democracia***

En la *democracia* moderna, ni el poder de las mayorías es omnímodo. Hasta este *poder*, como hemos visto, tiene los límites que marca la dignidad del ser humano. Pero con mayor razón lo es el *poder* delegado. En los sistemas democráticos, el pueblo delega a los gobernantes una parte del *poder*, parte que está definida por el documento constitucional. No entrega más *poder* que ese y por ello le pone límites. Por lo demás, el sistema democrático no otorga todo el *poder* a una sola persona, sino que lo reparte entre varias. Sabe que la reunión del *poder* en una sola mano puede provocar abuso. Sabe el ser humano racional que crea este sistema, que esa concentración sólo puede traer perjuicio a los gobernados en razón de la natural tentación que sienten los seres humanos de ejercerlo expansivamente. Por ello la *democracia* pone distinto tipo de límites. Estos límites son de distinta naturaleza: temporal, material, procedimental, personal, territorial.

### *A. Los límites temporales*

Los límites temporales fijan un lapso durante el cual se va a ejercer el *poder*. Este límite tiene una doble razón de ser. La primera es la de dejar en el pueblo la posibilidad de cambiar al gobernante en el caso que considere que su actuación no se desarrolla conforme a sus intereses o a su preferencia. Si el pueblo elige a una persona que lo defrauda, ya sea porque no cumple con lo ofrecido, ya porque puesto ante las dificultades

del ejercicio del *poder*, no da la talla, siempre tiene la posibilidad de modificar esa decisión en un lapso relativamente breve. Un *poder* ilimitado en el tiempo, o de muy larga duración, impediría que el pueblo pueda enmendar rumbos en el caso del yerro en la *elección*.

La determinación de períodos de ejercicio del mando obliga a quienes trabajan en el campo político a mantener una relación con los ciudadanos y busca impedir un divorcio entre la clase política y la sociedad. Quien quiera continuar en el cargo no debe de perder ese contacto so pena de no resultar favorecido por la expresión democrática en el siguiente proceso.

Por otra parte, la prolongación excesiva en el *poder* por parte de un gobernante, hace incubar la ilusión que no será requerido para que de cuenta del ejercicio del *poder* que se le confirió. Un *poder* limitado en el tiempo anuncia a quienes han recibido esas capacidades de determinación en la vida colectiva, que se le tomará cuentas, cuando ya no estén premunidos de la protección que brinda el ejercicio del cargo público. Este plazo y esta perspectiva ayuda a que quienes ejercen el *poder* lo hagan de mejor manera.

Es por ello que la posibilidad de cambiar de gobernante o de mandatario que se le da al pueblo, debe ser real y no solamente aparente. Esto quiere decir que las *elecciones* deben permitir que ese cambio se produzca y que no sean una farsa que maneja quien se halla en ese momento en el *poder* y quiere perpetuarse en el mismo. Cuando se devuelve la capacidad de decidir, debe devolverse plenamente.

Por otra parte, el límite temporal se fija a las autoridades de los poderes políticos, tanto las del Ejecutivo, cuanto las del Legislativo. También fijan un término para otras autoridades como las del defensor del Pueblo o las de los supervisores de la Banca u otras funciones importantes en la estructura del Estado. En el caso del Poder Judicial, muchas constituciones otorgan un período indefinido a sus miembros con el propósito de garantizarles una independencia plena de quienes ostentan los poderes políticos y para evitar que esa dependencia en la *reelección* o la determinación de un nuevo mandato pueda influir negativamente en su actuación. En otros países, como en Costa Rica, se arbitran términos pero se hace muy exigente la condición para la remoción de los magistrados.

Los períodos se fijan atendiendo a las posibilidades de llegar a realizaciones concretas y a realizar obra por parte de los gobernantes o de los demás representantes o autoridades y a impedir que su longevidad pueda llevar a la tentación de la corrupción en quienes lo ejercen. Asimismo apunta a permitir que el pueblo pueda pronunciarse sobre la forma como se ejerce el *poder* del que es titular.

#### *B. Los límites materiales*

Estos están referidos al contenido de las disposiciones. Como se ha señalado, en una *democracia* hay normas que están al margen del sistema y son aquellas que desconocen la dignidad del ser humano, las que ponen en inferioridad a las personas con relación a otras o las que consagran la superioridad de un grupo o una sola persona.

En una *democracia* no caben tampoco las normas que desfiguran el sistema. Una que lleve a la concentración del *poder* o a la ausencia de responsabilidad por parte de los gobernantes por el ejercicio que hacen del mismo, no puede considerarse integrante del sistema democrático. Ningún gobernante, ni la mayoría total puede alterar estos principios y pretender que valgan como propios de una *democracia*. En el momento en que se comiencen a desarrollar en la sociedad, el sistema habrá dejado de ser democrático.

Como consecuencia de la doctrina de la titularidad del *poder* en el pueblo, la *democracia* transfiere a los gobernantes o representantes un *poder* específico. No les transfiere un *poder* omnímodo, sino un *poder* tasado. Así como el principio de libertad es el que rige el derecho de las personas, así el principio que rige la actividad de los órganos del *poder* público es el de la competencia. Vale decir, que nadie puede ejercer más *poder* del que le ha sido acordado por las leyes. Si alguna persona que pretende actuar en nombre del Estado democrático realiza un acto fuera de esas atribuciones que le han sido conferidas, ese acto resulta ser nulo y no obliga al Estado ni a las personas.

Esa determinación de competencias lleva a que se acuerden las mismas a distintas personas o grupos de personas. Siempre se trata de evitar la concentración del *poder*, que fue estimada por los clásicos como el principal peligro para la buena marcha de la sociedad. Es por ello que desde la reaparición democrática se habló de dividir el *poder* entre diversos actores. Al rey se le dejó el ejercicio del Poder Ejecutivo y al pueblo, tal como se entendió pueblo en ese momento, se le encargó el Poder Legislativo. Posteriormente, con la reunión del *poder* en el pueblo, de donde surgían todos los poderes del Estado, se imaginaron nuevas formas de encargar a distintos grupos diversas cuotas de *poder*. Ninguno de ellos, precisamente por eso, puede traspasar esas fronteras, esos límites que se fijan.

### C. *Los límites procedimentales*

Para evitar el desborde de las pasiones propias del ser humano y para favorecer el imperio de la razón, el sistema democrático ha imaginado una serie de límites procedimentales, de tal forma que su cumplimiento garantice un margen de reflexión por parte de los actores políticos y un espacio para la participación de la comunidad en la decisión que se pretende adoptar.

Estos límites procedimentales están referidos a las formas que se deben de satisfacer para que se considere que una decisión del estado ha sido bien adoptada y que se ha atendido a un período de discusión o de reflexión.

En materia de adopción de normas de obligatorio cumplimiento, la *democracia* exige que las discusiones sean públicas, que se presenten los proyectos o ideas que quieren convertirse en leyes y que se pongan en conocimiento de la colectividad para que pueda opinar sobre aquello que sus representantes están calibrando, con lo cual, a través de la pluralidad de agentes e intereses harán conocer sus opiniones y permitirán mejores elementos de juicio a los representantes y un sopesamiento más preciso de los intereses que les toca arbitrar.

Esos mismos límites se ponen sobre las decisiones que va a tomar el Poder Ejecutivo, donde se pide o una reunión de consejo de ministros, o la emisión de un dictamen por parte de algún asesor, o cualquier otra medida que garantice que no es el arbitrio el que origina la norma o la decisión. Igual en el caso del Poder Judicial y de los demás órganos de rango constitucional o de los poderes del estado.

#### *D. Los límites numéricos*

Como se ha dicho, la *democracia* trata de lograr la mayor participación de los miembros de la comunidad no sólo en la adopción de la decisión, sino también en el proceso previo que conduce a esa decisión.

Hay ciertos puntos clave en que se requiere más que otros garantizar un consenso, una confluencia de pareceres que evite que quien ha conseguido una mayoría en un momento determinado, aborde esos puntos centrales con un criterio unilateral y prescindente del de los demás miembros de la colectividad. En esos puntos la *democracia* y las constituciones exigen mayorías calificadas que impiden que se pueda aprovechar de una coyuntura para convertirla en una estructura. También se exige estas mayorías cuando se trata de designar a funcionarios que desarrollaran tareas especiales en la estructura del Estado, como el Defensor del Pueblo, o los funcionarios de los organismos supervisores de la Banca o los funcionarios del Banco Central, etc. De la misma forma, para evitar que se proceda con abuso y criterio partidario, se exige mayoría calificada cuando se juzga la actuación de uno de los miembros aforados, como por ejemplo, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los diputados. Por eso se exigen mayorías de dos tercios, de tres cuartos, etc., con el propósito de buscar diálogo y consenso.

#### *E. Los límites personales*

La *democracia* trata que las personas roten en el ejercicio de las funciones públicas y que nadie resulte sintiéndose indispensable en el ejercicio del *poder* del estado. En la antigüedad, muchos de los cargos en la *democracia* se asignaban por *sorteo* puesto que se estimaba que todos los ciudadanos estaban en posibilidad de desempeñar un cargo público. Además, ese encargo se confería por corto tiempo.

La tentación de quien ejerce el *poder* de seguir manteniéndolo es grande. Loewenstein nos habla del carácter demoníaco del *poder* que hace que las personas que lo han ejercido traten de prolongar su ejercicio o de recuperarlo cuando lo han perdido. De hecho, poder hacer que las cosas pasen de la forma como uno cree buena o conveniente, aun cuando no hubiera ningún propósito subalterno, cautiva a muchísimas personas, especialmente las que se dedican a la actividad pública.

En realidad, la prolongación en el ejercicio del *poder* es normalmente buscada por el ser humano y, como al decir de Terencio, nada de lo que es humano puede sernos extraño, la *democracia* busca que esa tendencia no pueda degenerar, consignando para ello límites institucionales. La *reelección* inmediata del Presidente de la República, es vedada en varios países que estiman que con una sola vez de ejercicio en el *poder* es suficiente (Costa Rica, Ecuador, Colombia, Guatemala, México). En otras constituciones se establece que quien

en el momento de la *elección* ejerce el mando no puede participar como candidato para un nuevo período inmediato (Perú en su Constitución de 1979, Chile, Uruguay). Otras constituciones han definido un plazo mayor, como sucedió con la Constitución venezolana de 1961 que fijó en dos períodos el término en el cual quien había ejercido previamente la presidencia no se encontraba apto para postular. Desafortunadamente, en otras reformas recientes se ha dado paso a la *reelección* inmediata en nuestros países (Argentina, Brasil, Perú en el documento que Fujimori ha hecho aprobar en 1993, Venezuela en la Carta de 1999).

Estos límites personales acompañan también a quienes ejercen *poder* o están muy cercanos a quien ejerce el *poder* en el momento de la *elección*. Los familiares en primer, segundo o tercer grado normalmente están vedados de participar como candidatos en los comicios. La razón es la de evitar la tentación de una parcialidad impropia que desdibujaría el equilibrio que debe presidir el proceso de selección democrática.

Los límites personales son también consignados en determinadas circunstancias a los parlamentarios o a quienes apuntan a integrar el Poder Judicial. En Costa Rica, por ejemplo, los diputados no pueden ser reelectos para el siguiente período parlamentario a aquel que está culminando. Debe de transcurrir por lo menos un período para que pueda volver a postularse quien ha sido representante. En México no pueden postularse nunca más para esa posición.

En el Poder Judicial, se busca evitar el nepotismo y se establece, normalmente, que quienes tienen entre sí determinado parentesco no puedan acceder a los cargos judiciales mientras que la persona que previamente ocupa el cargo, lo mantenga.

#### *F. Los límites territoriales*

En la *democracia* moderna se ha establecido una división no sólo en razón de las funciones, sino también en razón de las circunscripciones territoriales con el propósito de permitir una más cercana participación en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos de un Estado.

Por eso se han repartido las competencias y se encomiendan determinadas tareas al gobierno central y otras se encargan a las autoridades regionales o municipales. Así se fijan una serie de límites de índole territorial que hacen que los actos desarrollados por autoridades fuera de su circunscripción no sean estimados como válidos y sean, por el contrario, rechazados por el ordenamiento jurídico.

### **VII. La *democracia* y la responsabilidad en el uso del *poder***

Precisamente porque el *poder* en la *democracia* no corresponde a quien lo ostenta, sino que le es delegado por el pueblo, quien lo ejerce debe de responder ante el mismo por el uso que le está dando.



Así como en las épocas de la monarquía absoluta los reyes debían de encerrarse con Dios en su conciencia y darle cuenta de las acciones que tomaban en ejercicio de esa atribución que la divinidad les había conferido, así como en las aristocracias o en las oligarquías quienes mandan tienen que dar cuenta al grupo que lo sustenta en el *poder*, sea una junta de nobles o un conjunto de militares, según el caso, así en la *democracia* el gobernante debe de responder por el uso del *poder* a la sociedad que se lo confiere.

La responsabilidad puede ser o una política o una personal. La *política* se exige a través de los mecanismos políticos y está fundamentalmente referida a la continuidad o no en el cargo de la persona que está en el entredicho. La censura ministerial, por ejemplo, es un mecanismo institucional de responsabilidad política. En este caso, ejercido por los miembros de la cámara de representantes. La revocatoria es el mecanismo ejercido por el propio pueblo. En ambos casos, lo que se busca es impedir la continuación de quien fue una vez elegido o designado en el desempeño del cargo.

Otra forma de ofrecer responsabilidad política es a través de los *procesos electorales*. Quienes se postulan para un nuevo período, en los casos en que resulta posible, o los partidos que se postulan para continuar con la tarea del gobernante precedente, han de dar cuenta a la *ciudadanía* de lo que se hizo desde el *poder*. De esta forma, si la *ciudadanía* no se encuentra conforme, ejercerá su derecho alejando de esa función a la persona o al partido o grupo que lo estuvo ostentando merced a una *elección* previa.

En cuanto a la responsabilidad personal, la *democracia* diseña una serie de procesos que, por una parte impiden la exposición a la venganza por parte de gobernados que por no haber sido favorecidos por las decisiones del gobernante, quieran buscar revancha. Pero por otra parte, buscan dar al gobernado la posibilidad de confrontar a quien ha detentado *poder* sin temor a la represalia.

En la antigüedad existía el juicio de residencia, que era aquel al que se debían someter quienes habían ejercido el *poder* y que antes de abandonar el virreinato en donde habían ejercido debían de responder por sus actos y levantar las acusaciones que en su contra se formularan.

La acusación constitucional o “impeachment”, cumple esa función. Exige un procedimiento especial, dentro de lo que hemos visto que son los límites en el ejercicio del *poder* por parte de quienes lo van a juzgar, y requiere también mayorías especiales para impedir que las mayorías de ese momento actúen sin cura de la justicia.

Uno de los problemas más serios que confronta la *democracia* en la América Latina es, precisamente, la lejanía en que siente el ciudadano común y corriente se genera una vez que se ha elegido a una persona para determinado cargo. La acusación más frecuente es que no vuelve a tomar contacto con la población hasta que se acerca el siguiente *proceso electoral*. Esto no se da en los países con circunscripciones uninominales en donde el congresista debe de mantener muy estrecho ese contacto. De hecho, los parlamentarios de los Estados Unidos, por ejemplo, tienen una estructura de comunicación permanente con

sus *electores* y de interrelación constante. Eso falta en otras latitudes de nuestro hemisferio.

En realidad, la *democracia* en América Latina debe buscar en el futuro algunos remedios que hagan que los gobernantes deban de confrontar con mayor asiduidad un diálogo con los representados. Esto es especialmente importante en las naciones en que, por efectos de las *elecciones* plurinominales no hay un directo correlato con el personaje que está en el *poder*.

### **VIII. La *ciudadanía* como requisito para el ejercicio de la *democracia***

En la *democracia* se requiere que la población participe en la determinación del destino de la comunidad. Siendo el pueblo el titular del *poder*, debe participar en las decisiones importantes que atañen a su marcha. La titularidad del *poder* hace posar sobre las personas que conforman el estado democrático, una responsabilidad de la que se pueden eximir los súbditos de una monarquía o los vasallos de una dictadura. En estos sistemas hay quien decide por todos basándose, como se ha dicho, en una pretendida superioridad que excluye a todos los demás miembros de la sociedad en razón del supuestamente inferior valor de sus opiniones. En la *democracia*, esta actitud no es posible.

El hombre tiene que estar involucrado con el destino de la sociedad. Es por ello que una tarea fundamental del sistema ha de ser la de la educación ciudadana, la de la enseñanza a la sociedad acerca de sus valores y de la importancia que tiene para la comunidad que el individuo se convierta en ciudadano. Que las decisiones que promueva o que asuma las impulse sobre la base de una estimación de la conveniencia para el conjunto. Que entienda que lo que suceda en la sociedad tendrá una repercusión sobre su propia persona y que no se puede desarrollar en el largo plazo si no se busca concordantemente el desarrollo de la nación en la que se vive.

La *democracia* requiere la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Pero esa participación debe de apuntar a ser lo más ilustrada posible. Ello, por cierto, no implica que todos los habitantes de una nación puedan estar pendientes y capacitándose permanentemente y de forma especial en el manejo de los asuntos públicos, pero sí conlleva la necesidad de un grado importante de compromiso de las personas que viven en una nación y cuyas decisiones van a influir en la marcha de la comunidad y, como consecuencia de ello, en la suya propia. Importante no significa inmenso, implica sí, identificación, responsabilidad.

No hay que olvidar que los griegos rechazaban a quienes se encerraban en sí mismos y se sentían al margen de los negocios de la comunidad. A ellos les depararon el vocablo de “*idiotes*”, que quiere decir el que sólo se preocupa de sí mismo. Similar cosa pasó en la Roma republicana donde quien tenía esa actitud era conocido como “*imbecilitas*”. La significación peyorativa que esos términos hasta hoy día conllevan, nos dice bien a las claras de la importancia que para la vigencia del sistema tiene la participación responsable de la persona en la toma de decisiones públicas.

## **IX. Los nuevos elementos para promover mayor participación: la revocatoria, la iniciativa en la formación de leyes, el *referéndum***

Debido a la sensación de desinterés en la cosa pública que ha aflorado en muchos países en los años recientes, donde los niveles de votación han bajado de manera sensible y donde se ha percibido un desinterés y una abulia con respecto a la cosa pública, se ha comenzado a hablar de mecanismos que permitan interesar más al ciudadano en el proceso político y que lo aleje de la idea que sólo participa en la *democracia* una vez cada cuatro o cinco años cuando elige autoridades. De esta forma se alerta también a los elegidos que deben de mantener un mayor contacto con sus *electores* y con la sociedad en general.

Tres son los principales institutos que se han arbitrado para lo que se ha llamado la profundización de la *democracia*: la *revocatoria del mandato*, la iniciativa en la formación de leyes y el *referéndum*.

### *A. La revocatoria del mandato*

Mediante este sistema, el pueblo puede acortar la duración del mandato que se le confirió a la persona que se eligió para acceder a una determinada posición. Por ejemplo, un alcalde. Si se le eligió para un período de cuatro años pero su gestión es considerada desfavorablemente por la comunidad, esta puede revocar ese mandato a través de una nueva consulta popular. Si el Alcalde pierde, entonces deberá dejar el cargo.

Este sistema es relativamente sencillo cuando se trata de *elecciones* uninominales. Puede funcionar también en el caso de parlamentarios elegidos en distritos en los que se elige a uno por vez. Es bastante más complicado en los casos de *elecciones* plurinominales y en las que se pretende dar representación a las minorías.

Cuando se trata de un cargo uninominal no cabe duda que la mayoría que nombra puede revocar, pero cuando se trata de *elección* de varios y cuando algunos de esos varios no fueron elegidos por la mayoría sino por una de las minorías, entonces no se puede utilizar el mismo criterio. Si así fuese, la mayoría se daría maña para llamar a la revocatoria a todos sus adversarios y con ello concluir su mandato quedándose sin oposición. Es por ello que hay que ser muy cuidadosos en este caso y se debe de proceder de tal forma que la revocatoria no atente contra esta pluralidad. El mandato de un parlamentario que ha sido elegido en una votación por *cifra repartidora* sólo podría ser revocado si, sometido a un proceso de esta naturaleza, el parlamentario obtuviere menos *votos* y menor porcentaje de los que se necesitan para acceder al parlamento.

Como se ve, este sistema es bastante probable para los casos de *elección* uninominal, pero asaz más complicado para los casos de votación plurinominal y en sistemas con representación minoritaria.

### B. La iniciativa en la formación de leyes

Desde que reapareció la *democracia*, la iniciativa para la formación de leyes recayó en quienes habían sido elegidos al Parlamento o quienes formaban parte del Poder Ejecutivo. Luego se amplió a los miembros del Poder Judicial en los temas de su competencia y a los demás funcionarios de rango constitucional en los temas que le eran propios. Sin embargo, el pueblo se mantenía al margen de una participación directa. Si sus inquietudes no eran recogidas por algún parlamentario, las mismas quedaban al margen de la consideración pública.

El sistema de iniciativa popular en la formación de leyes apunta a que los ciudadanos puedan obligar a sus representantes al Congreso, a discutir algún proyecto en el que tienen especial interés. La regla general en la *democracia* representativa es que los propios diputados deben estar al tanto y promover los temas que convienen a la comunidad, pero puede darse el caso que no se hayan dado cuenta de un tema concreto en el que parte del pueblo tenga un especial deseo se considere, o puede darse el caso también que habiéndose dado cuenta tengan un interés encontrado y deseen soslayar el punto. En este caso, el derecho de iniciativa en la formación de leyes exige a los representantes atender a un mandato muy concreto que les formula el propio pueblo.

Este derecho, que es una de las expresiones de lo que se ha llamado la *democracia* participativa, no hace que la ley sea aprobada, pero sí que deba ser discutida, con lo que el debate, al seguirse los trámites respectivos, y desde que la sociedad se organiza para presentar la iniciativa, hace que la *opinión pública* tome partido sobre la propuesta y presione en uno u otro sentido a los representantes para que actúen en consecuencia al parecer de los *electores*.

El sistema de iniciativa popular se acuerda a un grupo de alguna forma representativo de la población. Se exige, comúnmente, un número importante de firmas para ponerlo en marcha.

### C. El referéndum

El tercer remedio de la llamada *democracia* participativa, es el *referéndum*, que constituye un llamado directo a la población para que ejerza de manera inmediata y sin el tamiz de los representantes, el poder de decisión sobre un tema específico.

El *referéndum* puede plantearse para que el pueblo se pronuncie sobre un tema que todavía no es norma y se requiere la orientación concreta dada la trascendencia de la decisión que se va a adoptar, puede plantearse para la ratificación de una norma ya adoptada o adoptada en principio y sujeta a consulta por los órganos legislativos, o, finalmente, puede solicitarse para la desaprobación de las leyes o las normas que los representantes han aprobado como buenas.

En este tercer caso se trata de un control concreto e inmediato del accionar de los representantes elegidos. Consiste en el llamamiento a la población para que sea ésta la que decide sobre la conveniencia o inconveniencia, sobre la bondad o el perjuicio que le

puede causar a la comunidad determinadas leyes que son aprobadas por los órganos deliberativos, sea el Congreso, sea el gobierno regional o sea el municipio.

Debe quedar en claro que aquí no se trata de una discusión jurídica donde se analiza si la norma coincide o no con las leyes o disposiciones de mayor jerarquía. El debate en el *referéndum* se centra en la conveniencia o inconveniencia de la ley. Puede que sea jurídica. Puede que la norma caiga dentro del cono de proyección de la norma superior, pero puede estimarse igualmente como inconveniente. Se trata entonces de una estimación política.

Para la activación del *referéndum*, las distintas constituciones fijan reglas. O pueden ser llamados por las autoridades, o pueden ser llamados por el pueblo o a instancias del pueblo previa satisfacción de algunos requisitos, como ser un número de adhesiones suficientemente representativo de la población.

## **X. La *democracia* como garantía de la paz social**

Uno de los más álgidos momentos en las sociedades ha sido históricamente el del cambio de grupo en el *poder*. La aparición de la *democracia*, con su referencia a la voluntad popular ha hecho posible que el cambio de un mandatario a otro no se produzca en medio de la violencia, sino ordenadamente. Parte de esa característica está basada en que quien se aparta del *poder* sabe que podrá recuperarlo también pacíficamente en el futuro.

Esta ventaja, que no es poca, ha ayudado al desarrollo de las comunidades, y más allá del acierto o el desacierto de quienes han ostentado el *poder*, esta transferencia pacífica ha permitido inmensos espacios de paz en los que se han construido grandes naciones. De hecho, las épocas más prósperas de los países occidentales se han escenificado sobre las estructuras democráticas.

La *democracia* permite, en suma, una participación ordenada de la población donde todos los intereses pueden tener cabida y donde puede debatirse ampliamente acerca de la conveniencia o inconveniencia de los distintos postulados propuestos por diversas personas o grupos de personas, de tal manera que todos son parte del proceso político.

La *democracia* ha sido un sistema que, desde su reaparición asociada a los derechos de la persona humana ha ido ganando espacio en el concierto político de las naciones. Conforme la persona va descubriendo sus valores va alcanzando la convicción que es en este sistema en el que el ser humano encuentra su mejor posibilidad de auto-gobierno.

Proteger este sistema es tarea de todos los ciudadanos de América que queremos seguir siendo tales: ciudadanos dignos y libres.

## Vocablos de referencia:

Autoritarismo  
Consolidación de la democracia  
Democratización  
Referéndum  
Regímenes políticos  
Revocatoria de mandato  
Sistemas políticos  
Transición a la democracia  
Totalitarismo

## Bibliografía:

- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- Borea, Alberto: *La difícil democracia de América Latina*. Edit. Fundación Konrad Adenauer. San José, Costa Rica, 1994.
- Centro de Estudios Internacionales. Foro Interamericano: *Democracia 2000, los grandes desafíos de América Latina*. Edit. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1991.
- Ely, John Hart: *Democracy and distrust*. Edit. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1998.
- Finley, Moisés: *Vieja y nueva democracia*. Edit. Ariel. Barcelona, España, 1980.
- Fishkin, James: *Democracia y deliberación*. Edit. Ariel. Barcelona, España, 1995.
- Friedrich, Carl J.: *La Democracia como forma política y como forma de vida*. Edit. Tecnos. Madrid, España, 1966.
- Hamilton, Alexander y otros: *El Federalista*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- Huntington, Samuel: *La tercera ola*. Edit. Paidós. Barcelona, España, 1994.
- Kelsen, Hans: *Esencia y valor de la democracia*. Edit. Guadarrama, Barcelona, España, 1977.
- Krause, Martín y otros: *Democracia Directa*. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Nikken, Pedro y otros: *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. IIDH/CAPEL. San José, Costa Rica, 1990.
- Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia?*. Edit. Alianza Renacimiento. México, 1993.
- \_\_\_\_\_: *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*. Edit. Alianza Universidad. Madrid, España, 1995.
- \_\_\_\_\_: *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Edit. Alianza Universidad. Madrid. España, 1997.

Alberto BOREA ODRÍA

# DEMOCRATIZACIÓN DEL SUFRAGIO

## I. Concepto

Es posible identificar “*democratización del sufragio*” con el proceso de ampliación del cuerpo electoral, de inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones colectivas, tanto en términos jurídicos como fácticos. Vale distinguir, empero, entre lo jurídico-formal y lo empírico-real. Sólo cuando las personas formalmente autorizadas para votar pueden participar efectivamente de las *elecciones*, se puede hablar verdaderamente de *sufragio* democrático. Este criterio, sin embargo, no es suficiente. En el desarrollo de la *democracia* moderna, el proceso de mayor extensión del *sufragio* estuvo acompañado por el desarrollo del *estado de derecho*, o sea de los derechos liberales, del *pluralismo* político, de la competencia entre individuos y grupos en la persecución del bien común para toda la sociedad. Robert Dahl (1971) diseñó el modelo de la evolución simultánea desde situaciones autoritarias hacia poliarquías, o sea democracias estables, fundando la evolución feliz en estas mismas dimensiones: la inclusión electoral por un lado y el *pluralismo* político por el otro. Para el análisis histórico-comparativo de ese proceso, sin embargo, es conveniente retornar a la separación, al desarrollo individual de cada una de estas dos dimensiones. Sin duda, ambas dimensiones confluyen hoy en el concepto único de la *democratización* que se refiere tanto a la ampliación del *sufragio* como al cambio del *régimen político* (ver Huntington 1991). Esta diferenciación es especialmente útil para comparar el proceso de *democratización* en los países industrializados con el de los países en vías de desarrollo, o sea el de la primera y el de la tercera *democratización*.

Las dos dimensiones corresponden a dos vertientes, la democrática y la liberal, que en un principio fueron antagónicas. A lo largo del proceso de formación de la *democracia* representativa, ambas vertientes se entremezclaron hasta constituir este conjunto liberal-democrático con elementos estrechamente interrelacionados y mutuamente dependientes. Así lo enfatiza Norberto Bobbio (1989: 48): “Si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad.”

En los países industrializados, la *democratización* giró por más de un siglo en torno a la lucha por el *sufragio* universal, igual, directo y secreto (*democratización* fundamental). Es cierto que se elegían asambleas representativas en los *sistemas políticos* que ya se fundamentaron en la separación de poderes y se caracterizaron por la competencia entre grupos políticos, pero no con base en el *sufragio* universal, que se impuso sólo posterior y paulatinamente.

En los países en vías de desarrollo, la *democratización* gira, hoy como ayer, en torno a la exigencia de democratizar los *sistemas políticos*. Es verdad que, siguiendo el ejemplo de los países industrializados, la mayoría de los países en vías de desarrollo reconoció los principios del *sufragio* democrático. Pero no son muchos los países en vías de desarrollo que corresponden a patrones liberal-pluralistas, más allá de la competencia electoral por

el *poder*. A muchos les faltan las libertades y garantías del *estado de derecho*, lo que puede atañer también al libre ejercicio del *sfragio*, por sobre todo a la *justicia electoral*. Incluso se puede observar en algunos casos un mayor antagonismo entre el elemento democrático y el elemento liberal de los *sistemas políticos*, cuando los gobernantes se apoyan en un *voto* mayoritario de los ciudadanos y al mismo tiempo descuidan o incluso desmantelan la estructura institucional del *estado de derecho*.

## II. El proceso de *democratización* en los países industrializados

En las democracias occidentales, por sobre todo en las europeas, existe un vínculo estrecho entre la revolución industrial, la evolución de las fuerzas productivas, la formación de un movimiento obrero fuerte y el *sfragio* democrático. En los países industrializados, la extensión del *sfragio* democrático (es decir, universal, igual, directo y secreto) estuvo insertada en el proceso de industrialización y los fenómenos socio políticos que lo acompañaban.

Sin embargo, no se trata de una evolución simultánea o automática. El *sfragio* democrático, y por consiguiente la participación en el *poder* político, fue producto de la lucha de las organizaciones sociales y políticas del movimiento obrero, de los sindicatos y los partidos obreros. En el proceso de *democratización* fundamental del *sfragio* surgieron diferencias significativas entre los países: Francia (1848), Nueva Zelanda (1889) Australia (1903) y Finlandia (1906) introdujeron tempranamente el *sfragio* universal masculino. Nueva Zelanda fue el primer país en conceder en 1893 el *sfragio* también a las mujeres. Le siguieron Finlandia (1906) y Australia (1908). En la mayoría de los países la *democratización* se conquistó paso por paso. La ampliación del *sfragio* condujo frecuentemente a la adopción de *elecciones* directas y secretas.

En otros países, p. ej. en los EE.UU., se introdujo muy temprano el *sfragio* universal (a partir de 1830), aunque el acto de votación no fue secreto (hasta 1880/90). Hasta la Guerra Civil sólo podían votar los hombres blancos. Después de la Guerra Civil los negros conquistaron el *sfragio* mediante enmienda constitucional, pero los blancos se las arreglaban mediante otros requisitos del *derecho electoral* para evitar que los negros ejercieran su derecho constitucional. Las discriminaciones se abolieron sólo después de 1960. La práctica electoral de los EE.UU. demuestra la importancia de analizar no sólo la *democratización* legal-formal, sino también la realidad de la *democratización* fundamental.

Dejando de lado los aspectos específicos de ciertos países como los casos de los EE.UU. y Alemania, país en el que el *sfragio* universal, igual, directo y secreto se introdujo con la fundación del imperio (1867/71), el *sfragio* universal masculino y femenino fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes, durante y después de las dos Guerras Mundiales. La mayoría de las democracias capitalistas avanzadas ya había introducido el *sfragio* universal masculino y femenino hasta inmediatamente después de la I Guerra Mundial. Este hecho, junto con la introducción de la representación proporcional en la gran mayoría de los países en cuestión, tuvo efectos duraderos sobre la *participación política* y los *sistemas de partidos* en términos de su “congelamiento” (Lipset/Rokkan 1967). En Francia, Italia, Bélgica, Japón y Grecia, el *voto* femenino se



introdujo sólo después de la II Guerra Mundial; en Suiza y en Portugal recién en 1971 y 1974 respectivamente.

### III. El proceso de *democratización del sufragio* en el Tercer Mundo y en América Latina

En algunos países de lo que hoy se llama Tercer Mundo, p. ej. Haití, Colombia, hubo *elecciones* esporádicas basadas en el *sufragio* universal (masculino) ya en el siglo XIX. Pero en general, el *sufragio* universal inició su marcha triunfal primero en los países industrializados y sólo seguidos en un ritmo muy errático por los países en vías de desarrollo. Sin embargo, vale tomar en cuenta que un gran número de países asiáticos y africanos conquistó la independencia política sólo después de la II Guerra Mundial. Fue necesario sacudir el yugo colonial para poder introducir el *sufragio* universal e igual. Por otro lado fue significativo que los regímenes minoritarios blancos como el de Rodesia, ex colonia británica que se independizó unilateralmente, estaban basados sobre el *sufragio* limitado por raza. En la República de África del Sur, este tipo de *sufragio* prevaleció hasta el derrumbe del régimen de apartheid en los años 90.

En algunos países de América Latina, el derecho a *sufragio* universal masculino se introdujo en el último tercio del siglo XIX; no obstante, cabe considerar que, a menudo, este derecho sólo figuró en la letra de las constituciones, sin que las *elecciones* despeñaran ningún papel importante en el proceso de la conquista del *poder*. Al respecto, podría mencionarse aquí como ejemplo el caso de Venezuela, donde desde 1864 existe el derecho a *sufragio* universal masculino. A pesar de ello, sólo a partir de la segunda mitad de este siglo pudo decidirse a través de *elecciones* sobre las relaciones de *poder*. Las mujeres obtuvieron el derecho a *sufragio* en la mayoría de los países sólo a partir de los años cincuenta y sesenta. En países con altas tasas de analfabetos, el reconocimiento del derecho a *voto* de este sector constituyó también una fecha histórica importante. En Ecuador, Brasil y Perú, el reconocimiento del derecho a *voto* de los analfabetos se hizo recién en el marco del proceso de *democratización* de los años setenta y ochenta. Los datos reunidos en el siguiente cuadro se refieren al establecimiento jurídico-legal de los principios del derecho a *sufragio* universal para hombres, mujeres, analfabetos, *voto* secreto, obligatorio o no, y sistema de representación proporcional. No se tomaron en cuenta las interrupciones producidas por regímenes de facto. Debe llamarse la atención al hecho de que en casi todos los países latinoamericanos el proceso de *democratización* estuvo acompañado, además, por la introducción del *voto* obligatorio.

Cuadro N° 1  
Derecho electoral  
de acuerdo con su introducción

País	Voto universal			Voto secreto	Voto obligatorio			
	Hombres	Mujeres	Analfabetos					
Argentina		1949		1912		Bolivia	1952	1952
	1952		1956	Brasil	1932	1932	1988	1932
	1932	Chile	1925	1949	1925	1925		
	Colombia	1853/1836	1957		1853	1932	Costa Rica	
	1913	1949		1925	1893	Ecuador	1861	1929
	1978	1861	1945	El Salvador	1883	1939		1950
	1961							
Guatemala	1865	1945		1956	1946			
Honduras	1894	1954		1894	1960	México		1958
			Nicaragua	1803	1957		1962	1984
	Paraguay	1870	1967		1967	1990	Perú	1931
	1955	1979	1931	1931	Rep. Dominicana		1865	1932
	1962	1924	Uruguay	1918			1918	1915
	Venezuela	1894	1946		1946	1958		

Otro fenómeno que vale destacar es que la *democratización del sufragio* en América Latina no estuvo vinculada, como en el caso de los países europeos, con la industrialización y el cambio social. Por un lado, no hubo procesos de industrialización similares o, en todo caso, se iniciaron mucho después, sin que –salvo pocas excepciones– hayan podido dejar atrás la fase de subindustrialización debido al modelo de inserción de las economías de la región en el mercado mundial. Así, el *sufragio* universal no fue impulsado por las clases obreras y sus organizaciones debido a su debilidad, sino por las clases medias que trataban de instrumentalizar a los estratos sociales más bajos en su lucha por establecerse frente a las clases oligárquicas en el *poder* político. Sin embargo, las clases medias quedaron ambivalentes respecto a la *democracia*, políticamente temerosas de las clases bajas que movilizaron en su apoyo e intentaron, en su momento, acercarse nuevamente a las clases oligárquicas en defensa del orden social establecido. Así se explica en buena medida la inestabilidad política de la región.

En síntesis, el surgimiento de estructuras económicas heterogéneas contribuyó a petrificar las estructuras sociales, de modo que la *democracia*, donde pudo establecerse, no se fundamentó sobre las mismas bases sociales que se conocían en los países industrializados. Las estructuras sociales heterogéneas, por su parte, modificaron la importancia del *sufragio* universal. Dadas las enormes disparidades sociales y la baja participación social masiva, el *sufragio* universal no llegó a conformar el instrumento adecuado para romper las relaciones reales de *poder*. Así, las estructuras de dominación autoritaria no se pudieron superar tampoco en aquellos países donde el pueblo era llamado a las urnas esporádica o periódicamente. Además, el reconocimiento de los principios del *sufragio* democrático quedó frecuentemente en lo formal, mientras que la práctica electoral estuvo caracterizada por manipulaciones. Las deficiencias administrativas de los *procesos electorales* y la influencia ilegal sobre los *electores*, facilitada

por la estructura social, disminuían el contenido democrático del voto, de modo que los resultados casi siempre se cuestionaban. En algunos países, donde habían funcionado instituciones democráticas por decenios, se produjo una involución autoritaria (p. ej. en Chile y Uruguay), como respuesta al cuestionamiento a fondo de las estructuras económicas y sociales tradicionales.

### **Vocablos de referencia:**

Discriminación electoral  
Sufragio

### **Bibliografía:**

- Bobbio, N.: *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Huntington, S.P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- Jaquette, J.S./Wolchik, S.L. (Ed.): *Women and Democracy. Latin America and Central and Eastern Europa*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998.
- Lipset, S.M./Rokkan, S. (Ed.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press New York, 1967.
- Nohlen, D. (Ed.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.
- \_\_\_\_\_(Ed.): *Elections in America. A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Potter, D. et al. (Ed.): *Democratization*, Polity Press, Cambridge, 1997.
- Rueschemeyer, D./Huber Stephensns, E./Stephens; J.D.: *Capitalist Development and Democracy*, Chicago University Press, Chicago, 1992.
- Therborn, G.: "The Travail of Latin American Democracy", en: *New Left Review*, 113/114, 1979.

Dieter NOHLEN

# DEMOCRATIZACIÓN

## I. Concepto

La *democratización* es un proceso que tiene lugar cuando se instaura en una determinada sociedad la *democracia* como sistema de gobierno –tanto si esto sucede por primera vez en la historia de un país, como si luego de un impasse de derogación de las libertades individuales y políticas se retorna al funcionamiento de las instituciones que caracterizan a la *democracia*–, o se difunden e intensifican prácticas democráticas en la toma de decisiones, aun en unidades menores de la sociedad global, como pueden ser los ámbitos laborales, familiares, educación, entre otros.

Esta breve nota se referirá a la *democratización* en el marco global de la sociedad política. Resulta claro que el problema de perfeccionar una *democracia* política es diferente al problema de implantarla.

Esta distinción entre la *democratización* de la sociedad global y la de las instituciones intermedias sólo puede ser separada analíticamente, ya que la experiencia histórica muestra que en una sociedad con una *democracia* fuertemente implantada en el marco del *sistema político* global, se transmiten a instancias intermedias también prácticas democráticas.

La *democratización* supone que el *sistema político* incorpore a la *política* a todos los grupos que se encuentren excluidos, es decir deberá enfrentar los déficit de participación, logrando en forma paulatina la ampliación de la participación.

Por ello a menudo se ha definido la *democracia* como el gobierno del pueblo, haciendo hincapié en las fuentes del *poder*. Pero el órgano de gobierno, en el caso de aceptar tal definición, es difícilmente imaginable en sociedades complejas. El “pueblo” podría ser el órgano de gobierno sólo en una comunidad pequeña, donde la asamblea del pueblo pudiera reunirse y sus miembros interactuar al tomar decisiones.

Este sentido normativo le daría al concepto de *democratización* el sentido de la necesidad de atomizar las unidades territoriales de expresión política para que la *democracia* tenga una expresión en la realidad<sup>1</sup>.

Sin embargo, parece evidente la imposibilidad de ejecutar semejante ideal dado el alto grado de participación que involucra la presencia física de cada ciudadano en las distintas instancias legislativas, judiciales y ejecutivas de la *democracia* directa<sup>2</sup>.

En cambio la *democratización* entendida como la implementación, ampliación y/o profundización de la *democracia*, debería ser comprendida como la necesidad de una mayor comprensión de la naturaleza de las instituciones democráticas, su funcionamiento y los motivos por los que progresan o fracasan. Como se ha dicho, *democracia* tiene un sentido útil, sólo si se la define en términos institucionales<sup>3</sup>, pero también supone

negociaciones, compromisos y acuerdos y el convencimiento de la necesidad de resolución pacífica de diferencias.

La institución clave en una *democracia* es la *elección* de representantes y autoridades por medio de *elecciones* competitivas. Desde esa perspectiva la *democratización* adquiere el significado no solamente de ampliación del segmento de la sociedad que toma parte en las *elecciones*, sino que las instituciones básicas involucradas: *partidos políticos*, congresos, Poder Ejecutivo y Judicial, funcionen de acuerdo al *Estado de Derecho*.

Asimismo la dinámica de la competencia entre partidos presupone libertad de expresión, de prensa, de reunión, además que la participación no sea inducida sino autónoma y que abarque toda la sociedad; mayorías y minorías.

La práctica de estas libertades lleva a que se demanden y se establezcan dentro del proceso de *democratización*, otras libertades tales como la libertad de culto y derechos civiles, ante el uso arbitrario del *poder* gubernamental.

La *democratización*, así entendida, da lugar a gobiernos que no solamente han sido elegidos, que reflejan las opiniones del electorado, sino que además son responsables –mediante la regla de las reacciones anticipadas ante sus electorados– y gozan del consentimiento<sup>4</sup>. Este consentimiento se relaciona con la aceptación y con el derecho de compartir valores fundamentales de la sociedad, como la libertad y la igualdad ante la ley, como así también reglas de juego o procedimientos y políticas gubernamentales específicas. Esto conduce a que gran parte de la sociedad comparta valores y fines valorativos. Cuando así ocurre, contamos con lo que Almond considera una *cultura política* homogénea<sup>5</sup>. Si bien la dimensión de la *cultura política* es distinta al análisis institucional, la *democratización* requiere un determinado grado de consenso respecto a los valores fundamentales que sostienen a la *democracia*. Si bien este consenso no constituye una condición necesaria para el funcionamiento de la *democracia*, la experiencia comparada demuestra que en los procesos de *democratización*, la creación de un consenso axiológico básico, aunque no es un prerrequisito de la *democracia*, es una condición coadyuvante para que la misma goce de *legitimidad*.

Muchas veces se ha confundido la *democratización* con la liberalización. Sin embargo la *democratización* es habitualmente un desarrollo complejo que implica avanzar desde el final del régimen no democrático hacia la puesta en marcha de las instituciones de la *democracia*. Liberalizar es un proceso que en muchos casos se produce en la última fase del gobierno autoritario, consiste en la apertura de algunas instancias del debate público, mayor presencia de diversos actores sociales ocultos hasta entonces detrás de la censura, y dar algunos pasos que permitan una mayor expresión de la sociedad civil, pero sin someter a los que toman las decisiones fundamentales a la prueba de las *elecciones*.

## **II. Democratización en Latinoamérica**

Los consensos para comenzar los procesos de *democratización* que han tenido lugar en Latinoamérica sobre todo a partir de la década del 80 han asumido distintas formas. En Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia se basaron en tentativas y acuerdos fundamentalmente

sobre aspectos electorales entre la oposición y un representante autorizado de la coalición que intentaba liderar la transición desde el régimen autoritario. En casi todos los casos los principales participantes fueron los líderes del gobierno y los partidos de la oposición, pero también hubo acuerdos implícitos o explícitos con los líderes de las fuerzas principales, sociales e institucionales, incluyendo la Iglesia, el empresariado y los sindicatos, variando esta constelación de acuerdo al peso diferencial que en distintas sociedades han tenido estos actores sociales. Por ejemplo en Perú y la Argentina los militares combatieron y proscribieron a los apristas y a los peronistas respectivamente; sin embargo, como la *democratización* requiere la concertación con adversarios irreconciliables del pasado, las Fuerzas Armadas debieron aceptar la participación en la *política* de sus antiguos oponentes.

Otra característica de los procesos de *democratización* de la tercera ola, como los denomina Huntington, fue el bajo nivel de violencia que implicaron «A medio camino como estaban entre la negociación y las elecciones la mayoría de las democratizaciones (...) fueron relativamente pacíficas»<sup>6</sup> Guatemala, El Salvador, Perú y Nicaragua fueron las excepciones en América Latina.

Probablemente las experiencias de violencia política del pasado y la decisión de los líderes políticos de imponer un *Estado de Derecho* sean las explicaciones más plausibles del escaso grado de violencia.

Por último cabría preguntarse si este proceso de *democratización* que ha cundido en Latinoamérica significa la *consolidación de la democracia* en la región. Tanto la *democratización* como la *consolidación de la democracia* son procesos. La historia muestra que los procesos políticos no necesariamente tienen una trayectoria lineal, sino que muchos son los ejemplos de retrocesos en la materia. Sólo es posible agregar que son condiciones necesarias la extensión y la permanencia de las instituciones democráticas, las que requieren creencias arraigadas y acciones de las élites políticas encaminadas en esa dirección.

### **Vocablos de referencia:**

Competitividad  
Democracia  
Formas de gobierno  
Representatividad política

### **Bibliografía:**

Dahl, R.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.  
Huntington, S.: «Condiciones para una democracia estable», en: *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, N° 22, 1986.  
\_\_\_\_\_: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.  
Merkel, W., Sandschneider, E. y Segert, D., (Ed.): *Systemwechsel 2. Die institutionalisierung der Demokratie*, Leske + Budrich, Opladen, 1996.  
Mill, J.S.: *Del Gobierno representativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

Sartori, G.: *Teoría de la democracia*, Vol. 1 El debate contemporáneo, Vol. 2 Los problemas básicos, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

Zakaria, F.: «The Rise of Illiberal Democracy», en: *Foreign Affairs*, Volumen 76, noviembre-diciembre, 1997.

Carlota JACKISCH

## NOTAS

- 1 Esta idea en parte guía a Macpherson, C.B.: *The real world of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1966, págs. 32 y 33.
- 2 La génesis de la noción de gobierno representativo en: Godoy Arcaya, O., 1999: «Ideas originarias del Gobierno representativo», en: *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XX, N° 1.
- 3 Huntington, S.: El sobrio significado de la Democracia” en: *Estudios Públicos*, N° 33, Santiago de Chile, 1989.
- 4 Sartori, G.: *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, 1988, pág. 119.
- 5 Almond, G.: *Political Development*, Boston, 1970.
- 6 Huntington, S.: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994, págs. 177-188.

# DERECHO ELECTORAL

## I. Concepto

El concepto de *derecho electoral* tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o personas para los cargos públicos. El *derecho electoral* es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la *elección* de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las *candidaturas* hasta la verificación de la *elección*. Dentro de este concepto es correcto considerar por ejemplo, cuestiones del *sistema electoral* como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.

El concepto estricto de *derecho electoral* alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concretiza el derecho de *sufragio* y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la *elección* y de la configuración de este derecho de participación. El *derecho electoral* en el sentido estricto señala, en concreto, quién es *elector* y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de *sufragio* es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de *derecho electoral* se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional.

Los principios clásicos del *sufragio* tienen el contenido siguiente:

*Universal*: todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y a ser elegidos sin importar su sexo, raza, idioma, ingreso y propiedad, profesión, estamento o clase, educación, religión o convicción política. Este principio no sufre merma por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles, como una cierta edad, la nacionalidad, la residencia, el estar en posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica. También se ha de considerar, como condición formal para poder ejercer el derecho a *voto*, el estar inscrito en los *registros electorales*. La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una edad mayor a la del ciudadano o la incompatibilidad con el ejercicio de otros cargos públicos. Asimismo no constituye lesión al principio del *voto* universal la exigencia “de hecho” o de derecho de que la *candidatura* sea respaldada por la pertenencia a un *partido político*.

*Igual*: Todos los *votos* son iguales en cuanto a su valor numérico. No es lícito diferenciar la importancia del *voto* de los *electores* en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de tributos, educación, religión, raza, o posición política. Cada *elector* puede tener –según el procedimiento de votación– uno o varios *votos*. Lo decisivo es que el número de *votos* del conjunto de *electores* sea el mismo del cuerpo electoral.



*Secreto*: este principio se opone a la emisión pública o abierta del *voto*, así como al *voto* “al dictado”, por aclamación o por mano alzada. Se debe garantizar jurídica y organizativamente (mediante cabinas electorales, papeletas oficiales opacas, urnas selladas, etc.) que la decisión del votante no puede ser conocida por nadie.

*Directo*: Este último de los principios clásicos establece la no existencia de intermediarios entre el votante y el elegido, que hayan de ser previamente elegidos por los *electores* (compromisarios) y que, posteriormente, realicen la *elección* de los representantes. Son los propios ciudadanos *electores* los que determinan a los titulares de los escaños o de los cargos a elegir. No afecta al principio del *sufragio* directo la *elección* por listas de tipo cerrado o bloqueado. Sin embargo, son incompatibles con ese principio los cambios arbitrarios que puedan introducir los partidos en el orden de sucesión y en la selección de los candidatos de una lista, una vez realizada la votación.

En cuanto a las *elecciones* indirectas, habrá que distinguir entre *elecciones* mediatas formales e informales. *Elecciones* formalmente indirectas son aquellas en las que aparece una instancia de intermediarios entre los *electores* y los elegidos, pero en las que el *elector*, sin embargo, determina la orientación del *voto* del compromisario. En oposición a esto, las *elecciones* materialmente directas son aquellas en las que el intermediario procede a elegir -sin vinculación alguna- a los titulares definitivos de los cargos públicos de *elección* popular. Existen dos criterios de *derecho electoral* que ocasionalmente aparecen junto a los clásicos ya señalados, aun cuando su función e importancia son controvertidas.

*Libre*: delimitar con claridad este principio resulta bastante complejo. El concepto puede entenderse como que el derecho al *sufragio* ha de ejercerse sin coacción o cualquiera otra influencia externa ilegal. Este sentido del concepto afirma el carácter subyacente cualitativo de la *elección* consistente en ofrecer al *elector* la posibilidad de elegir libremente entre diferentes ofertas políticas. Si así no ocurriera, no sería *elección* libre y, por lo tanto, no sería *elección*, en su sentido más cabal. La protección del libre ejercicio del *sufragio* y la ausencia de control en la emisión del *voto* ya están cubiertas con la exigencia del *voto* secreto. No obstante esto, hay autores que conciben el criterio libre como un requisito complementario-sustancia del *Derecho electoral* democrático, delimitando así, con mayor claridad, la diferencia con *elecciones* autoritarias o totalitarias de tipo semi o no-competitivas.

*Obligatorio*: los *electores* inscritos deben ejercer su *derecho electoral*. La justificación teórico-jurídica de la obligatoriedad del *sufragio* reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la *elección* de la *representación política* es sinónimo de deber cívico. Sin embargo, la introducción del *voto* obligatorio en varios países ha sido motivada por otras razones. Entre ellas se destaca la de contrarrestar riesgos de *manipulación* electoral mediante un abstencionismo forzado de los estratos bajos, promovido por los sectores sociales poderosos. Así, paradójicamente, el *voto* obligatorio podría ser presentado como una contrapartida de la ampliación del *sufragio* en función de un libre ejercicio del derecho a *voto*.

## II. Significado

El *derecho electoral* se vincula en forma estrecha y vital con el *sistema político*. Es más: el carácter del *sufragio* determina, en buena medida, el carácter del *sistema político*. Para que un *sistema político* sea reconocido como democrático es imprescindible en la actualidad que el *sufragio* sea universal, igual, directo y secreto. Así el desarrollo de la *democracia* moderna es inconcebible sin su componente electoral, es decir, la extensión permanente del *sufragio* hasta materializarse el *derecho electoral* conforme a los principios clásicos. Por otro lado, es notorio en cualquier proceso de *democratización* de un *sistema político* el postulado de las *elecciones* libres.

## III. Historia

La lucha por el *sufragio* universal, libre, igual, directo y secreto, es decir la *democratización* fundamental de los *sistemas políticos* con órganos representativos llevó más de un siglo. En los países industrializados, la extensión del *sufragio* democrático estuvo inserta en el proceso de industrialización y de los fenómenos sociopolíticos que lo acompañaron. Existe pues, un vínculo estrecho entre la revolución industrial, el desarrollo de las fuerzas productivas, la formación de un movimiento obrero fuerte y el *Derecho electoral* democrático. Sin embargo, no se trata de una evolución simultánea o automática. El *sufragio* democrático y, por consiguiente, la *participación política* masiva, fueron producto de la lucha de las *organizaciones políticas* y sociales del movimiento obrero y de los sindicatos y de los partidos obreros. Así se explican las diferencias significativas entre los países en la evolución que describimos. No obstante los aspectos específicos, el *sufragio* democrático fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes durante y después de las dos guerras mundiales. Se puede afirmar que las mayorías de las democracias capitalistas introdujeron el *sufragio* universal después de la segunda guerra mundial. En Francia, Italia, Bélgica, el *voto* femenino sólo se introdujo después de 1945. En Estados Unidos las discriminaciones raciales se abolieron sólo en la década del 60.

En América Latina, ya en el siglo XIX hubo *elecciones* esporádicas basadas en el *sufragio* universal para hombres (Colombia, Haití, Rep. Dominicana). Pero en general, el *Derecho electoral* democrático se materializó sólo después de haberse impuesto en los países industrializados. Por otra parte, la *democratización del sufragio* en América Latina no estuvo vinculada, como en el caso de los países industrializados, a la industrialización y el cambio social. Esos procesos no tuvieron lugar o se iniciaron tardíamente, sin que –salvo excepciones– hayan dejado atrás la etapa de subindustrialización. El surgimiento de estructuras económicas heterogéneas contribuyó a generar y a petrificar las estructuras sociales, modificándose así la importancia del *sufragio* democrático en cuanto a su capacidad para transformar las relaciones reales de *poder*. Las estructuras de dominación autoritarias no se han podido superar ni siquiera en aquellos países donde el pueblo es llamado a las urnas esporádica y regularmente. Además, el reconocimiento del *sufragio* democrático se ha quedado frecuentemente en un nivel formal, manteniéndose la vigencia de la *manipulación* electoral en la práctica. La deficiencia administrativa de los *procesos electorales* y la frecuente influencia ilegal sobre los *electores*, facilitada por la estructura social, han disminuido el contenido democrático del *voto*, de modo que es frecuente el desconocimiento o la deslegitimación de los *resultados electorales*.

Tales experiencias demuestran la necesidad de continuar el esfuerzo por el reconocimiento real del *Derecho electoral* democrático en América Latina.

#### IV. Problemas actuales

##### A. La variable sufragio

Resulta evidente que lo que podemos considerar como clave de cualquier *representación política* es el *sufragio*, es decir el derecho a votar en *elecciones* de diputados y senadores y por supuesto también de presidente. Mientras que en el pasado el problema central ha sido la restricción del *sufragio* en forma de que solamente ciertas capas de la sociedad gozaban del derecho a *voto* porque reunieron los requisitos establecidos por ley para ser *elector*, hoy rige el *sufragio* universal, de modo que el problema se ha trasladado a garantizar el libre ejercicio del derecho a *voto*. Los problemas radican en el censo o *registro electoral*, cuya idoneidad técnica es fundamental para merecer confianza del electorado. En varios países latinoamericanos los *registros electorales* ofrecen errores que van mucho más allá de lo aceptable, más allá de un 2 por 100. Resulta difícil mantener puntual un registro cuando el movimiento demográfico es alto y la capacidad administrativa de los Estados, especialmente la de los ayuntamientos o entidades locales, es reducida. El registro manipulado influye fuertemente en la *representación política*, sobre todo cuando el ejercicio del derecho a *voto* se supedita a la inscripción en el *registro electoral*, declarada obligatoria.

En general, no está empíricamente bien documentado el problema de la inscripción electoral, situación causada por las mismas razones de incapacidad administrativa que hace difícil perfeccionar los registros. Es lícito suponer que en América Latina aún existen grandes diferencias entre los que virtualmente tienen derecho a *voto* y los que efectivamente lo tienen por estar inscritos en los Registros. Un caso sólidamente documentado es el de Chile. Allí, en el año 1965, de los 4,2 millones de personas en condiciones de ser *elector*, solamente 2,9 millones, o sea 69%, cumplieron con el requisito decisivo. En las *elecciones* anteriores a esta fecha, el porcentaje de los *electores* efectivos sobre los virtuales nunca llegó a superar el 50%. Esta situación ha sido motivo para que un autor borrara a Chile del mapa de las democracias en América Latina, suponiendo que sólo recién con la *elección* de Salvador Allende en 1970, Chile cumplía con las condiciones mínimas de una *democracia* moderna: el *sufragio* universal. Ese juicio pareciera basarse en criterios poco adecuados para América Latina, pues desconoce por completo la realidad política de los países de la región en general. Otros países –casi fortuitamente– tienen el desarrollo de la relación entre el potencial de *electores* y los *electores* efectivos menos documentado y por esto no tienen que enfrentar el mismo juicio. En la actualidad, en Bolivia, para las *elecciones* de 1985, el porcentaje de los inscritos sobre los virtualmente con derecho a *voto* llegó a un 80%, con un sesgo regional bastante marcado en desventaja de las zonas rurales. Mientras que la inscripción en las ciudades llegó a un 91,5%, en el campo no alcanzó más que 61, 0%. Venezuela –a pesar de su muy buena organización del *proceso electoral*– contó en 1983 con una diferencia de 400.000 entre las personas con derecho a *voto* y las inscritas en el Registro, o sea con un 95, 9% de correspondencia.

### B. Variable “clave de representación”

El criterio de reparto de escaños entre las diferentes circunscripciones pone de relieve la relación entre escaños y población para averiguar cuántos habitantes corresponden a un diputado. Esta clave de representación es importante tomarla en cuenta y vale tratar de comprobarla empíricamente en cada caso, porque tiene que ver con un principio fundamental muchas veces establecido en la propia constitución: la igualdad del *voto*. A través de la repartición de los escaños entre las circunscripciones o se consigue la materialización del principio de la igualdad del *voto* (igualdad en cuanto al valor numérico), o se admite su lesión o quiebra en forma sistemática. Mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la *representación política* a favor de ciertos *partidos políticos* o segmentos sociales. La igualdad del *voto* se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o *electores*, en algunos casos también de los *votos* válidamente depositados) en todo el territorio electoral. Hay formas de ponderación de los *votos* dentro del concepto de representación territorial, que como concepto ha precedido al de representación nacional “per cápita”, y lo encontramos vivo como principio constitutivo para la conformación de las segundas cámaras, por ej. del senado o de la cámara federativa. Hay argumentos políticos considerados como justificados que permiten desviaciones del principio de igualdad del *voto* o un desequilibrio en la representación en las cámaras bajas (para la conformación de las cuales, repito, rige hoy en día el principio del *voto* igualitario). Se pretende otorgar a la población rural atrasada una representación mayor a fin de fortalecer su influencia en función de un mayor desarrollo regional, sobre los actores nacionales. Pero a menudo este argumento no es real, pues lo que se busca es que el desequilibrio en la representación se convierta en una ventaja político partidista. Por otra parte, tal argumentación no encuentra eco, porque las áreas rurales favorecidas por el desequilibrio producido son representadas, en general, por políticos que defienden el statu quo social y no tienen interés en reformas estructurales (véase Tabla).

**DESEQUILIBRIOS DE REPRESENTACIÓN EN AMERICA LATINA (1910-1976)<sup>1</sup>**

<b>Países</b>	<b>1910-1920</b>	<b>1920-1930</b>	<b>1930-1940</b>	<b>1940-1950</b>	<b>1950-1960</b>	<b>1960-1965</b>	<b>1965-1970</b>	<b>1970-1975</b>
Argentina	2,8	8,8 (g)	14,2 (g)	17,2 (f)	45,1 (h)	44,7 (c)	-	50,1 (c)
Bolivia	3,9 (g)	3,0 (e)	3,8	3,0 (g)	28,2 (f)	24,0	24,7 (f)	-
Brasil	2,2 (d)	2,2 (f)	-	13,4 (e)		18,1	17,8 (f)	21,8 (d)
Canada	19,6 (g)	33,2 (e)	40,0 (e)	42,6 (e)	40,1 (g)	42,0 (c)	38,4 (h)	43,2 (d)
Colombia	6,4 (d)	5,4 (f)	11,5 (d)	13,2 (f)	21,5 (h)	16,0 (h)	14,2 (f)	19,1
Costa Rica	11,3 (i)	14,6 (h)	15,6 (f)	18,1 (d)	20,0 (h)	29,2 (h)	29,3 (f)	32,3
Cuba	10,5 (k)	desc.	24,9	37,1 (h)	15,9 (d)	-	-	57,6 (f)
Chile	4,2 (e)	6,3 (e)	9,0 (h)	8,5 (f)	16,9 (h)	29,6 (d)	24,9 (i)	33,0
Ecuador	6,7 (k)	0,0 (i)	2,5 (c)	9,3 (h)	15,9 (f)	17,6	15,8 (h)	-
El Salvador	descon.	descon.	descon.	17,9 (f)	35,6 (b)	15,2 (b)	11,6 (g)	17,7 (b)
Estados Unidos	18,4 (g)	25,5 (d)	35,6 (f)	34,4 (d)	39,1 (h)	38,1	36,5 (h)	37,1 (b)
Guatemala	13,0 (k)	descon.	39,0 (e)	11,3 (d)	13,9 (h)	-	11,6 (f)	12,3
Guayana	-	-	-	-	-	37,4 (d)	4 5,3 (h)	40,0 (c)
Haití	-	-	0,0 (e)	3,0 (f)	25,0 (g)	2,5 (a)	-	-
Honduras	12,3 (e)	13,8 (h)	0,0 (f)	18,8 (h)	15,7 (d)	-	-	22,9 (a)
Jamaica	-	-	-	-	-	34,7 (h)	24,1 (g)	24,2 (a)
<b>Países</b>	<b>1910-1920</b>	<b>1920-1930</b>	<b>1930-1940</b>	<b>1940-1950</b>	<b>1950-1960</b>	<b>1960-1965</b>	<b>1965-1970</b>	<b>1970-1975</b>
México	55,8 (g)	10,6(d)	12,7 (d)	9,9 (f)	22,2 (h)	22,8 (d)	28,6 (k)	29,1
Nicaragua	2,6 (b)	12,1 (d)	17,4 (f)	17,4 (g)	27,5 (g)	29,3 (c)	30,4 (g)	-
Panamá	4,5 (k)	9,1 (h)	14,6 (k)	18,9 (h)	27,3 (f)	27,1 (d)	23,7 (h)	-
Paraguay	-	9,1 (h)	10,0 (i)	15,0(h)	3 5,8 (h)	33,4 (c)	26,2 (h)	33,5 (c)
Perú	3,1 (c)	0,0 (c)	4,9 (i)	6,0 (e)	14,7(f)	17,8 (c)	-	-
Rep. Dominicana	0,1 (d)	0,0 (d)	20,0 (h)	4 2,4 (g)	46,3 (g)	32,9 (b)	37,2 (g)	27,3
Trinidad y Tobago	-	-	-	-	-	38,3 (a)	30,5 (f)	11, 5 (a) Uruguay4,7
(c)	16,4 (e)	11,9 (d)	29,4 (f)	40,7 (h)	44,9 (b)	38,9 (f)	56,7 (a)	
Venezuela	-	-	0,0 (f)	26,6 (f)	39,8 (h)	38,4 (c)	38,6 (h)	38,2 (c)

Clave: la sucesión de los años dentro de cada decenio corresponde a la sucesión alfabética de letras, esto es: 0,1 = (a); 0,2 = (b), 0,3 = (c), etc. decenio completo = (k).

Fuentes: Nohlen/Schultze, en prensa: Vanhagen, 1975.

La Tabla muestra los desequilibrios en la representación actualmente existentes en algunos países latinoamericanos. Es obvio el enorme significado que tiene la variable clave de representación para el desenlace final de unos comicios.

Finalmente vale llamar la atención sobre si se toma como punto de referencia para el análisis de la igualdad de la representación la población o el electorado. Esto tendrá implicancias de sobre o subrepresentación, según el padrón demográfico de las regiones de un país. Un caso a mencionar a ese respecto es el de Brasil, donde está bien marcada la diferencia en el comportamiento generativo de la población según las regiones de mayor o menor industrialización y desarrollo. Esa disyuntiva tiene tal importancia que, por supuesto, está en el debate sobre la futura normativa electoral de ese país.

### **Vocablos de referencia:**

Representación política  
Sistemas políticos  
Sufragio  
Voto

### **Bibliografía:**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Legislación electoral comparada*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral et. al. San José, 1988.  
Nohlen, D. (Ed.): *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.  
Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de Patino Camarena, J.: Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, México, 1994.  
*América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Universidad Autónoma de México: *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.  
: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, Cámara de Diputados et al.: México, 1993.

Dieter NOHLEN

# DERECHO PROCESAL ELECTORAL: LOS ACTOS PROCESALES EN MATERIA ELECTORAL

## I. Fundamentos jurídico-constitucionales del *proceso electoral*. Concepto, naturaleza jurídica, tipo de proceso, fuentes y ámbito de aplicación

Si definimos sintéticamente al Derecho Procesal como el conjunto de normas referentes al proceso, pero considerando, como decía Carnelutti<sup>1</sup> que éste, «en cualquiera de sus tipos, se sirve de medios cuya disciplina es el cometido de normas pertenecientes a alguno de los otros grupos», podemos deducir que el *derecho procesal electoral* es aquella rama del derecho procesal público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del *proceso electoral*<sup>2</sup>.

Ahora bien, abundando en lo anterior, conviene reflexionar sobre la distinta índole de las normas materiales del *derecho electoral* en relación con el objeto específico de lo procesal. En efecto, como dice Alcalá-Zamora y Castillo, la diversidad de su índole puede fraccionar la jurisdicción en distintas ramas, produciendo una suerte de especialización de los distintos juzgadores, lo que implicaría una relativa división del Derecho Procesal en sectores diferentes. Ello no quiere decir que, «en todo caso, a un conjunto de normas sustantivas perfectamente diferenciadas corresponda una clase de proceso y sólo una, porque el paralelismo, por razones de múltiple índole, no se ha guardado en toda su pureza»<sup>3</sup>.

La no correspondencia entre normas electorales y *proceso electoral* puede producirse, en general, bajo los siguientes supuestos:

- a) que no exista proceso específico para sustanciar pretensiones fundadas en *derecho electoral*,
- b) que normas electorales funden pretensiones que deban examinarse en distintos procesos o,
- c) que en un mismo proceso actúen pretensiones fundadas en normas de diversa naturaleza.

Todo ello supone que, «para que exista una clase especial de procesos, no es decisivo que existan pretensiones fundadas en una clase especial de normas, sino que es necesario y suficiente que haya un grupo de pretensiones cuya actuación se confía a una clase especial de Organos de la Jurisdicción»<sup>4</sup>.

### A. Naturaleza jurídica

El *proceso electoral* se compone de un conjunto de elementos concatenados de tal forma que el anterior resulta presupuesto del siguiente, sin que se puedan concebir aislados los unos de los otros. Tal conjunto determina un procedimiento general que puede descomponerse

en sus secundarios, por lo que las normas procedimentales del *proceso electoral* integran su esencia misma y poseen enorme importancia.

Por ello, el *proceso electoral* no permite actuar mediante procedimiento de cualquier tipo. En efecto, la índole material de las normas electorales –que ejecutan el cumplimiento de los valores superiores de la Constitución– por una parte, y por otra, los requisitos formales que exige en cuanto a celeridad y preferencia en la tramitación judicial –por cuanto se actúa en un supuesto improrrogable– determinan que el *proceso electoral* posea una cierta identidad procedimental, no siendo válida cualquier norma general, sino que debe actuarse mediante los procedimientos especiales que indica la propia Ley Electoral.

Como en la resolución de los contenciosos electorales los aspectos procedimentales tienen gran importancia, el legislador debe prevenir la existencia, junto con las normas específicas de procedimiento electoral, de otras de índole general propias del ámbito procedimental público. En este sentido, suele ser frecuente recurrir, en tanto que regla de reconocimiento, a lo que dispongan las normas de Procedimiento Administrativo que, así, trascienden su ámbito estricto para traducirse en ordenamiento procesal común<sup>5</sup>.

Sin embargo, gran parte de lo preceptuado en la normativa del Procedimiento Administrativo no es susceptible de una aplicación inmediata a lo electoral por razón de su objeto. Por ello, tales preceptos sólo serán aplicables en la medida en que el carácter de los Organos de la *Administración Electoral* lo consientan, y siempre y cuando no se opongan a la esencia material del *proceso electoral*. Y, aún en este supuesto, la aplicación de las normas contencioso-administrativas al ámbito electoral deberá realizarse con suma prudencia, y atendiendo siempre a singularidades tales como las que se refieren a plazos, notificaciones, prueba, concreción de fallos, comunicación y ejecución de sentencias, etc.

### *B. Tipo de proceso*

Por los caracteres anteriores, podemos deducir que el *proceso electoral* es un auténtico proceso, y que las normas electorales fundamentan pretensiones que se deducen frente a la Administración y ante un órgano jurisdiccional. Ahora bien, en rigor no puede afirmarse que se trate de un proceso especial por la naturaleza de la jurisdicción a la que compete su conocimiento. Al atribuirse la competencia a la jurisdicción ordinaria –Salas de lo contencioso– hemos de convenir que se trata de un proceso común. Y no vale aducir que por la índole de los preceptos electorales, que facilitan el recurso al amparo constitucional, se trate de otro tipo de proceso. Cuando se pretende el amparo –sea éste admitido o desestimado– se produce una nueva situación procesal que se actúa frente a una jurisdicción distinta de la ordinaria, como es la constitucional.

### *C. Fuentes*

En sentido estricto, el *derecho procesal electoral* –como cualquier rama del derecho, en este caso del procesal público– tiene que partir obligatoriamente de la teoría general de las fuentes jurídicas, limitándose a precisar las especificidades que implica la correcta aplicación de aquéllas a su objeto.



Por ello, en sentido amplio, serán fuentes del *derecho procesal electoral* las normas de distinto rango que intervienen en la regulación del proceso, atendiéndose para su jerarquización a lo preceptuado en el Código Civil. Así, la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho serán las fuentes primigenias, recurriéndose por defecto a la jurisprudencia cuando faltare o no fueran suficientes las anteriores. En este orden, tendríamos:

1. La Ley, que posee primacía sobre toda otra fuente y cuyo orden jerárquico vendrá impuesto en función de la jerarquía que ostente el Órgano del que emane y, a idéntica o similar jerarquía, por la competencia que exprese, siendo su orden: a) la Constitución; b) las Leyes Orgánicas; c) las Leyes, Decretos Legislativos y Decretos Leyes; d) las Leyes de las Comunidades Autónomas [en el caso de los Estados que posean esta estructura territorial] y, e) los Reglamentos y, dentro de ellos, el orden impuesto por la jerarquía de los órganos. Es principio general que ninguna de estas normas contraría las de rango superior.
2. La Costumbre, que tiene valor subsidiario y sólo rige en defecto de ley aplicable.
3. Los principios generales del Derecho que, al ser principios inspiradores de todo el orden jurídico, no cabe incluirlos en una clasificación jerárquica, estimándolos sólo en su expresión abstracta.
4. La Jurisprudencia, tanto la jurisprudencia contencioso administrativa como, en su caso, la jurisprudencia constitucional, completarán el ordenamiento jurídico-electoral mediante la doctrina sentada de manera reiterada.
5. Ambito de aplicación: El ámbito de aplicación de las normas relativas al *proceso electoral*, sean directas, conexas o subsidiarias, vendrá determinado por:
  - concretar el precepto adecuado para resolver el supuesto,
  - verificar su sentido y el alcance que posee y,
  - de darse el caso, averiguar el procedimiento para suplir su falta.

Esta idea general se concreta mediante las técnicas derivadas del uso de las normas de *elección*, de interpretación y de integración. Las normas de *elección* permiten escoger la disposición idónea, de entre varias, para ser aplicada a un problema concreto, pues bien pudiera ser que un mismo supuesto de hecho esté contemplado en normas distintas. Es, pues, una tarea compleja que exige analizar las distintas disposiciones para descubrir cuál contempla concretamente el supuesto<sup>6</sup>.

Las normas de interpretación, en lo que se refiere a lo procesal electoral, no plantean mayores problemas. La jurisdicción competente para examinarlas e interpretarlas corresponde a las Salas Electorales, allí donde existan, o a las de lo contencioso-administrativo, cuyos Tribunales completarán el ordenamiento jurídico con la doctrina que establezcan<sup>7</sup>.

Mediante el uso de las normas de integración pueden resolverse dos problemas: los vacíos de la ley o ausencia de ley y la legislación supletoria.

Si bien no puede hablarse de lagunas jurídicas, por cuanto el Derecho se completa por la acción del juez, si puede haber vacíos, por cuanto la previsión del legislador no puede ser omnisciente. «Hay lagunas de Ley –no jurídicas– porque se reconocen casos en que es preciso salirse de la Ley y, abandonando los pretendidos procedimientos lógicos, buscar fuera de ella la solución»<sup>8</sup>. Considerando lo singular de la jurisdicción contencioso-electoral, es normal que en procesos de esta índole surjan vacíos que deberán obtener un complemento jurisprudencial para llenarse.

La legislación supletoria, en lo que se refiere al *proceso electoral* tiene, junto con la analogía, un valor eminentemente integrador. Así, en el modelo Español, en coherencia con los principios constitucionales y el desarrollo legislativo contemplado en la Ley Orgánica 5/85, del Régimen Electoral General, se remite a la legislación contencioso administrativa para la aplicación supletoria de las leyes procesales y, análogamente a la civil para aquellos supuestos en los que no se cuente con una regulación especificada por la normativa sobre el *proceso electoral*.

## **II. El *proceso electoral*: Jurisdicción y órganos competentes. El Ministerio Fiscal. Las partes procesales. La pretensión procesal electoral.**

### *A. Jurisdicción y órganos competentes*

La generalidad de los ordenamientos coincide en encomendar la jurisdicción sobre la materia electoral a la Magistratura Ordinaria, ya tenga ésta carácter difuso o concentrado; es decir, ya se trate de un conjunto de órganos judiciales ordinarios, que operan según el principio de competencia –contencioso-administrativa, civil, penal– o se trate de órganos ad hoc, tribunales electorales.

Así, por ejemplo y a tenor de lo preceptuado en el ordenamiento español (art. 112 Loreg), tras las modificaciones impuestas por la LO 8/91, la jurisdicción competente para conocer de lo contencioso electoral será la ordinaria, encomendándose tal acción a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para las Elecciones Generales o las del Parlamento Europeo, y a las correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a *elecciones* locales o autonómicas y en lo tocante a la proclamación de Presidentes de las Corporaciones Locales.

En su momento, los Juzgados de lo Contencioso Administrativo conocerán del recurso interpuesto contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de candidatos y *candidaturas* –Loreg, art. 49,1–competencia ésta provisionalmente atribuida a las Salas de lo Contencioso de los TSJ de las Comunidades Autónomas, en virtud de la D.T.5ª de la Loreg y del art. 57 de la Ley 38/88 (de Demarcación y Planta).

Pese a la peculiaridad del caso y, en términos generales, podemos observar que:

- a) El requisito procesal de la jurisdicción se cumple satisfactoriamente por cuanto se otorga a un Órgano Judicial concreto y, dentro de él, se especifica que sea lo contencioso quien determine el procedimiento.
- b) Por la naturaleza de la jurisdicción competente se deduce el carácter común del *proceso electoral*, lo que no evita que, por motivo de su especificidad, al aplicar las normas orgánicas y procesales comunes se actúe atendiendo a lo peculiar de la materia sobre la que versa.

Sin embargo, en España, como en la mayoría de los ordenamientos europeos, la jurisdicción contencioso-electoral no puede escindirse de la Contencioso-Administrativa, a no ser que se modifique lo legislado en orden a proveer de una Magistratura Electoral, de cuyos actos sucesivos en la aplicación de las leyes electorales y en la sustanciación de recursos se vaya deduciendo una línea procedimental específica.

#### *B. El Ministerio Fiscal*

Al Ministerio Fiscal, por su parte, compete la representación pública y la defensa de la legalidad, de manera expresa, en lo que se refiere al proceso contencioso-electoral. La intervención en el procedimiento del Ministerio Público, sea cual fuere el tipo de recurso que se interponga, es congruente con la misión que se le encomienda, en el sentido de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley. Es evidente que la Fiscalía actúa siempre en defensa de los principios expresados y no de la Administración, como sería la misión que correspondería a la Abogacía del Estado en un contencioso común.

#### *C. Las partes procesales*

La pretensión procesal electoral. Como sabemos, el proceso se manifiesta «como un complejo de actividades de dos tipos de sujetos: unos, que discuten acerca de la conformidad de una pretensión con el ordenamiento jurídico, otros, que deciden acerca de esta conformidad y, en consecuencia actúan o se niegan a actuar la pretensión deducida. Aquellos sujetos son las partes del proceso. Su concepto se elabora en relación con el de pretensión procesal.

“Son partes procesales aquella que formula, y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso”.

En el proceso contencioso electoral, las partes procesales se asimilan a las propias del proceso contencioso-administrativo y su capacidad procesal se deducirá de su singular capacidad jurídica, es decir, de la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones de carácter procesal.

Por lo general, esto incide directamente sobre la cuestión de la legitimación activa, pero sin contradecir el de capacidad procesal, dado que cabría contemplar el supuesto de un

candidato no proclamado –por cuestionarse su minoría de edad o su capacidad de obrar, p. ej.–, que podría perfectamente actuar su pretensión por medio de las normas previstas para suplir la incapacidad, sin que tal hipótesis le reste legitimación en causa. En este sentido, podríamos convenir que, como mínimo, estarán legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral, o para oponerse a los que se interpongan: a) los candidatos proclamados o no proclamados, b) los representantes de las *candidaturas* concurrentes en la circunscripción y, c) los *partidos políticos*, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado *candidaturas* en la circunscripción.

En este sentido, el único requisito exigible para apreciar legitimación suficiente radica en haber participado efectivamente en el *proceso electoral*, presentando *candidaturas* y concurriendo al mismo, de tal manera que se satisfaga la apreciación del interés directo de la parte<sup>10</sup>.

#### *D. La pretensión procesal*

Por otra parte, no cabe separar estos supuestos del carácter de la pretensión en el *proceso electoral*. La pretensión, en cuanto acto –pues no cabe concebirla como derecho– se manifiesta, en sentido general, como una declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración.

La pretensión procesal electoral no posee una naturaleza distinta de las que se formulan en cualquier otro proceso (a excepción del constitucional); ahora bien, al fundamentarse sobre una norma sustantiva de especial alcance y trascendencia jurídico política, como es la Electoral, manifiesta contenidos singulares que obligan a la jurisdicción competente a obrar conforme los requerimientos y exigencias que se deducen de la propia ley sin que, al aplicar otras normas con carácter supletorio, puedan contraerse sus principios.

En materia contencioso electoral, la pretensión, en cuanto que pretensión actora, y considerando que el sentido de la sentencia suele venir predeterminado por la Ley Electoral, sólo será idónea si solicita del tribunal uno de los fallos previstos en aquélla, lo que obliga a ceñir la petición a uno de los supuestos siguientes:

- a) declaración de la nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquél o aquellos que se piense corresponda, y/o
- b) declaración de la *nulidad de la elección* y de la necesidad de efectuar una nueva convocatoria en la circunscripción, o de proceder a nueva *elección* del Presidente de la corporación local de que se trate.

Cualquier pretensión actora que no sea una de las indicadas, o las correspondientes expresadas por la legislación electoral, deberá provocar la inadmisión del recurso.

La pretensión se actúa siempre ante el órgano de la *administración electoral* que sea competente en el caso, mediante escrito de interposición de recurso contencioso-electoral. Así, los responsables de los distintos órganos dependientes de la *administración electoral*

deberán, en su caso, remitir a la Sala destinataria del recurso todo lo actuado, siendo esta providencia un acto debido donde no cabe discrecionalidad alguna por parte de la *administración electoral*. Sus agentes responsables no poseen, pues, la facultad de desestimar ningún recurso que se les presente, ni aún apreciando causas de inadmisibilidad manifiesta, debiendo, en todo caso, acordar su remisión a los órganos jurisdiccionales que sean competentes a tenor de lo que dispone la propia norma electoral, es decir, las correspondientes salas de lo contencioso-administrativo o de los tribunales electorales.

### **III. El acto procesal como procedimiento unificado**

Iniciación, desarrollo, conclusión y efectos del *proceso electoral*. El acto electoral, en lo que concierne a lo contencioso-electoral, puede concebirse como un procedimiento unificado.

En efecto, al afectar su materia a principios esenciales del orden constitucional y de la acción política, goza de las siguientes características procesales:

- a) su iniciación, desarrollo y terminación se suceden sin que pueda transcurrir más tiempo del previsto por la ley,
- b) se resuelven en una sola instancia sin que quepan recursos ulteriores respecto del fallo pronunciado y,
- c) tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta en su tramitación por las salas correspondientes.

Los actos jurisdiccionales relativos al proceso contencioso-electoral pueden esquematizarse a través de las correspondientes fases de iniciación, desarrollo y terminación:

- 1.- Iniciación, que recoge la fase de interposición del recurso ante la *Administración Electoral* y su obligada remisión a la sala correspondiente, junto con todo el expediente electoral y practicando las notificaciones necesarias para que las partes puedan, en el plazo previsto, comparecer ante la sala.
- 2.- Desarrollo que, a su vez, engloba las siguientes fases: a) de recepción, donde se produce la recepción del expediente por el tribunal correspondiente. b) de traslado, que se verifica al remitir lo actuado al Ministerio Fiscal, que actuará en defensa de la legalidad y no de la Administración, y a las partes, poniendo de manifiesto el expediente electoral y el informe de la *Administración Electoral* para que formulen, mediante comparecencia, las alegaciones que estimen oportunas, acompañando los documentos que a su juicio puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos del recurso, así como solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquéllas que se estimen oportunas y, c) de prueba, que se realiza una vez transcurrido el período de alegaciones y que puede acordarse de oficio o a instancia de parte, de forma tal que el tribunal reciba a prueba o practique las que se declaren pertinentes.

3.- Terminación: el proceso contencioso-electoral concluye, una vez terminado el período probatorio, con la sentencia a que hubiere lugar, que habrá de pronunciar alguno de los fallos contenidos en la ley, siendo éstos, con carácter general, los siguientes:

- a) Inadmisibilidad del recurso, lo que implica desestimar la pretensión,
- b) validez de la *elección* y de los electos proclamados,
- c) *nulidad de la elección* de uno o varios electos y proclamación en su lugar de los que corresponda y,
- d) *nulidad de la elección* celebrada y necesidad de efectuar nueva convocatoria para la *elección*.

En todo caso, es regla general no proceder a declarar nula una *elección* cuando el vicio del procedimiento no sea determinante absoluto del resultado de la misma. En este sentido, la jurisprudencia sobre nulidades se caracteriza por: a) presumir la legalidad de los actos de la *administración electoral* y por ausencia de formalismo; b) conservar todo aquello que no habría variado de no haberse producido la infracción; c) exigir que las infracciones sean de suficiente entidad y calidad para justificar la anulación y, d) para proceder a la anulación, exigir que las infracciones alteren el resultado de la *elección* de forma que se produzca un falseamiento de la voluntad popular.

La sentencia, cualquiera que sea el fallo que contenga, es firme, obliga a su exacto cumplimiento y agota la vía jurisdiccional, sin que frente a ella quepa recurso contencioso alguno, ni ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración. En todo caso, no impide la vía del recurso de amparo constitucional.

Para concluir, es conveniente reflexionar sobre algunos de los aspectos de este procedimiento específico.

La actividad de la *Administración Electoral* se entiende como servicio público por cuanto tiende a la satisfacción de un derecho como es el de *sufragio*, vinculado sustancialmente al interés general. Y tal calificación viene determinada tanto por el fin último al que obedecen, como por la forma en que se satisface tal servicio. En este sentido, la rapidez, agilidad y flexibilidad que permiten satisfacer la necesidad pública de las *elecciones*, mediante las cuales y por el ejercicio del derecho de *voto* se produce la participación de los ciudadanos en los Organos del Estado, justifica el carácter urgente y gratuito de los actos procesales electorales y de las actuaciones con ellos relacionadas.

Así, por ejemplo, el interés público de las *elecciones* justifica una especial exención impositiva respecto de ciertos actos jurídicos, pero no por ser un derecho subjetivo del *elector*, sino por los fines públicos que pretende o, en otras palabras, para evitar cualquier impedimento que pueda obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental como es el del *sufragio*.

Similares reflexiones caben en lo relativo al carácter urgente y prioritario de estos procesos pues, en general, las especiales circunstancias que caracterizan al *proceso electoral* tienen como finalidad el cumplimiento y la tutela de los valores superiores enunciados por la propia Constitución.

### **Vocablos de referencia:**

Elecciones  
Elector  
Jurisprudencia electoral  
Proceso electoral

### **Bibliografía:**

Aguirre Godoy, Mario: *Derecho procesal civil*, Editorial Universitaria, Guatemala, 1973.  
Alcalá-Zamora, Nieto: *Derecho Procesal Civil*. Madrid, 1977.  
Alvarez Conde, E.: “Los principios del Derecho Electoral”. *Rev. del Centro de Estudios Constitucionales*. Nº 9. Madrid, 1991.  
Martín Rebollo, Luis: *Notas sobre el recurso contencioso-electoral y otros temas de de-recho electoral*.  
González Pérez: “Administración Pública y libertad”. *REDA, Cívitas*, Nº 12, México, 1971.  
\_\_\_\_\_ : “El recurso contencioso electoral”. *En Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Nº 3, Madrid, 1991.  
Pastor, A: *El régimen jurídico del proceso electoral en las Cortes Generales*, Vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.

Juan Carlos GONZÁLEZ

### **NOTAS**

- 1 Carnelutti: *Sistema de derecho procesal civil*. Buenos Aires, 1944.
- 2 González Pérez, J.: *Derecho procesal constitucional*. Civitas, Madrid, 1980. Asimismo: *Derecho procesal administrativo*. Madrid, 1964.
- 3 Guasp, J.: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Madrid, 1943.
- 4 Idem.
- 5 Cf. art. 116,2 y 120 de la Ley Orgánica 5/85, - régimen electoral general; ver también in extenso, lo relativo al contencioso electoral. En general, la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 6 Guasp, J.: «Comentarios...», ya cit.
- 7 González Pérez, J.: «*Derecho Procesal Administrativo*», ya cit.
- 8 De Castro, J.: *Derecho Civil*. Vol. I, Valladolid, 1942.
- 9 En este sentido, González Pérez, J.: *Derecho procesal Constitucional*, y Guasp, J.: *La pretensión procesal*, ambos ya cit.
- 10 La legitimación activa en materia de procesos electorales se entiende de manera extensiva y tiene un carácter muy amplio. En efecto, se acepta comúnmente que basta para alcanzarla que se pruebe interés directo de la parte, lo que se aprecia «siempre que por la anulación del acto o actos impugnados, el recurrente obtenga un beneficio real». Por lo que se refiere a la nula influencia de los resultados electorales en orden a apreciar legitimación, podemos entender que la legitimación activa se reconoce a los representantes de las candidaturas proclamadas o concurrentes en el distrito, sin que influya el número de votos válidos o no válidos obtenidos por tal candidatura.

# DERECHOS Y DEBERES CIVILES Y POLÍTICOS

## I. Definición

Los derechos civiles y políticos son una categoría especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este plexo normativo, que se incorpora al Derecho Internacional a partir de 1948, incluye además los llamados derechos económicos, sociales y culturales.<sup>1</sup> Desde un punto de vista doctrinario – aunque no normativo – puede decirse que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se integra además con los llamados “derechos de tercera generación” (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz), derechos eminentemente colectivos que no tienen por ahora consagración en instrumentos obligatorios, como sí la tienen las dos categorías previamente mencionadas, en tratados multilaterales que gozan de amplia adhesión por la comunidad de naciones.<sup>2</sup>

El concepto de deberes civiles y políticos es más ambiguo. Como veremos luego, los instrumentos internacionales mencionan en general ciertos deberes correlativos a los derechos, como condición del ejercicio de estos últimos. Se trata, sin embargo, de fórmulas bastante genéricas que no han tenido mayor desarrollo ni doctrinario ni normativo.

Es de hacer notar que los derechos humanos no se encuentran legislados solamente a nivel internacional. También se establecen en las legislaciones internas de los Estados, particularmente en las constituciones modernas, en la parte de derechos, deberes y garantías. Como signatarios de los tratados multilaterales de derechos humanos, los Estados se comprometen a incorporar estos derechos al derecho interno, lo cual hacen también a través de actos legislativos o por decisiones judiciales (en los casos en que el sistema nacional admite la implementación directa de normas de tratados). En América Latina, la tendencia más reciente ha sido a incorporar los tratados de derechos humanos en su totalidad al texto constitucional, dándoles así un rango superior al de la ley interna.

## II. Notas distintivas

A menudo se menciona que los derechos civiles y políticos son “de primera generación”, mientras que los económicos, sociales y culturales son “de segunda generación”. Esta

---

<sup>1</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, es el primer instrumento internacional comprensivo en la materia. Anteriormente, la Carta de las Naciones Unidas (1945), fue el primer tratado internacional que menciona la protección y promoción de los derechos humanos como objetivo esencial del nuevo organismo que así se creaba.

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 23-3-76) y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Adoptado por la AG de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 3-1-76). Los derechos de la tercera generación se mencionan sólo en resoluciones y declaraciones sin fuerza obligatoria, con fines de promoción.



distinción es históricamente correcta sólo en términos doctrinarios, ya que los primeros corresponden a las ideas del liberalismo y de la lucha contra el absolutismo y el despotismo, mientras que los segundos corresponden históricamente a la irrupción de las ideas sociales, a fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En términos de derecho internacional, lo cierto es que ambas categorías irrumpen en este ámbito en forma simultánea. Antes de 1945 no se puede hablar de un derecho internacional de los derechos humanos, y la Declaración Universal ya mencionada incluye normas de una y otra categoría.

Un poco más precisa es la distinción que afirma que los derechos civiles y políticos son los derechos “de la libertad”, mientras los económicos, sociales y culturales son “de la igualdad”. En rigor, los derechos civiles y políticos implican restricciones a la acción del Estado, destinadas a proteger una esfera de autonomía individual para las personas y las colectividades. Desde el punto de vista del Estado, implican en general obligaciones *de no hacer* (no torturar, no sancionar sin juicio previo, no censurar publicaciones). Los derechos económicos, sociales y culturales pretenden establecer condiciones materiales mínimas en las cuales cada persona puede desarrollar su potencial humano y ejercer efectivamente sus derechos. Implican para el Estado una serie de obligaciones afirmativas, de hacer (construir escuelas, brindar servicios de salud, organizar la seguridad social). Sin embargo, no es necesariamente cierto que los derechos civiles y políticos no implican decisiones de inversión, mientras que los DESC dependen de los recursos disponibles: para garantizar juicio justo a todos los ciudadanos, por ejemplo, es imprescindible invertir en un poder judicial imparcial, independiente y eficaz. Mientras tanto, ciertas obligaciones de los DESC, como la no discriminación en la distribución de ciertos beneficios, se pueden cumplir aun con recursos muy limitados.

También es falsa la distinción que se hace entre derechos individuales (presumiblemente los civiles y políticos) y colectivos (los DESC). Hay derechos eminentemente relacionados con la ciudadanía que son colectivos. Por ejemplo, los derechos de participación política no se restringen al sufragio, que podría ser individual, sino que afectan los derechos de los partidos políticos a una organización equitativa de los procesos electorales. De la misma manera, el derecho a la educación (DESC por excelencia) es tanto colectivo como individual, y como tal puede ser reclamado por un ciudadano.

Por último, es necesario señalar que hay algunos derechos que entran en ambas categorías y se repiten en sus instrumentos respectivos. El derecho a la asociación es eminentemente civil y político, pero cuando lo ejercen sindicatos de trabajadores y gremios empresarios, por su vinculación directa con la economía, es considerado un derecho primordial entre los DESC. El derecho a gozar de todos los derechos y beneficios sin discriminación por motivos de raza, religión, género o sexo, origen nacional o pertenencia a un grupo social determinado es un derecho que participa de ambas categorías.

### III. Antecedentes Históricos y Doctrinales

El concepto de derechos humanos encuentra sus antecedentes en el derecho natural y posteriormente se sustenta en la teoría del contrato social. Las manifestaciones contemporáneas de la idea de derechos surgen con John Locke<sup>3</sup> y las primeras cartas de derechos, tales como la Carta Magna<sup>4</sup>, la Declaración Americana de Independencia (1776), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución Francesa (1789), y finalmente en el Bill of Rights (primeras diez enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, las atrocidades cometidas crearon una conciencia generalizada en torno a la importancia y necesidad de crear límites a la acción estatal desde la comunidad internacional, con el propósito de proteger a la persona humana frente a los abusos del poder. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, estos derechos comienzan a ser positivizados en instrumentos internacionales, algunos de los cuales también crean órganos y mecanismos para procesar denuncias de violación de sus normas. Con la fundación de entidades independientes de la sociedad civil dedicadas a la defensa y promoción de los derechos se completa el círculo. Surge así lo que llamamos un movimiento internacional por los derechos humanos. Paralelo al surgimiento de instrumentos y organismos internacionales, surgen organismos e instrumentos de carácter regional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>6</sup> y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>7</sup>.

El derecho internacional de los derechos humanos no pretende suplantar la protección de estos derechos en el ámbito interno, sino hacer más efectiva su protección. Los Estados tienen la obligación de garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos, y también adquieren la misma obligación frente a los demás Estados. Es sólo cuando un Estado deja de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos de los ciudadanos, que se genera una legítima preocupación por parte de la comunidad internacional. Esa preocupación se expresa de diversas maneras, desde la actuación de órganos técnicos de protección, a acercamientos diplomáticos bilaterales o multilaterales. Dependiendo de la gravedad de los abusos, el interés de la comunidad internacional

---

<sup>3</sup> John Locke, en El Segundo Tratado del Gobierno Civil (1690) introduce el concepto de estado naturaleza, y de ley natural. El individuo nace con derechos, vive libre en el estado naturaleza y el poder estatal puede intervenir y limitar sus derechos, sin desconocer una esfera del individuo que es inviolable.

<sup>4</sup> En Inglaterra en 1215 la Carta Magna surge como el primer instrumento que limita el poder del Rey y reconoce una serie de derechos en cabeza de los individuos. No obstante, otorgarle el carácter de uno de las primeras cartas de derechos resulta problemático dado que solamente ciertos individuos podían disfrutar de estos a partir de su origen, sexo y linaje. Sin embargo, se trata del primer documento en el que se limita el poder del Estado en favor del reconocimiento de una esfera de libertad del individuo. En cualquier caso, la Carta Magna reconoce el derecho a un juicio con un jurado, limita la privación de la libertad de los individuos y crea una acción para exigir la libertad en caso de una detención arbitraria (*habeas corpus*) y garantiza el derecho al debido proceso, entre otros.

<sup>5</sup> Conocida como Pacto de San José, adoptada por la Organización de Estados Americanos en 1969, vigente en 1978.

<sup>6</sup> Aprobada el 4 de noviembre de 1950, vigente el 3 de septiembre de 1953.

<sup>7</sup> Aprobada en 1981 por la Organización de la Unidad Africana, vigente el 21 de octubre de 1986.

puede concretarse también en sanciones y hasta en procesos de responsabilidad penal internacional.

De otra parte, el movimiento internacional de los derechos humanos se esfuerza por universalizar la idea de los derechos humanos, intentando superar las aparentes barreras del relativismo cultural. Los derechos civiles y políticos son universales. Todo ser humano es titular de ellos, sin distinción de sexo, edad, raza, origen, cultura o ideología política. Los derechos son condición de la persona humana y son inalienables e imprescriptibles; no son transferibles ni renunciables. Los derechos humanos, y por ende los derechos civiles y políticos, encuentran su fundamento en la dignidad humana.

El concepto de derechos conlleva la posibilidad de reclamar su ejercicio y disfrute al Estado que se obliga a respetar y a garantizarlos a todos los individuos. Esto implica que los derechos no son aspiraciones, o fruto de la generosidad, hermandad o caridad; se trata de deberes del Estado. El individuo es titular de los derechos, y por ello debe disponer de mecanismos legales para garantizar su ejercicio frente al Estado y a los particulares. Los derechos civiles y políticos requieren de desarrollo legislativo, de instituciones, procedimientos y otras garantías para su ejercicio. Asimismo, el concepto de derechos implica la existencia de mecanismos judiciales y administrativos de reparación cuando éstos sean violados. Aunque no se pueda esperar que no se produzcan abusos de autoridad en ninguna sociedad organizada, sí es posible exigir que cada violación de origen a una respuesta institucional adecuada. Como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado está obligado a organizar todo el aparato institucional mediante el cual se ejerce el poder de manera de dar eficacia y vigencia a los derechos de las personas.<sup>8</sup>

Al suscribir tratados internacionales, los Estados se obligan a tres deberes fundamentales. La obligación de respetar los derechos implica no hacer nada que vulnere un derecho de un ciudadano. La obligación de garantía implica poner a disposición de la víctima de violaciones a sus derechos los mecanismos necesarios para restaurar su ejercicio.<sup>9</sup> Pero además los Estados se comprometen a adecuar su legislación interna a las normas sustantivas de los tratados que suscriben.<sup>10</sup> De otra parte, el concepto de derechos implica su supremacía frente a otros valores y fines del Estado y de la sociedad. Lo anterior implica que son inviolables y que su suspensión o limitación solamente puede ocurrir en casos específicos y limitados.<sup>11</sup>

La suspensión de garantías sólo puede imponerse cuando las condiciones son tan graves que representan un peligro para “la vida de la Nación.”<sup>12</sup> Además, las medidas que se

---

<sup>8</sup> Caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, CteIDH, Serie C, No. 4, para. 165-168.

<sup>9</sup> Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>10</sup> En la Convención Americana, las obligaciones de respeto y garantía se enuncian en el Art. 1.1; la de adecuar la legislación interna en el Artículo 2.

<sup>11</sup> Arts. 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>12</sup> Art. 4, PIDCyP. El artículo 27 de la Convención Americana parece crear un estándar un poco menos exigente. Sin embargo, está claro que no cualquier situación de inseguridad puede dar lugar a la suspensión de derechos.

tomen en orden a superar la emergencia están estrictamente limitadas por las exigencias de la situación. Por último, ciertos derechos y las garantías necesarias para su ejercicio no pueden ser objeto de suspensión ni aun en estados de emergencia.<sup>13</sup>

#### IV. Enumeración

Los instrumentos internacionales de derechos humanos en general consagran un catálogo de derechos civiles y políticos muy similar. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup> es el primer instrumento internacional de carácter vinculante que desarrolla un catálogo de derechos civiles y políticos exclusivamente. En el ámbito americano, la Convención Americana es sustancialmente un tratado de derechos civiles y políticos, aunque un protocolo adicional que entró en vigencia en noviembre de 1999 le agrega un catálogo de derechos económicos, sociales y políticos.<sup>15</sup>

A continuación se enumeran los derechos civiles y políticos que han encontrado consagración en diversos instrumentos, junto con los artículos pertinentes a cada uno de ellos en el sistema universal y en el interamericano.

- A. Derecho a la autodeterminación de los pueblos (Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Se trata de un derecho eminentemente colectivo, cuya inclusión en este instrumento tiene más carácter de principio rector que de norma operativa.
- B. Derecho a la igualdad (Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- C. Derecho a la vida (Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En relación al derecho a la vida existen dos aspectos en los cuales tanto los instrumentos internacionales, como la jurisprudencia y legislación interna tienen posiciones diversas. Se relacionan con el comienzo y el fin de la vida humana. El primero de ellos tiene relación con la pena de muerte. No existe una prohibición de la pena capital en el derecho internacional, pero sí una clara tendencia a favorecer su abolición o su restricción. En algunos casos su prohibición está consignada en un protocolo adicional a un tratado.<sup>16</sup> Algunos Estados han suscrito los tratados de derechos humanos haciendo reserva expresa a la

---

<sup>13</sup> Idem. En el ámbito americano, la CADH enumera los derechos políticos como algunos de esos derechos no derogables ni aun en estado de emergencia o de sitio.

<sup>14</sup> Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

<sup>15</sup> Protocolo de San Salvador, aprobado por la AG de la OEA el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor en noviembre de 1999.

<sup>16</sup> Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

prohibición de la pena de muerte.<sup>17</sup> La CADH la prohíbe para delitos políticos y conexos, así como su aplicación a menores de edad.<sup>18</sup>

El segundo aspecto polémico hace referencia al aborto y a la definición de cuál es el momento a partir del cual comienza la vida humana. El Art. 4 de la CADH establece que el derecho a la vida se protege “en general” desde el momento de la concepción. Sin embargo, en la única aplicación práctica de este artículo, en un caso llamado *Baby Boy*, la Comisión Interamericana afirmó que esas palabras no implicaban la obligación de criminalizar el aborto.<sup>19</sup>

- D. Derecho a la integridad personal (Artículo 5, DUDH; Artículo 7, PIDC&P; Artículo 5, CADH). Para ver la aplicación práctica de este derecho en el caso de una desaparición forzada ver Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Corte I.D.H., (Ser. C) No. 4 (1988).
- E. Libertad Personal (Artículos 3, 4 y 9 DUDH; Artículos 8 y 9 PIDC&P; Artículos 6 y 7 CADH)
- F. Derecho a un recurso judicial efectivo (Artículo 8 DUDH; Artículo 14 PIDC&P; Artículo 25 CADH).
- G. Libertad de movimiento o de locomoción (Artículo 13 DUDH; Artículo 12 PIDC&P; Artículo 22 CADH). Para determinar el contenido de este derecho ver Comité de Derechos Humanos, Observación general 27, Noviembre 2 de 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.
- H. Derecho al debido proceso (Artículos 10, 11 DUDH; Artículos 14 y 15 PIDC&P; Artículos 8, 9 y 10 CADH). En general, los diferentes tratados de derechos humanos establecen los mismos elementos en materia del derecho al debido proceso. Estos son: el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial; la presunción de inocencia; las garantías procesales mínimas; el derecho a apelar las decisiones; el principio de legalidad; el principio de favorabilidad; y el principio de tipicidad.
- I. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Artículo 6 DUDH; Artículo 16 PIDC&P; Artículo 3 CADH).

---

<sup>17</sup> Tal es el caso de Estados Unidos y las reservas que presentó al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>18</sup> Para comprender su campo de aplicación en el sistema interamericano, ver Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de Setiembre de 1983, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Comisión IDH, UNITED STATES: Christian S. White et al., Case 2141, Inter-Am. C.H.R. 25, OEA/ser. L/V/II.54, doc. rev. 1 (1981) (Informe Annual 1980-1981).

- J. Derecho a la intimidad (Artículo 12 DUDH; Artículo 17 PIDC&P; Artículo 11 CADH). Para determinar el contenido de este derecho, ver la Observación general 16 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación (art. 17), del 4 de agosto de 1988.
- K. Derecho a la honra y al buen nombre (Artículos 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- L. Libertad de conciencia y de cultos (Artículo 18 DUDH; Artículo 18 PIDC&P; Artículo 12 CADH). Para determinar el contenido de este derecho, ver Observación general 22 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18), del 30 de julio de 1993.
- M. Libertad de pensamiento (Artículo 18 DUDH, Artículo 19 PIDC&P, Artículo 13 CADH).
- N. Libertad de expresión y de información (Artículo 19 DUDH, Artículo 19 PIDC&P, Artículo 13 CADH). Es de hacer notar que la CADH tiene normas más protectoras de la libertad de expresión que sus homólogas en el derecho universal y europeo. En nuestro continente se prohíbe la censura bajo todo concepto, y sólo se admiten las responsabilidades ulteriores. Además, aunque se prescribe la prohibición de expresiones de odio racial y religioso, sólo es necesario prohibir aquellas que constituyen incitación a cometer delitos (en cambio, en el PIDC&P y en la Convención Europea, debe prohibirse la expresión que incite también a la discriminación). También se establece en nuestro continente el derecho a réplica (Artículo 14 CADH).
- O. Derecho de reunión (Artículo 20 DUDH, Artículo 21 PIDC&P, Artículo 15 CADH).
- P. Libertad de asociación (Artículo 20 DUDH, Artículo 22 PIDC&P, Artículo 16 CADH).
- Q. Derecho de asilo (Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).
- R. Derecho a la nacionalidad (Artículo 15 DUDH, Artículo 24 PIDC&P, Artículo 20 CADH).
- S. Derecho al nombre (Artículo 24 PIDC&P, Artículo 18 CADH).
- T. Derecho a la participación política (Artículo 21 DUDH, Artículo 25 PIDC&P, Artículo 23 CADH). Este derecho tiene varios elementos: el derecho a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes libremente elegidos, el derecho de acceso a los cargos públicos, y el derecho a participar en las elecciones –que comprende el derecho a elegir y a ser elegido-. A este respecto puede verse la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho a

participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25), del 7 de diciembre de 1996.

U. Derecho a la propiedad (Artículo 17 DUDH, Artículo 21 CADH).

V. Protección especial: Además del artículo general del derecho a la igualdad, algunos instrumentos internacionales establecen expresamente el derecho a medidas especiales de protección para los grupos más vulnerables. Es así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a los niños en el artículo 24, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 19. Asimismo, los instrumentos internacionales consagran una especial protección a la familia, así como el derecho de conformar una familia. En años recientes, la labor de promoción de nuevos estándares, tanto a nivel universal como interamericano, se ha dirigido a la elaboración y promulgación de tratados multilaterales sobre derechos de personas en situaciones especiales. Tales tratados suelen contener tanto normas de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos son la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana sobre Violencia contra la Mujer o Pacto de Belem do Pará, y la Convención sobre Derechos del Niño, que es el instrumento internacional más ampliamente ratificado.

VI. Mecanismos de monitoreo y presentación de casos individuales

En el derecho internacional, la obligación primaria y más sustancial por su respeto y garantía recae en el Estado. En caso de que esa obligación no se cumpla, los distintos instrumentos prevén formas de monitoreo y de denuncia, que ponen en movimiento a ciertos mecanismos cuya finalidad es la de hacer valer la responsabilidad estatal ante la comunidad internacional. En general, los Estados acuerdan especialmente someterse a estos procedimientos, ya sea haciendo una declaración especial en ese sentido al momento de suscribir un tratado,<sup>20</sup> o bien suscribiendo y ratificando un Protocolo Adicional a tal fin.<sup>21</sup> Para ello se crean órganos especializados de naturaleza judicial o cuasi-judicial, y con variadas funciones y potestades.

En general, los mecanismos más avanzados son los de naturaleza judicial *stricto sensu*, como los creados por la Convención Europea sobre Derechos Humanos y sus sucesivos protocolos, y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata de procedimientos judiciales porque las partes (de un lado el Estado y del otro la víctima de una violación de derechos humanos) desarrollan una contienda por los hechos y el derecho con normas procesales muy definidas y con "igualdad de armas", y porque el órgano que en definitiva adjudica la disputa es esencialmente un tribunal internacional. Existen además órganos cuasi-judiciales, como el Comité de Derechos Humanos de

---

<sup>20</sup> Art. 62, CADH

<sup>21</sup> Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la AG de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 23-3-76.

Naciones Unidas (órgano de implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano de la CADH y también de la Carta de la OEA). Ante estos órganos el trámite de casos individuales es menos formal que ante las cortes de derechos humanos, pero aun así está sometido a ciertas reglas y culmina en un acto declarativo de la existencia de una violación, acompañado de recomendaciones para que se restaure a la persona en el ejercicio del derecho. Además, los órganos judiciales pueden establecer obligaciones de reparar el daño de contenido pecuniario y también moral, y los cuasi-judiciales a menudo recomiendan acciones en sentido similar. Los órganos de protección a menudo tienen facultades para dictar medidas precautorias. En caso de incumplimiento de sus directivas, generalmente los órganos pueden acudir a órganos políticos de la ONU, de la OEA o del Consejo de Europa, para solicitar apoyo para convencer al Estado de la necesidad de acatar sus órdenes.

## VII. Deberes

La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene algunas referencias a deberes. Su artículo 1 dice que "Todos los seres humanos...deben comportarse fraternalmente los unos con los otros." El artículo 29 establece que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, pero no precisa su contenido. Los párrafos siguientes del mismo artículo establecen límites en el ejercicio de los derechos: el inciso 2 determina que esas limitaciones son las que establezca la ley "con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática." Por su parte el inciso 3 establece que los derechos y libertades no pueden "ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas." Como puede apreciarse, estas normas no establecen deberes sino límites en el ejercicio de derechos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es igualmente vaga. En el artículo 32 consigna la existencia de deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, de nuevo sin definir su contenido. El primer instrumento en el ámbito interamericano, nacido junto con la OEA en 1948, y que precedió a la Declaración Universal por unos ocho meses, se llamó precisamente Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Su Capítulo II (Artículos XXIX a XXXVIII) establece un verdadero catálogo de deberes de la persona humana. Se mencionan expresamente el deber de convivir con los demás de manera que los otros puedan "formar y desenvolver íntegramente su personalidad"; el de los padres de asistir, alimentar y educar a los hijos, y el de los hijos de honrar a sus padres y asistirlos cuando lo necesiten; el deber de adquirir por lo menos la instrucción primaria; el deber de votar; el de obedecer la ley y mandamientos legítimos de las autoridades; el de prestar servicios civiles y militares que la Patria requiera, y el de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan; el de cooperar con el Estado en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo a sus posibilidades y circunstancias; el de pagar impuestos; el de trabajar y procurarse los medios para la propia subsistencia; y finalmente el de abstenerse de actividades políticas en un Estado en el que sea extranjero.



No se establece ninguna forma de cumplir con estas normas, algunas de las cuales son -- como se puede apreciar -- por lo menos discutibles. Es por ello que la noción de deberes de la persona en el derecho internacional perdió vigencia en los últimos cincuenta años, y sólo surge de vez en cuando como un intento más o menos velado de limitar los derechos o hacerlos de alguna manera condicionales a un comportamiento considerado ejemplar. Esa idea es intrínsecamente contradictoria con la noción de derechos. En efecto, algunos derechos se pueden perder temporariamente por razón de conductas antisociales y antijurídicas, pero aun en esos casos la persona humana sigue conservando derechos inalienables. Es en ese sentido que el intento de ligar a los derechos con los deberes presenta aristas peligrosas y antidemocráticas.

En años recientes, algunas entidades han insistido en la necesidad de una "ética global" que reafirme las responsabilidades de las personas en la creación de una cultura de tolerancia, de no violencia y de igualdad. Hasta ese punto, y en la medida en que lo que se propone no es una normativa con fuerza vinculante en el derecho internacional, no hay mayores problemas. Pero esta iniciativa a veces se presenta con el argumento de que la insistencia en los derechos de las personas es lo que ha resultado en un clima de desorden moral, alta criminalidad y violencia cotidiana. En eso es difícil estar de acuerdo; más bien es la negación de los derechos lo que crea climas de violencia. En todo caso, el debate no ha tenido mayor incidencia sobre la vigencia de los derechos humanos como derecho internacional obligatorio para los Estados.<sup>22</sup>

## **Vocablos de referencia**

Ciudadanía  
Estado de Derecho

## **Bibliografía**

Henkin, Louis, Neuman, Gerarld, Orentlicher, Diane F., and Leebron, David W.: *Human Rights*, Foundation Press, 1999.

Steiner, Henry J., and Alston, Philip: *International Human Rights in Context*, Clarendon Press, 1996.

Nowak, Manfred: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, 1993.

The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement, Gudmundur Alfredsson y Asbjorn Eide (editores), Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

---

<sup>22</sup> Ver David Petrasek, *Taking Duties Seriously*, International Council on Human Rights Policy, Ginebra, 1999.

Juan E. MENDEZ  
María E. OLEA

# **DERECHOS Y DEBERES CIVILES Y POLÍTICOS**

## **I. Definición**

Los derechos civiles y políticos son una categoría especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este plexo normativo, que se incorpora al Derecho Internacional a partir de 1948, incluye además los llamados derechos económicos, sociales y culturales.<sup>1</sup> Desde un punto de vista doctrinario –aunque no normativo– puede decirse que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se integra además con los llamados “derechos de tercera generación” (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz), derechos eminentemente colectivos que no tienen por ahora consagración en instrumentos obligatorios, como sí la tienen las dos categorías previamente mencionadas, en tratados multilaterales que gozan de amplia adhesión por la comunidad de naciones<sup>2</sup>.

El concepto de deberes civiles y políticos es más ambiguo. Como veremos luego, los instrumentos internacionales mencionan en general ciertos deberes correlativos a los derechos, como condición del ejercicio de estos últimos. Se trata, sin embargo, de fórmulas bastante genéricas que no han tenido mayor desarrollo ni doctrinario ni normativo.

Es de hacer notar que los derechos humanos no se encuentran legislados solamente a nivel internacional. También se establecen en las legislaciones internas de los Estados, particularmente en las constituciones modernas, en la parte de derechos, deberes y garantías. Como signatarios de los tratados multilaterales de derechos humanos, los Estados se comprometen a incorporar estos derechos al derecho interno, lo cual hacen también a través de actos legislativos o por decisiones judiciales (en los casos en que el sistema nacional admite la implementación directa de normas de tratados). En América Latina, la tendencia más reciente ha sido a incorporar los tratados de derechos humanos en su totalidad al texto constitucional, dándoles así un rango superior al de la ley interna.

## **II. Notas distintivas**

A menudo se menciona que los derechos civiles y políticos son “de primera generación”, mientras que los económicos, sociales y culturales son “de segunda generación”. Esta distinción es históricamente correcta sólo en términos doctrinarios, ya que los primeros corresponden a las ideas del liberalismo y de la lucha contra el absolutismo y el despotismo, mientras que los segundos corresponden históricamente a la irrupción de las ideas sociales, a fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En términos de derecho internacional, lo cierto es que ambas categorías irrumpen en este ámbito en forma simultánea. Antes de 1945 no se puede hablar de un derecho internacional de los derechos humanos, y la Declaración Universal ya mencionada incluye normas de una y otra categoría.

Un poco más precisa es la distinción que afirma que los derechos civiles y políticos son los derechos “de la libertad”, mientras los económicos, sociales y culturales son “de la igualdad”. En rigor, los derechos civiles y políticos implican restricciones a la acción del Estado, destinadas a proteger una esfera de autonomía individual para las personas y las colectividades. Desde el punto de vista del Estado, implican en general obligaciones de no hacer (no torturar, no sancionar sin juicio previo, no censurar publicaciones). Los derechos económicos, sociales y culturales pretenden establecer condiciones materiales mínimas en las cuales cada persona puede desarrollar su potencial humano y ejercer efectivamente sus derechos. Implican para el Estado una serie de obligaciones afirmativas, de hacer (construir escuelas, brindar servicios de salud, organizar la seguridad social). Sin embargo, no es necesariamente cierto que los derechos civiles y políticos no implican decisiones de inversión, mientras que los DESC dependen de los recursos disponibles: para garantizar juicio justo a todos los ciudadanos, por ejemplo, es imprescindible invertir en un Poder Judicial imparcial, independiente y eficaz. Mientras tanto, ciertas obligaciones de los DESC, como la no discriminación en la distribución de ciertos beneficios, se pueden cumplir aun con recursos muy limitados.

También es falsa la distinción que se hace entre derechos individuales (presumiblemente los civiles y políticos) y colectivos (los DESC). Hay derechos eminentemente relacionados con la *ciudadanía* que son colectivos. Por ejemplo, los derechos de *participación política* no se restringen al *sfragio*, que podría ser individual, sino que afectan los derechos de los *partidos políticos* a una organización equitativa de los *procesos electorales*. De la misma manera, el derecho a la educación (DESC por excelencia) es tanto colectivo como individual, y como tal puede ser reclamado por un ciudadano.

Por último, es necesario señalar que hay algunos derechos que entran en ambas categorías y se repiten en sus instrumentos respectivos. El derecho a la asociación es eminentemente civil y político, pero cuando lo ejercen sindicatos de trabajadores y gremios empresarios, por su vinculación directa con la economía, es considerado un derecho primordial entre los DESC. El derecho a gozar de todos los derechos y beneficios sin discriminación por motivos de raza, religión, género o sexo, origen nacional o pertenencia a un grupo social determinado es un derecho que participa de ambas categorías.

### **III. Antecedentes históricos y doctrinales**

El concepto de derechos humanos encuentra sus antecedentes en el derecho natural y posteriormente se sustenta en la teoría del contrato social. Las manifestaciones contemporáneas de la idea de derechos surgen con John Locke<sup>3</sup> y las primeras cartas de derechos, tales como la Carta Magna<sup>4</sup>, la Declaración Americana de Independencia (1776), la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Revolución Francesa (1789), y finalmente en el Bill of Rights (primeras diez enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, las atrocidades cometidas crearon una conciencia generalizada en torno a la importancia y necesidad de crear límites a la acción estatal desde la comunidad internacional, con el propósito de proteger a la persona humana frente a los abusos del *poder*. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

estos derechos comienzan a ser positivizados en instrumentos internacionales, algunos de los cuales también crean órganos y mecanismos para procesar denuncias de violación de sus normas. Con la fundación de entidades independientes de la sociedad civil dedicadas a la defensa y promoción de los derechos se completa el círculo. Surge así lo que llamamos un movimiento internacional por los derechos humanos. Paralelo al surgimiento de instrumentos y organismos internacionales, surgen organismos e instrumentos de carácter regional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales<sup>6</sup> y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>7</sup>.

El derecho internacional de los derechos humanos no pretende suplantar la protección de estos derechos en el ámbito interno, sino hacer más efectiva su protección. Los Estados tienen la obligación de garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos, y también adquieren la misma obligación frente a los demás Estados. Es sólo cuando un Estado deja de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos de los ciudadanos, que se genera una legítima preocupación por parte de la comunidad internacional. Esa preocupación se expresa de diversas maneras, desde la actuación de órganos técnicos de protección, a acercamientos diplomáticos bilaterales o multilaterales. Dependiendo de la gravedad de los abusos, el interés de la comunidad internacional puede concretarse también en sanciones y hasta en procesos de responsabilidad penal internacional.

De otra parte, el movimiento internacional de los derechos humanos se esfuerza por universalizar la idea de los derechos humanos, intentando superar las aparentes barreras del relativismo cultural. Los derechos civiles y políticos son universales. Todo ser humano es titular de ellos, sin distinción de sexo, edad, raza, origen, cultura o *ideología política*. Los derechos son condición de la persona humana y son inalienables e imprescriptibles; no son transferibles ni renunciables. Los derechos humanos, y por ende los derechos civiles y políticos, encuentran su fundamento en la dignidad humana.

El concepto de derechos conlleva la posibilidad de reclamar su ejercicio y disfrute al Estado que se obliga a respetar y a garantizarlos a todos los individuos. Esto implica que los derechos no son aspiraciones, o fruto de la generosidad, hermandad o caridad; se trata de deberes del Estado. El individuo es titular de los derechos, y por ello debe disponer de mecanismos legales para garantizar su ejercicio frente al Estado y a los particulares. Los derechos civiles y políticos requieren de desarrollo legislativo, de instituciones, procedimientos y otras garantías para su ejercicio. Asimismo, el concepto de derechos implica la existencia de mecanismos judiciales y administrativos de reparación cuando éstos sean violados. Aunque no se pueda esperar que no se produzcan abusos de autoridad en ninguna sociedad organizada, sí es posible exigir que cada violación de origen a una respuesta institucional adecuada. Como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado está obligado a organizar todo el aparato institucional mediante el cual se ejerce el *poder* de manera de dar eficacia y vigencia a los derechos de las personas<sup>8</sup>.

Al suscribir tratados internacionales, los Estados se obligan a tres deberes fundamentales. La obligación de respetar los derechos implica no hacer nada que vulnere un derecho de un ciudadano. La obligación de garantía implica poner a disposición de la víctima de violaciones a sus derechos los mecanismos necesarios para restaurar su ejercicio<sup>9</sup>. Pero además los Estados se comprometen a adecuar su legislación interna a las normas sustantivas de los tratados que suscriben<sup>10</sup>. De otra parte, el concepto de derechos implica su supremacía frente a otros valores y fines del Estado y de la sociedad. Lo anterior implica que son inviolables y que su suspensión o limitación solamente puede ocurrir en casos específicos y limitados<sup>11</sup>.

La suspensión de garantías sólo puede imponerse cuando las condiciones son tan graves que representan un peligro para “la vida de la Nación”<sup>12</sup>. Además, las medidas que se tomen en orden a superar la emergencia están estrictamente limitadas por las exigencias de la situación. Por último, ciertos derechos y las garantías necesarias para su ejercicio no pueden ser objeto de suspensión ni aun en estados de emergencia<sup>13</sup>.

#### **IV. Enumeración**

Los instrumentos internacionales de derechos humanos en general consagran un catálogo de derechos civiles y políticos muy similar. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup> es el primer instrumento internacional de carácter vinculante que desarrolla un catálogo de derechos civiles y políticos exclusivamente. En el ámbito americano, la Convención Americana es sustancialmente un tratado de derechos civiles y políticos, aunque un protocolo adicional que entró en vigencia en noviembre de 1999 le agrega un catálogo de derechos económicos, sociales y políticos<sup>15</sup>.

A continuación se enumeran los derechos civiles y políticos que han encontrado consagración en diversos instrumentos, junto con los artículos pertinentes a cada uno de ellos en el sistema universal y en el interamericano.

- A. Derecho a la autodeterminación de los pueblos (Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Se trata de un derecho eminentemente colectivo, cuya inclusión en este instrumento tiene más carácter de principio rector que de norma operativa.
- B. Derecho a la igualdad (Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- C. Derecho a la vida (Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En relación al derecho a la vida existen dos aspectos en los cuales tanto los instrumentos internacionales, como la jurisprudencia y legislación interna tienen posiciones diversas. Se relacionan con el comienzo y el fin de la vida humana. El primero de ellos tiene relación con la pena de muerte. No existe una prohibición de la pena capital en el derecho internacional, pero sí una clara tendencia a favorecer

su abolición o su restricción. En algunos casos su prohibición está consignada en un protocolo adicional a un tratado<sup>16</sup>. Algunos Estados han suscrito los tratados de derechos humanos haciendo reserva expresa a la prohibición de la pena de muerte<sup>17</sup>. La CADH la prohíbe para delitos políticos y conexos, así como su aplicación a menores de edad<sup>18</sup>.

El segundo aspecto polémico hace referencia al aborto y a la definición de cuál es el momento a partir del cual comienza la vida humana. El Art. 4 de la CADH establece que el derecho a la vida se protege “en general” desde el momento de la concepción. Sin embargo, en la única aplicación práctica de este artículo, en un caso llamado *Baby Boy*, la Comisión Interamericana afirmó que esas palabras no implicaban la obligación de criminalizar el aborto<sup>19</sup>.

- D. Derecho a la integridad personal (Artículo 5, DUDH; Artículo 7, PIDC&P; Artículo 5, CADH). Para ver la aplicación práctica de este derecho en el caso de una desaparición forzada ver Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Corte I.D.H., (Ser. C) No. 4 (1988).
- E. Libertad Personal (Artículos 3, 4 y 9 DUDH; Artículos 8 y 9 PIDC&P; Artículos 6 y 7 CADH).
- F. Derecho a un recurso judicial efectivo (Artículo 8 DUDH; Artículo 14 PIDC&P; Artículo 25 CADH).
- G. Libertad de movimiento o de locomoción (Artículo 13 DUDH; Artículo 12 PIDC&P; Artículo 22 CADH). Para determinar el contenido de este derecho ver Comité de Derechos Humanos, Observación general 27, Noviembre 2 de 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.
- H. Derecho al debido proceso (Artículos 10, 11 DUDH; Artículos 14 y 15 PIDC&P; Artículos 8, 9 y 10 CADH). En general, los diferentes tratados de derechos humanos establecen los mismos elementos en materia del derecho al debido proceso. Estos son: el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial; la presunción de inocencia; las garantías procesales mínimas; el derecho a apelar las decisiones; el principio de legalidad; el principio de favorabilidad; y el principio de tipicidad.
- I. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Artículo 6 DUDH; Artículo 16 PIDC&P; Artículo 3 CADH).
- J. Derecho a la intimidad (Artículo 12 DUDH; Artículo 17 PIDC&P; Artículo 11 CADH). Para determinar el contenido de este derecho, ver la Observación general 16 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho al respeto a la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y protección de la honra y la reputación (art. 17), del 4 de agosto de 1988.

- K. Derecho a la honra y al buen nombre (Artículos 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- L. Libertad de conciencia y de cultos (Artículo 18 DUDH; Artículo 18 PIDC&P; Artículo 12 CADH). Para determinar el contenido de este derecho, ver Observación general 22 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18), del 30 de julio de 1993.
- M. Libertad de pensamiento (Artículo 18 DUDH, Artículo 19 PIDC&P, Artículo 13 CADH).
- N. Libertad de expresión y de información (Artículo 19 DUDH, Artículo 19 PIDC&P, Artículo 13 CADH). Es de hacer notar que la CADH tiene normas más protectoras de la libertad de expresión que sus homólogas en el derecho universal y europeo. En nuestro continente se prohíbe la censura bajo todo concepto, y sólo se admiten las responsabilidades ulteriores. Además, aunque se prescribe la prohibición de expresiones de odio racial y religioso, sólo es necesario prohibir aquellas que constituyen incitación a cometer delitos (en cambio, en el PIDC&P y en la Convención Europea, debe prohibirse la expresión que incite también a la discriminación). También se establece en nuestro continente el derecho a réplica (Artículo 14 CADH).
- O. Derecho de reunión (Artículo 20 DUDH, Artículo 21 PIDC&P, Artículo 15 CADH).
- P. Libertad de asociación (Artículo 20 DUDH, Artículo 22 PIDC&P, Artículo 16 CADH).
- Q. Derecho de asilo (Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).
- R. Derecho a la nacionalidad (Artículo 15 DUDH, Artículo 24 PIDC&P, Artículo 20 CADH).
- S. Derecho al nombre (Artículo 24 PIDC&P, Artículo 18 CADH).
- T. Derecho a la *participación política* (Artículo 21 DUDH, Artículo 25 PIDC&P, Artículo 23 CADH). Este derecho tiene varios elementos: el derecho a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes libremente elegidos, el derecho de acceso a los cargos públicos, y el derecho a participar en las *elecciones* –que comprende el derecho a elegir y a ser elegido–. A este respecto puede verse la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos sobre el Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25), del 7 de diciembre de 1996.
- U. Derecho a la propiedad (Artículo 17 DUDH, Artículo 21 CADH).



V. Protección especial: Además del artículo general del derecho a la igualdad, algunos instrumentos internacionales establecen expresamente el derecho a medidas especiales de protección para los grupos más vulnerables. Es así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a los niños en el artículo 24, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 19. Asimismo, los instrumentos internacionales consagran una especial protección a la familia, así como el derecho de conformar una familia. En años recientes, la labor de promoción de nuevos estándares, tanto a nivel universal como interamericano, se ha dirigido a la elaboración y promulgación de tratados multilaterales sobre derechos de personas en situaciones especiales. Tales tratados suelen contener tanto normas de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos son la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana sobre Violencia contra la Mujer o Pacto de Belem do Pará, y la Convención sobre Derechos del Niño, que es el instrumento internacional más ampliamente ratificado.

#### **V. Mecanismos de monitoreo y presentación de casos individuales**

En el derecho internacional, la obligación primaria y más sustancial por su respeto y garantía recae en el Estado. En caso de que esa obligación no se cumpla, los distintos instrumentos prevén formas de monitoreo y de denuncia, que ponen en movimiento a ciertos mecanismos cuya finalidad es la de hacer valer la responsabilidad estatal ante la comunidad internacional. En general, los Estados acuerdan especialmente someterse a estos procedimientos, ya sea haciendo una declaración especial en ese sentido al momento de suscribir un tratado,<sup>20</sup> o bien suscribiendo y ratificando un Protocolo adicional a tal fin.<sup>21</sup> Para ello se crean órganos especializados de naturaleza judicial o cuasi-judicial, y con variadas funciones y potestades.

En general, los mecanismos más avanzados son los de naturaleza judicial *stricto sensu*, como los creados por la Convención Europea sobre Derechos Humanos y sus sucesivos protocolos, y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata de procedimientos judiciales porque las partes (de un lado el Estado y del otro la víctima de una violación de derechos humanos) desarrollan una contienda por los hechos y el derecho con normas procesales muy definidas y con “igualdad de armas”, y porque el órgano que en definitiva adjudica la disputa es esencialmente un tribunal internacional. Existen además órganos cuasi-judiciales, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (órgano de implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano de la CADH y también de la Carta de la OEA). Ante estos órganos el trámite de casos individuales es menos formal que ante las cortes de derechos humanos, pero aun así está sometido a ciertas reglas y culmina en un acto declarativo de la existencia de una violación, acompañado de recomendaciones para que se restaure a la persona en el ejercicio del derecho. Además, los órganos judiciales pueden establecer obligaciones de reparar el daño de contenido pecuniario y también moral, y los cuasi-judiciales a menudo recomiendan acciones en sentido similar. Los órganos de protección a menudo tienen

facultades para dictar medidas precautorias. En caso de incumplimiento de sus directivas, generalmente los órganos pueden acudir a órganos políticos de la ONU, de la OEA o del Consejo de Europa, para solicitar apoyo para convencer al Estado de la necesidad de acatar sus órdenes.

## **VI. Deberes**

La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene algunas referencias a deberes. Su artículo 1 dice que “Todos los seres humanos...deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” El artículo 29 establece que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, pero no precisa su contenido. Los párrafos siguientes del mismo artículo establecen límites en el ejercicio de los derechos: el inciso 2 determina que esas limitaciones son las que establezca la ley “con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.” Por su parte el inciso 3 establece que los derechos y libertades no pueden “ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.” Como puede apreciarse, estas normas no establecen deberes sino límites en el ejercicio de derechos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos es igualmente vaga. En el artículo 32 consigna la existencia de deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad, de nuevo sin definir su contenido. El primer instrumento en el ámbito interamericano, nacido junto con la OEA en 1948, y que precedió a la Declaración Universal por unos ocho meses, se llamó precisamente Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Su Capítulo II (Artículos XXIX a XXXVIII) establece un verdadero catálogo de deberes de la persona humana. Se mencionan expresamente el deber de convivir con los demás de manera que los otros puedan “formar y desenvolver íntegramente su personalidad”; el de los padres de asistir, alimentar y educar a los hijos, y el de los hijos de honrar a sus padres y asistirlos cuando lo necesiten; el deber de adquirir por lo menos la instrucción primaria; el deber de votar; el de obedecer la ley y mandamientos legítimos de las autoridades; el de prestar servicios civiles y militares que la Patria requiera, y el de desempeñar los *cargos de elección popular* que le correspondan; el de cooperar con el Estado en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo a sus posibilidades y circunstancias; el de pagar impuestos; el de trabajar y procurarse los medios para la propia subsistencia; y finalmente el de abstenerse de actividades políticas en un Estado en el que sea extranjero.

No se establece ninguna forma de cumplir con estas normas, algunas de las cuales son – como se puede apreciar– por lo menos discutibles. Es por ello que la noción de deberes de la persona en el derecho internacional perdió vigencia en los últimos cincuenta años, y sólo surge de vez en cuando como un intento más o menos velado de limitar los derechos o hacerlos de alguna manera condicionales a un comportamiento considerado ejemplar. Esa idea es intrínsecamente contradictoria con la noción de derechos. En efecto, algunos derechos se pueden perder temporariamente por razón de conductas antisociales y antijurídicas, pero aun en esos casos la persona humana sigue conservando derechos inalienables. Es en ese sentido que el intento de ligar a los derechos con los deberes presenta aristas peligrosas y antidemocráticas.

En años recientes, algunas entidades han insistido en la necesidad de una “ética global” que reafirme las responsabilidades de las personas en la creación de una cultura de tolerancia, de no violencia y de igualdad. Hasta ese punto, y en la medida en que lo que se propone no es una normativa con fuerza vinculante en el derecho internacional, no hay mayores problemas. Pero esta iniciativa a veces se presenta con el argumento de que la insistencia en los derechos de las personas es lo que ha resultado en un clima de desorden moral, alta criminalidad y violencia cotidiana. En eso es difícil estar de acuerdo; más bien es la negación de los derechos lo que crea climas de violencia. En todo caso, el debate no ha tenido mayor incidencia sobre la vigencia de los derechos humanos como derecho internacional obligatorio para los Estados<sup>22</sup>.

### **Vocablos de referencia:**

Ciudadanía  
Estado de Derecho

### **Bibliografía:**

Gudmundur Alfredsson y Asbjorn Eide (ed.): *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.  
Henkin, Louis, Neuman, Gerard, Orentlicher, Diane F., and Leebron, David W.: *Human Rights*, Foundation Press, 1999.  
Nowak, Manfred: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, 1993.  
Steiner, Henry J., and Alston, Philip: *International Human Rights in Context*, Clarendon Press, 1996.

Juan E. MÉNDEZ

Helena M. OLEA

### **NOTAS**

- 1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, es el primer instrumento internacional comprensivo en la materia. Anteriormente, la Carta de las Naciones Unidas (1945), fue el primer tratado internacional que menciona la protección y promoción de los derechos humanos como objetivo esencial del nuevo organismo que así se creaba.
- 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 23-3-76) y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Adoptado por la AG de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 3-1-76). Los derechos de la tercera generación se mencionan sólo en resoluciones y declaraciones sin fuerza obligatoria, con fines de promoción.
- 3 John Locke, en El Segundo Tratado del Gobierno Civil (1690) introduce el concepto de estado naturaleza, y de ley natural. El individuo nace con derechos, vive libre en el estado naturaleza y el poder estatal puede intervenir y limitar sus derechos, sin desconocer una esfera del individuo que es inviolable.
- 4 En Inglaterra en 1215 la Carta Magna surge como el primer instrumento que limita el poder del Rey y reconoce una serie de derechos en cabeza de los individuos. No obstante, otorgarle el carácter de uno de las primeras cartas de derechos resulta problemático dado que solamente ciertos individuos podían disfrutar de estos a partir de su origen, sexo y linaje. Sin embargo, se trata del primer documento en el que se limita el poder del Estado en favor del reconocimiento de una esfera de libertad del individuo. En cualquier caso, la Carta Magna reconoce el derecho a un juicio con un jurado, limita la privación de la libertad de los individuos y crea una acción para exigir la libertad en caso de una detención arbitraria (*habeas corpus*) y garantiza el derecho al debido proceso, entre otros.
- 5 Conocida como Pacto de San José, adoptada por la Organización de Estados Americanos en 1969, vigente en 1978.
- 6 Aprobada el 4 de noviembre de 1950, vigente el 3 de septiembre de 1953.
- 7 Aprobada en 1981 por la Organización de la Unidad Africana, vigente el 21 de octubre de 1986.
- 8 Caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, CteIDH, Serie C, No. 4, para. 165-168.
- 9 Art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- 10 En la Convención Americana, las obligaciones de respeto y garantía se enuncian en el Art. 1.1; la de adecuar la legislación interna en el Artículo 2.
- 11 Arts. 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 12 Art. 4, PIDCyP. El artículo 27 de la Convención Americana parece crear un estándar un poco menos exigente. Sin embargo, está claro que no cualquier situación de inseguridad puede dar lugar a la suspensión de derechos.
- 13 Idem. En el ámbito americano, la CADH enumera los derechos políticos como algunos de esos derechos no derogables ni aun en estado de emergencia o de sitio.
- 14 Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.
- 15 Protocolo de San Salvador, aprobado por la AG de la OEA el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor en noviembre de 1999.
- 16 Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.
- 17 Tal es el caso de Estados Unidos y las reservas que presentó al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 18 Para comprender su campo de aplicación en el sistema interamericano, ver Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de Setiembre de 1983, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 19 Comisión IDH, UNITED STATES: Christian S. White et al., Case 2141, Inter-Am. C.H.R. 25, OEA/ser. L/V/II.54, doc. rev. 1 (1981) (Informe Anual 1980-1981).
- 20 Art. 62, CADH.
- 21 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la AG de la ONU el 16-12-66. Entró en vigor el 23-3-76.
- 22 Ver David Petrasek: *Taking Duties Seriously*, International Council on Human Rights Policy, Ginebra, 1999.

# DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES

## I. Democracia y Elecciones

La democracia tal como se ve configurada por el constitucionalismo, comprende un número de principios, técnicas y elementos que se integran en un sistema, de conformidad con un orden que le es propio. Entre ellos, encontramos el pronunciamiento del electorado a través del sufragio universal como único criterio legitimador del acceso de los gobernantes al ejercicio del poder. Este postulado se ve desarrollado jurídicamente por medio de la materia electoral, cuyo alcance está integrado por una serie de contenidos, entre los que se destacan los llamados derechos políticos que les conceden a los ciudadanos las facultades de elegir a las autoridades (sufragio activo), o de ser elegidos para ocupar los cargos públicos (sufragio pasivo).

La consolidación del sistema democrático ha exigido un número creciente de instituciones susceptibles de asegurar procesos electorales transparentes y el más amplio acceso de las personas al ejercicio del sufragio. Una primera etapa permitió la consagración del voto universal, igual, secreto y en muchos casos obligatorio, la que se vio perfeccionada con el reconocimiento del voto femenino.

La sanción de leyes específicas sobre estas cuestiones extendió la incumbencia del legislador al campo electoral. Se trata de plasmar en normas todo lo atinente a la confección de los padrones, a la organización de las campañas y de los comicios, a las características del escrutinio, al financiamiento de esas actividades, entre muchos otros temas relevantes. Además, la tendencia se extiende a la normatización de los partidos y de las actividades políticas; como así también a su financiación.

Este esquema de garantías se completa con la consideración de la estructura institucional encargada de la administración y fiscalización de los procesos electorales y del control de los partidos. En este aspecto las posibilidades son variadas, tal como pone de manifiesto su evolución, todo lo cual es objeto de desarrollo particular en otra voz del diccionario.

En suma, estamos frente a un abanico institucional que comprende tanto a derechos fundamentales de la persona humana, como así también a variados mecanismos encaminados a garantizar el efectivo goce de esas libertades. En tal sentido, se trata de garantías, tanto de orden institucional como individual.

## II. La constitucionalización de la temática electoral

La importancia que reviste la temática electoral para la salud de las instituciones del Estado de Derecho ha llevado a que muchos de sus aspectos normativos adquieran jerarquía constitucional. Al respecto, se manifiestan dos posturas disímiles en lo que hace a la magnitud que debe tener la temática electoral a ser incorporada en la ley fundamental de un país. La primera considera que esta problemática exhibe un carácter coyuntural, ya que es

susceptible de ser objeto de múltiples cambios en función de los avatares de la vida institucional de cada país y que por lo tanto las cuestiones a plasmar en la constitución deben ser lo más genéricas posible. Ello, a fin de posibilitar que las modificaciones que aconseje la cambiante situación política, puedan llevarse a cabo sin que se impongan las dificultades que se derivan de una reforma constitucional. La segunda corriente, por el contrario, entiende que en virtud de la relevancia de la materia electoral, la ley fundamental debe contemplar un número importante de cuestiones, a fin de evitar que las mismas sean desconocidas o desvirtuadas en la práctica.

Sobre la cuestión resulta interesante comparar los constitucionalismos de Europa y de América Latina. Los países europeos a partir de la segunda postguerra mundial han introducido en sus constituciones diversas materias electorales. Sin embargo, se han constitucionalizado exclusivamente ciertas cuestiones fundamentales que son desarrolladas en cláusulas generales, como ha ocurrido en países como Italia, Francia, Alemania y en la década del 70, en las constituciones de Grecia, Portugal y España luego del acceso a la democracia de esos países.

La transición democrática en América Latina le ha dado trascendencia a la cuestión constitucional. Así, en casi todos los casos, una de las etapas más importantes de dicho proceso se ha visto caracterizada por la sanción de nuevas constituciones o por importantes reformas a las constituciones existentes. Precisamente, el nuevo constitucionalismo latinoamericano le da gran relevancia al derecho electoral y resulta notable el acrecentamiento del número de disposiciones que se ocupan de esta naturaleza.

No obstante lo antedicho, dada la amplitud de la materia electoral, sea ella tratada de manera analítica o genérica en la constitución, siempre requerirá de una reglamentación posterior a través de una ley. Por ello, en todos los casos el constituyente deja en manos del legislador el desarrollo de múltiples cuestiones pendientes y se limita a definir el perfil de los institutos que considera más relevantes.

### III. Contenidos constitucionales

Las constituciones contienen básicamente los siguientes tópicos de índole electoral:

- Sufragio
- Participación ciudadana a través de formas semidirecta de democracia (consultas populares, referenda, plebiscitos, etc.)
- Derechos y deberes políticos
- Modalidades para la designación de los titulares de los cargos electivos
- Partidos Políticos
- Financiamiento

Las transiciones democráticas en América Latina agregan a los puntos citados otras cuestiones y extienden el tratamiento de varias de las materias enumeradas. Esta preocupación se basa en la historia institucional del subcontinente plagada de episodios de

fraude electoral y falta de transparencia en la confección de padrones y demás aspectos que brindan confiabilidad a un proceso electoral, de conformidad con el modelo de la Constitución de Costa Rica de 1949. Por ello en las constituciones de casi todos los países latinoamericanos un capítulo especial ha sido reservado a la autoridad de aplicación junto a normas sobre administración de procesos electorales. Los derechos políticos también son objeto de un capítulo particular y es el constituyente el que define quiénes son electores a través de fórmulas que se caracterizan por su gran amplitud.

Dentro de este marco de particular “garantismo” se encuentran igualmente cláusulas constitucionales encaminadas a proteger a grupos considerados desfavorecidos, como por ejemplo la mujer o aborígenes, como así también a reequilibrar la situación de provincias o departamentos menos desarrollados en relación con otros más ricos y más poblados (Argentina, Colombia, Bolivia, Paraguay). Estas leyes fundamentales contienen disposiciones relativas a las elecciones presidenciales y legislativas. Sobre las primeras determinan la duración del mandato del presidente y vicepresidente, el sistema electoral y la posibilidad o no de reelección.

En lo que hace a las elecciones legislativas también es usual que el constituyente determine la fórmula o principio electoral para la atribución de bancas o curules en los parlamentos o congresos, sean estos bicamerales o unicamerales, como así también el número de congresales o criterios para su determinación.

La constitucionalización de los partidos políticos se ha transformado en la regla tanto en las leyes fundamentales europeas como en las de los países de las más diversas latitudes. Pero, sobre la materia en América Latina el constituyente muchas veces también fija criterios en materia de financiamiento de estas agrupaciones.

Reglas en materia de simultaneidad o no de elecciones de diferentes categorías de cargos y entre diferentes niveles de gobierno también son frecuentes en Latinoamérica; donde, por otra parte, todo este esquema de garantías se ve más acentuado aún con la exigencia de mayorías calificadas que varias de sus constituciones le imponen al legislador para la reforma de las leyes electorales (Colombia, Argentina, Panamá, Chile, Brasil, Uruguay). Inclusive algunos de los contenidos de estas normas adquieren el carácter de pétreos dado que el constituyente impide por siempre su modificación. En tal sentido, Brasil impide la abolición del voto directo, secreto, universal y periódico y en Guatemala ocurre lo propio respecto del principio de no reelección del presidente y del vicepresidente.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Calidad de la democracia  
Consolidación de la democracia  
Constitucionalización de los partidos políticos  
Democracia  
Discriminación electoral

Elecciones  
Estado de Derecho  
Justicia electoral  
Organismos electorales  
Sufragio

#### Bibliografía

- Nohlen, D., Picado, S., Zovatto D., (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998.
- Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 6º de., Barcelona, 1988.
- García Laguardia, Jorge y Vázquez, E., *Constitución y orden democrático*, Guatemala, 1984.
- Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Venezuela y Centroamérica*, IIDH, CAPEL, San José, Costa Rica, 1986.
- Legislación Electoral Comparada. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*. IIDH, CAPEL. San José, Costa Rica, 1988.

Daniel SABSAY



# DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES

## I. *Democracia y Elecciones*

La *democracia* tal como se ve configurada por el constitucionalismo, comprende un número de principios, técnicas y elementos que se integran en un sistema, de conformidad con un orden que le es propio. Entre ellos, encontramos el pronunciamiento del electorado a través del *sufragio* universal como único criterio legitimador del acceso de los gobernantes al ejercicio del *poder*. Este postulado se ve desarrollado jurídicamente por medio de la materia electoral, cuyo alcance está integrado por una serie de contenidos, entre los que se destacan los llamados derechos políticos que les conceden a los ciudadanos las facultades de elegir a las autoridades (*sufragio* activo), o de ser elegidos para ocupar los cargos públicos (*sufragio* pasivo).

La consolidación del sistema democrático ha exigido un número creciente de instituciones susceptibles de asegurar *procesos electorales* transparentes y el más amplio acceso de las personas al ejercicio del *sufragio*. Una primera etapa permitió la consagración del *voto* universal, igual, secreto y en muchos casos obligatorio, la que se vio perfeccionada con el reconocimiento del *voto* femenino.

La sanción de leyes específicas sobre estas cuestiones extendió la incumbencia del legislador al campo electoral. Se trata de plasmar en normas todo lo atinente a la confección de los padrones, a la organización de las campañas y de los comicios, a las características del *escrutinio*, al financiamiento de esas actividades, entre muchos otros temas relevantes. Además, la tendencia se extiende a la normatización de los partidos y de las actividades políticas; como así también a su financiación.

Este esquema de garantías se completa con la consideración de la estructura institucional encargada de la administración y fiscalización de los *procesos electorales* y del control de los partidos. En este aspecto las posibilidades son variadas, tal como pone de manifiesto su evolución, todo lo cual es objeto de desarrollo particular en otra voz del diccionario.

En suma, estamos frente a un abanico institucional que comprende tanto a derechos fundamentales de la persona humana, como así también a variados mecanismos encaminados a garantizar el efectivo goce de esas libertades. En tal sentido, se trata de garantías, tanto de orden institucional como individual.

## II. La constitucionalización de la temática electoral

La importancia que reviste la temática electoral para la salud de las instituciones del *Estado de Derecho* ha llevado a que muchos de sus aspectos normativos adquieran jerarquía constitucional. Al respecto, se manifiestan dos posturas disímiles en lo que hace a la magnitud que debe tener la temática electoral a ser incorporada en la ley fundamental de un país. La primera considera que esta problemática exhibe un carácter coyuntural, ya

que es susceptible de ser objeto de múltiples cambios en función de los avatares de la vida institucional de cada país y que por lo tanto las cuestiones a plasmar en la constitución deben ser lo más genéricas posible. Ello, a fin de posibilitar que las modificaciones que aconseje la cambiante situación política, puedan llevarse a cabo sin que se impongan las dificultades que se derivan de una reforma constitucional. La segunda corriente, por el contrario, entiende que en virtud de la relevancia de la materia electoral, la ley fundamental debe contemplar un número importante de cuestiones, a fin de evitar que las mismas sean desconocidas o desvirtuadas en la práctica.

Sobre la cuestión resulta interesante comparar los constitucionalismos de Europa y de América Latina. Los países europeos a partir de la segunda postguerra mundial han introducido en sus constituciones diversas materias electorales. Sin embargo, se han constitucionalizado exclusivamente ciertas cuestiones fundamentales que son desarrolladas en cláusulas generales, como ha ocurrido en países como Italia, Francia, Alemania y en la década del 70, en las constituciones de Grecia, Portugal y España luego del acceso a la *democracia* de esos países.

La transición democrática en América Latina le ha dado trascendencia a la cuestión constitucional. Así, en casi todos los casos, una de las etapas más importantes de dicho proceso se ha visto caracterizada por la sanción de nuevas constituciones o por importantes reformas a las constituciones existentes. Precisamente, el nuevo constitucionalismo latinoamericano le da gran relevancia al *derecho electoral* y resulta notable el acrecentamiento del número de disposiciones que se ocupan de esta naturaleza.

No obstante lo antedicho, dada la amplitud de la materia electoral, sea ella tratada de manera analítica o genérica en la constitución, siempre requerirá de una reglamentación posterior a través de una ley. Por ello, en todos los casos el constituyente deja en manos del legislador el desarrollo de múltiples cuestiones pendientes y se limita a definir el perfil de los institutos que considera más relevantes.

### **III. Contenidos constitucionales**

Las constituciones contienen básicamente los siguientes tópicos de índole electoral:

- *Sufragio*
- Participación ciudadana a través de formas semidirectas de *democracia* (consultas populares, referenda, plebiscitos, etc.)
- Derechos y deberes políticos
- Modalidades para la designación de los titulares de los cargos electivos
- *Partidos políticos*
- Financiamiento

Las transiciones democráticas en América Latina agregan a los puntos citados otras cuestiones y extienden el tratamiento de varias de las materias enumeradas. Esta preocupación se basa en la historia institucional del subcontinente plagada de episodios de *fraude* electoral y falta de transparencia en la confección de padrones y demás aspectos que brindan confiabilidad a un *proceso electoral*, de conformidad con el modelo de la Constitución de Costa Rica de 1949. Por ello en las constituciones de casi todos los países latinoamericanos un capítulo especial ha sido reservado a la autoridad de aplicación junto a normas sobre administración de *procesos electorales*. Los derechos políticos también son objeto de un capítulo particular y es el constituyente el que define quiénes son *electores* a través de fórmulas que se caracterizan por su gran amplitud.

Dentro de este marco de particular “garantismo” se encuentran igualmente cláusulas constitucionales encaminadas a proteger a grupos considerados desfavorecidos, como por ejemplo la mujer o aborígenes, como así también a reequilibrar la situación de provincias o departamentos menos desarrollados en relación con otros más ricos y más poblados (Argentina, Colombia, Bolivia, Paraguay). Estas leyes fundamentales contienen disposiciones relativas a las *elecciones* presidenciales y legislativas. Sobre las primeras determinan la duración del mandato del presidente y vicepresidente, el *sistema electoral* y la posibilidad o no de *reelección*.

En lo que hace a las *elecciones* legislativas también es usual que el constituyente determine la fórmula o principio electoral para la atribución de bancas o curules en los parlamentos o congresos, sean estos bicamerales o unicamerales, como así también el número de congresales o criterios para su determinación.

La *constitucionalización de los partidos políticos* se ha transformado en la regla tanto en las leyes fundamentales europeas como en las de los países de las más diversas latitudes. Pero, sobre la materia en América Latina el constituyente muchas veces también fija criterios en materia de financiamiento de estas agrupaciones.

Reglas en materia de simultaneidad o no de *elecciones* de diferentes categorías de cargos y entre diferentes niveles de gobierno también son frecuentes en Latinoamérica; donde, por otra parte, todo este esquema de garantías se ve más acentuado aún con la exigencia de mayorías calificadas que varias de sus constituciones le imponen al legislador para la reforma de las leyes electorales (Colombia, Argentina, Panamá, Chile, Brasil, Uruguay). Inclusive algunos de los contenidos de estas normas adquieren el carácter de pétreos dado que el constituyente impide por siempre su modificación. En tal sentido, Brasil impide la abolición del *voto* directo, secreto, universal y periódico y en Guatemala ocurre lo propio respecto del principio de no *reelección* del presidente y del vicepresidente.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Calidad de la democracia  
Consolidación de la democracia  
Constitucionalización de los partidos políticos

Democracia  
Discriminación electoral  
Elecciones  
Estado de Derecho  
Justicia electoral  
Organismos electorales  
Sufragio

**Bibliografía:**

Duverger, M.: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 6º ed., Barcelona, 1988.  
García Laguardia, Jorge y Vázquez, E.: *Constitución y orden democrático*, Guatemala, 1984.  
IIDH/CAPEL: *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Venezuela y Centroamérica*, IIDH, San José, 1986.  
IIDH/CAPEL: *Legislación Electoral Comparada. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*. IIDH, San José, 1988.  
Nohlen, D., Picado, S., Zovatto D. (comp.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Daniel SABSAY

# D

## D'HONDT

El método *D'Hondt* es un procedimiento de cálculo para convertir *votos* en escaños. Lleva el nombre de su inventor, Víctor D'Hondt (1841-1901), profesor belga de Derecho Civil. El método *D'Hondt* forma parte de los procedimientos llamados “de divisor”. Mediante la división de los *votos* recibidos cada uno de los *partidos políticos* por una serie de divisores se obtienen cocientes (cifras). Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (por esto, a este tipo de cálculo se le llama también procedimiento de las cifras más altas). La serie de divisores del método *D'Hondt* es la de los números naturales: uno, dos, tres, etc.

Ejemplo: en una circunscripción se eligen diez diputados. De los 10.000 *votos* corresponden 4.160 al partido A, 3.380 al partido B y 2.460 al partido C. Si estas cifras se dividen sucesivamente por uno, dos, tres, etc., se obtienen las cifras siguientes:

Partido A	Partido B	Partido C
:1 4160 (1)	:1 3380 (2)	:1 2460 (3)
:2 2080 (4)	:2 1690 (5)	:2 1230 (7)
:3 1386 (6)	:3 1216 (8)	:3 820
:4 1040 (9)	:4 845 (10)	:4 615
:5 832	:5 676	:5 492

El partido A recibe 4 escaños (1, 4, 6, 9), el partido B también cuatro (2, 5, 8, 10) y el partido C dos escaños (3, 7), en correspondencia con los números entre paréntesis después de los cocientes.

Para evaluar los efectos del método *D'Hondt* es necesario compararlo, en primer lugar, con otros procedimientos de divisor y con otros métodos orientados a una distribución proporcional de los escaños; y, en segundo lugar, con otros elementos que contribuyen a determinar los efectos del *sistema electoral*.

Comparando el método *D'Hondt* con otras series de divisores, a saber: el método Imperiali (2, 3, 4, 5, etc.), el método Sainte Lagué (1, 3, 5, 7, etc.), método igualado (1.4, 3, 5, 7, etc.), método danés (1, 4, 7, 10, 13, etc.), el método Huntington (1.2, 2.3, 3.4; etc.), el método *D'Hondt* favorece ligeramente a los partidos mayores. Es imprescindible, sin embargo, al comparar los efectos de las series de divisiones, entenderlas como series matemáticas. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la

serie. Así, para citar un error frecuente, se ha dicho (véase Rae 1967, p. 34) que el método igualado es más favorable a los partidos pequeños que el método *D'Hondt*, porque al tener un primer divisor más alto, reduce sensiblemente el número de *votos* del partido pequeño, de forma tal que éste ya no puede alcanzar la cifra mayor que a menudo permite conseguir el último escaño en una *circunscripción electoral*. En realidad, el efecto frecuente es opuesto a este enunciado. Probablemente uno de los partidos menores tiene la posibilidad de conseguir un escaño (más) a costa de uno de los partidos de mayor votación, cuando se aplica la serie de método igualado en vez del método *D'Hondt*. Sin embargo, resulta tan posible que el segundo partido en votación arrebatase un escaño al mayor, como que el partido más pequeño reciba un escaño más a costa de uno menos pequeño o de cualquier otro, comprendido el de mayor votación.

El método *D'Hondt* en sí alcanza una relación *votos-escaños* bastante proporcional.

Por otra parte, el efecto que tiene depende de otros factores. Es sumamente importante la frecuencia con que se aplica el método *D'Hondt* en un *sistema electoral*, es decir, si hay solamente una circunscripción nacional o si existen muchas *circunscripciones electorales*. Por lo tanto, el factor decisivo que explica una posible desproporcionalidad en la relación *votos-escaños*, no es necesariamente el método *D'Hondt*, sino la división del territorio nacional en (¿cuántas?) *circunscripciones electorales*. A mayor cantidad de circunscripciones, mayor es la incidencia del método *D'Hondt*, permaneciendo, sin embargo, el tamaño de las circunscripciones como la causante decisiva del grado de *proporcionalidad* o desproporcionalidad del *sistema electoral*.

No obstante la mistificación existente en varios países sobre los efectos del sistema *D'Hondt* (hay interpretaciones de *resultados electorales* como influencia de un enigmático “monsieur *D'Hondt*”), el método es de operatividad fácil y de efectos previsibles. Una de sus ventajas es que un solo procedimiento basta para poder distribuir todos los escaños. No extraña entonces, que este método sea el más utilizado para convertir *votos* en escaños.

### **Vocablos de referencia:**

Cifra repartidora  
Circunscripciones electorales  
Cociente electoral  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México 1998.  
Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston 1971.

Dieter NOHLEN

# DISCRIMINACIÓN ELECTORAL

## I. Aproximación conceptual

Discriminar significa aplicar un tratamiento inferior a un grupo de personas en razón de un atributo, sea adscrito o adquirido. Se considera adquirido en el caso de que la persona tenga ese estatus en razón de llevar adelante determinada conducta (tener una orientación sexual minoritaria, por ejemplo) o posiciones (por ejemplo, adherir a una ideología que no se considera adecuada por parte de las mayorías o el *poder* dominante). Adscrito en el caso de ser parte de una comunidad que tiene esos caracteres desde el nacimiento (ejemplo, discriminación por pertenencia a una “raza”, o comunidad determinada, o por ser parte de un género que en los hechos tiene una posición inferior).

La *discriminación electoral* es una de las formas de tratamiento inferior que fue aplicada extensivamente en el pasado. La discriminación a la hora de votar, establecida a título expreso, legalmente, prácticamente ha desaparecido con la expansión de las normas que establecen el *voto* universal para toda persona adulta.

En general, los impedimentos legales para ejercer el *voto* no se consideran discriminatorios, sino el resultado de la aplicación de normas específicas para contemplar situaciones que los hacen necesarios. Esos impedimentos incluyen la minoría de edad, siendo discutible cuál es el límite para ejercer el *voto*. En general, el límite más comúnmente aceptado es los 18 años de edad, aunque hay países que lo bajan hasta los 16 años. También el hecho de estar casado, aunque no se llegue a la edad mínima, puede permitir el ejercicio del derecho al *voto*. En un mundo que reconoce al Estado como la unidad política básica se permite el *voto* sólo a quienes se considera ciudadanos de ese estado. Sólo muy recientemente ha aparecido el *voto* para instituciones supranacionales, como el Parlamento Europeo, pero, de todos modos la limitación allí es que la establece cada estado de la Unión Europea para sus ciudadanos.

La *ciudadanía* puede ser de acuerdo a dos grandes principios jurídicos: uno la concede por el territorio de nacimiento y otro por la ascendencia, agregando normas para obtener la *ciudadanía* por residencia de acuerdo a pautas fijadas por la ley para extranjeros que deciden afincarse en el país. Sin embargo para ser candidato a ciertos puestos se requiere una *ciudadanía* de origen. En algunos casos se concede *voto* a residentes, sin ser ciudadanos, especialmente en las *elecciones* locales. También hay impedimentos a quienes, además de residir, cumplan con ciertas normas para ser considerados también ciudadanos. Un tercer tipo de impedimentos está asociado a los problemas de tipo síquico, o los motivados por haber recibido una condena penal.

La residencia efectiva del ciudadano en una determinada circunscripción tampoco constituye una discriminación. Para ejercer el derecho de *voto* con las garantías de igualdad, es necesario que la persona sólo vote en un lugar, en una circunscripción en la que está inscrito.

Se discute en varios países si es posible o no el *voto* de los ciudadanos residentes en el extranjero. Los países que sigue el principio del “jus sanguini”, lógicamente deben aceptar formas de *voto* de sus ciudadanos residentes en el extranjero, mientras que, por el contrario, aquellos que siguen las normas del “jus territoriali” no suelen aceptarlo. El punto sigue abierto a discusión, dependiendo siempre del volumen relevante de emigrantes que reside fuera de fronteras. En algunos casos, el *voto en el extranjero* permite a ciertos votantes ejercer derechos electorales en más de un país al mantener más de una nacionalidad efectiva.

En el caso de los candidatos los impedimentos que pueden presentarse suelen ser los mismos aplicables a los votantes, más aquellos especificados por cada legislación electoral, que pueden indicar una edad mínima para postular a ciertos cargos electivos o impedir la presentación de *candidaturas* a quienes ejerzan ciertas funciones (militares en actividad suele ser el ejemplo clásico) que se consideran incompatibles con la posibilidad de hacer campañas políticas.

Las discriminaciones existentes en el pasado negaban el *voto*, y obviamente la posibilidad de ser candidatos a las mujeres, a las personas analfabetas y a quienes carecían de propiedades. Las mismas fueron progresivamente eliminadas a lo largo del siglo XX. La negación del *voto* a las mujeres persistió durante largo tiempo y recién luego del fin de la segunda guerra mundial se aceleró el cambio para terminar con esas políticas inferiorizantes.

## **II. Nuevas formas de discriminación**

Las discriminaciones modernas parten de otras bases. En el mundo occidental la discriminación ideológica, sea de votantes o de *partidos políticos*, fue relevante en tiempos de la guerra fría, donde muchos partidos comunistas o de orientación izquierdista fueron eliminados legalmente. Aún en países avanzados política y socialmente, como por ejemplo en Alemania, el Partido Comunista fue prohibido, al mismo tiempo que se hacía lo propio con el Partido Nazi. En América Latina, en más de un país los partidos comunistas pasaron a ser ilegales. A su vez, en los países donde imperó un partido único, la discriminación electoral era un hecho sancionado legalmente. El fin de la guerra fría y la ola de *democratización* ha reducido este tipo de discriminación, aunque todavía hay buena parte del mundo donde sólo hay un partido único, como en la República Popular China, Corea del Norte o Cuba, o en países africanos donde en razones de la violencia continua hay partidos o *movimientos políticos* que no pueden participar en contiendas electorales.

Un segundo tipo de discriminación se produce de hecho y no legalmente. Como ejemplo podemos citar la falta de garantías para el *proceso electoral*, desde la forma flagrante en que se viola el secreto del *voto* y se presiona a los votantes para que lo hagan sólo en determinada dirección, a formas más elaboradas de presión sobre el votante.

Una discriminación más sutil se puede producir manipulando los procesos de inscripción electoral o la forma de conducir *campañas electorales*. La inscripción electoral puede verse dificultada por la falta de acceso a la inscripción. La misma puede tener diversos orígenes. Puede darse en países donde hay una discriminación “racial” que hace que un



sector social esté excluido en los hechos, aunque no lo está legalmente. Más genéricamente la exclusión de los mecanismos económico-sociales integradores, que lleva a pobreza extrema, también los hechos puede implicar exclusión política al no ser parte del cuerpo de ciudadanos inscritos. Se puede citar casos muy conocidos en América Latina. Guatemala a comienzos del siglo XXI todavía muestra esa situación, pues una parte importante de los indígenas mayas no está inscrita, o aún estándolo su participación en los *procesos electorales* se ve muy dificultada por problemas de logística o falta de interés en decisiones que suponen muy alejadas de su interés cotidiano. Estos problemas de administración y organización son causa de otras formas de discriminación efectiva. Las dificultades para obtener documentos probatorios de identidad y/o su costo son otra causa de discriminación efectiva del electorado.

En buena parte de los países africanos asolados por guerras continuas, los *procesos electorales* sólo se llevan a cabo con el apoyo de la comunidad internacional y en este caso la discriminación aparece cuando grupos importantes de la población no pueden participar del proceso por diversas razones, sea la violencia imperante, la situación de refugiados residentes fuera del país, o de desplazados internos sin acceso a su circunscripción de votación, o por las presiones contra grupos tribales excluidos expresa o tácitamente de participar en la *política*.

La discriminación en las *campañas electorales* se produce cuando no hay libertad efectiva para realizarla con las garantías que normalmente acuerdan las leyes que regulan las *elecciones* o por medios más sofisticados, cuando el acceso a las fuentes de financiamiento electoral y a los medios de comunicación no es equitativo, de acuerdo con el posible caudal electoral de cada partido o grupo.

Algunos especialistas en *elecciones* refieren a la discriminación producto de los efectos de los *sistemas electorales*, especialmente aquellos que buscan reducir el número de *partidos políticos* o de sus representantes, sea por medio del establecimiento de las llamadas barreras electorales, o por discriminaciones ad hoc que cercenan la posibilidad de representación de grupos minoritarios. Sin embargo, dado que, por lo general, las determinación de los límites de las *circunscripciones electorales* puede hacerse por medio de leyes que requieren una mayoría especial para su aprobación, el problema puede ser notoriamente atenuado. Si hay una demanda específica de representación y un *régimen político* trata de ser, además de legal, también legítimo, debe buscar que esa representación sea atendida.

### **III. Acción afirmativa contra la discriminación**

Más reciente es el planteo de la “discriminación positiva”, o sea el establecimiento de normas que buscan, intencionadamente, favorecer a un determinado sector que hasta el momento se consideraba minoritario, realizando una acción afirmativa de derechos de las minorías. La legislación protectora es un mecanismo que intenta revertir una discriminación existente imponiendo limitaciones y reservando espacios de acción para las personas o sectores hasta entonces desplazados.

La representación de las mujeres en organismos electivos, especialmente los parlamentarios, es el tema principal surgido en los últimos años del siglo XX que apuntó a crear un sistema de “cuotas” para permitir el acceso seguro de mujeres en los organismos representativos. El enfoque de género busca que haya leyes que obliguen a los partidos a presentar candidatas que tengan chances ciertos de ser elegidas. La Convención de la ONU sobre eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer prevé la implantación de medidas especiales, de carácter temporal, de modo de acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer. La Conferencia de Beijing de 1995 remarcó esa necesidad y exhortó a los estados miembros de la organización mundial a dar cumplimiento a esa aspiración.

Los países escandinavos, especialmente a través de la iniciativa de los *partidos políticos* de cada estado, han sido la avanzada en este campo. En Estados Unidos la discriminación positiva se expresó en “actas de acción afirmativa” en el ámbito del empleo y la educación, pero no en el campo electoral. En América Latina también se han aprobado normas que apuntan en esa dirección. En Argentina, a partir de 1993, los partidos deben presentar listas electorales que “...deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electos”. En Nicaragua también se impuso a partir de 1993 la obligación de integrar los organismos representativos y locales con 30% de mujeres.

En otros casos fueron los partidos los que impusieron internamente una norma de discriminación positiva, como el Partido Colorado del Paraguay donde a partir de 1996 el 20% de los candidatos deben ser mujeres, mientras que el Partido Encuentro Nacional establece el 30%. Sin embargo, no se indica en qué lugar de la lista deben estar ubicadas las mujeres y en los hechos la norma es irrelevante. En Uruguay el Partido Socialista también impuso el 30%, con la regla que cada tres candidatos uno debe ser mujer asegurando chances de *elección*. Con un porcentaje más bajo también aprobaron normas similares los partidos Socialista y Por la *Democracia*, integrantes de la Concertación en Chile, lo que no puede expresarse en la práctica debido a que estos partidos son parte de una *alianza electoral* donde otros partidos no tienen esa norma.

En cuanto a minorías claramente identificables, la discriminación positiva se materializa creando una representación especial o en arreglos consociacionales que reservan un número de bancas a un sector de la sociedad. El sistema libanés que colapsó con la guerra civil de 1975 era un ejemplo clásico. El arreglo cuasi-federal de Bélgica tiende a proteger a cada sector integrante de la sociedad. También puede citarse como ejemplo el arreglo cuasi federal de España, al crear entidades especiales, denominadas “comunidades” de modo de poder dar un estatuto especial a algunas de ellas, como el País Vasco, Cataluña y Galicia, conformando otro ejemplo de discriminación positiva. Gran Bretaña a fines del siglo XX ha comenzado a recorrer el mismo camino al crear un parlamento especial para Escocia y otro para Irlanda del Norte. En la India, desde la independencia se aplicó una política antidiscriminatoria para atemperar los efectos del sistema de castas, tanto de los *Intocables* como de las castas intermedias, los *Sudras*. La misma no se aplicó electoralmente, sino el campo estatal, en el reclutamiento de funcionarios públicos, teniendo un efecto indirecto en el campo electoral, reduciendo notoriamente la

predominancia de los integrantes de las castas superiores, especialmente los *Brahmins* y su influencia en la acción *política* electoral.

La mayoría de los países nórdicos maneja normas de acción afirmativa. La ley finlandesa posiblemente es la que apunta más a la ruptura de las discriminaciones. La misma establece que todo organismo colegiado a nivel de gobierno nacional, regional o local debe regirse por el principio del 40%. Este establece que debe estar constituido por un mínimo de 40% de hombres y otro 40% de mujeres. A comienzos del año 2000 Francia ha establecido una cuota igualitaria para la integración de *candidaturas* al parlamento. Como sanción se establecen penas pecuniarias consistentes en la eliminación de la financiación estatal si no se cumple con lo dispuesto.

En América Latina la Constitución colombiana de 1992 creó circunscripciones especiales para la minoría indígena y para las llamadas “negritudes”. En el caso de los indígenas pueden postular a esas *elecciones* quienes hayan sido parte de una autoridad tradicional tribal. En cada caso se preveía dos asientos en el parlamento para cada minoría, habiéndose ampliado a tres para los indígenas.

En algunos casos se trata de arreglos temporales, pero en otros se busca consolidar mecanismos de tipo consociacional.

### **Vocablos de referencia:**

Barrera electoral  
Cuota de etnia  
Cuota de género  
Derecho electoral  
Financiamiento de los partidos políticos  
Legitimidad  
Partidos políticos  
Registro electoral  
Sistemas electorales

### **Bibliografía:**

Fisher, Johanna: “Women and Democracy for Home and Country” NACLA. *Report on the Americas* vol. XXVII, No. 1, 1993.  
Sottoli, Susana: “Representación de minorías y mujeres, cuotas, etcétera”, en Dieter Nohlen et alia: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Stuligross, David and Varshney, Ashutosh: *Ethnic Diversities, Constitutional Designs, and Public Policies in India*, Notre Dame: Kellogg Institute, paper, 1999.

Juan RIAL

# DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

## I. Concepto

Por *documentación electoral* entendemos todos los documentos relativos al *proceso electoral* y que, por ello mismo, pueden ser de conocimiento público. Por tanto, lo que se denomina *documentación electoral* tiene una extensión mayor y distinta a documentos electorales, que se refiere, en este último caso, sólo a la documentación legal que debe presentarse para el *registro electoral* y la habilitación al *voto*, y es probatoria de la identidad del ciudadano.

## II. Importancia

La *documentación electoral* es la prueba o soporte material de todo lo actuado en el *proceso electoral*, sostiene su validez y es la base de la transparencia. No es un mero accidente que esta relevancia la hubiera obtenido en *democracia*.

En efecto, los procesos de institucionalización democrática, la regularidad de los *procesos electorales* y la existencia permanente de instituciones especializadas encargadas de dirigirlos, han hecho necesaria esta *documentación electoral* y su conservación en archivos. La misma y creciente complejidad de los *procesos electorales* requiere ser controlada y respaldada por una documentación confiable.

El contraste es evidente con la precariedad y hasta inexistencia de esta documentación en el pasado no democrático de la mayor parte de los países de América Latina. Varios factores como la intermitencia de los *procesos electorales*, su limitada y cuestionada validez; el control que sobre ellos tenían los gobiernos, interesados en borrar las huellas de los *fraudes* electorales; el clima de inestabilidad e inseguridad política, concurrían a que el Estado viviera sin memoria electoral.

La inexistencia de organismos especializados en *procesos electorales* fue otro de los factores importantes. Para los mismos partidos, esta documentación carecía de importancia, del mismo modo que para los ciudadanos los libros de registro, poco confiables, y que, además, solían repetirse para cada *elección*.

Ahora esta documentación no sólo existe sino que además crece, tanto por acumulación natural como porque en varios casos los *organismos electorales* han visto crecer el ámbito de sus competencias.

A todo ello debe sumarse el interés público, de ciudadanos, investigadores, políticos, medios de comunicación, o instituciones, interesados en el conocimiento de esta documentación, lo que implica que para estos fines, debe estar ordenada u conservada.

En los últimos años, con el proceso de informatización y el uso de nuevas tecnologías, la documentación tradicional en medio escrito, está siendo acompañada con documentación

en medio magnético y digitalizada. A la larga quizá el digitalizado será el de más uso y más fácil acceso.

### III. Clasificación

Ciertamente, la documentación en cada *organismo electoral* es variable, no sólo por su magnitud sino también por las competencias que le son reconocidas. De cualquier manera, y más allá de estas contingencias, la *documentación electoral* puede ser clasificada según varios criterios. Por ejemplo, podría ser clasificada de acuerdo a áreas de competencias, administrativa o jurisdiccional; o según el medio que sirve de soporte a la documentación, y distinguir documentación escrita y documentación digitalizada; o, finalmente, según su contenido u objeto. Nosotros tomaremos este último criterio por ser el más abarcador y didáctico, pero que se podría combinar con los dos anteriores. De acuerdo a ello, esta clasificación cubriría los siguientes ítems:

- La documentación propiamente administrativa relativa al proceso de adquisición de bienes y servicios, incluyendo todo el material electoral: convocatorias públicas, contratos, actas de adjudicación, informes, balances, presupuesto.
- Documentación del ámbito jurisdiccional, principalmente resoluciones sobre asuntos contenciosos; habilitaciones e inhabilitaciones; resoluciones sobre faltas y *delitos electorales*; sanciones.
- Documentación sobre la fiscalización a los *partidos políticos*, tanto de los recursos públicos como de sus recursos privados y de su patrimonio y, en algunos casos, fiscalización de su vida interna.
- Documentación directamente electoral: registro y padrón electoral; papeletas de *voto*; actas de *escrutinio* y de cómputo; credenciales para los elegidos.
- Actas de reuniones de los niveles máximos de los *organismos electorales*, como son las de Sala plena; o documentación resultante de las audiencias públicas en el ámbito jurisdiccional.
- Documentos de los *partidos políticos*, sobre todo los que son presentados para su reconocimiento jurídico; o los que tienen la obligación legal de registrar y actualizar (programas de gobierno, declaración de principios, estatutos).
- Documentos que los *organismos electorales* emiten para habilitar a los ciudadanos al ejercicio de su *voto* (carnet electoral, libreta cívica, documentos de identidad).
- Igualmente es parte de la *documentación electoral* toda publicación oficial hecha por el *organismo electoral* (boletines de información, estadísticas).
- Es también parte de la *documentación electoral*, las distintas disposiciones legales referidas a los *procesos electorales*, como la Constitución Política del Estado; los códigos o las leyes electorales; decretos supremos o reglamentación normativa

aprobada por los mismos *organismos electorales*. Los manuales de funciones y de procedimientos.

#### **IV. Comentario final**

Toda esta vasta documentación plantea problemas logísticos y de accesibilidad. Por un lado, la organización de archivos, que constituye la memoria electoral del Estado, del país y del *organismo electoral*. Su manejo y rápida ubicación puede ser muy útil, por ejemplo para establecer los casos en los cuales existe jurisprudencia o evitar resoluciones contradictorias o repeticiones innecesarias sobre los mismos temas.

Un personal técnico, no sólo con conocimientos en bibliotecología sino en materia electoral, puede ser necesario, más aún si buena parte de esta documentación debiera ser de fácil acceso para los ciudadanos.

Informatizar toda esta documentación, como ya se está haciendo, ciertamente va a facilitar el procesamiento de demandas o de asuntos electorales, su agilidad y seguridad. Igualmente puede pensarse a partir de experiencias aún pioneras, el acceso a esta documentación vía Internet, por parte del usuario nacional o no nacional, o de los mismos *organismos electorales*.

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

Administración electoral  
Automatización de los procesos electorales  
Elecciones  
Información electoral  
Organismos electorales

#### **Bibliografía:**

Brea Franco, J.: "Procesos electorales y administración electoral", en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH, San José, Costa Rica, 1988.  
Institute For Democracy and Electoral Assistance: *Administration électorale, éthique et professionnelle*, Valberg, Estocolmo, 1998.  
IDEA-UN-IFEA(2000): "Administration Electorale", en *Administration of Election. ACE-Project*.  
Orozco Henríquez, J.: "Garantías de los órganos encargados del contencioso electoral", en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Jorge LAZARTE ROJAS

# E

## EDUCACIÓN ELECTORAL

### I. Importancia de la *educación electoral*

Las *elecciones* constituyen el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las *elecciones* constituyen una técnica de designación de representantes. Por tanto, las *elecciones* constituyen la base del concepto democrático liberal.

Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante *elecciones*. Este enfoque parte de la estrecha relación entre *elecciones* y *democracia*: sin *elecciones*, sin la abierta competencia por el *poder* entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay *democracia*. Las *elecciones* competitivas constituyen “el rasgo distintivo de la democracia y el que nos permite distinguirla de otros métodos políticos”<sup>1</sup>. Las *elecciones* competitivas son la fuente de legitimación del *sistema político*. Un gobierno surgido de *elecciones* libres y universales se reconoce como legítimo y democrático.

Aunque las *elecciones* no son sino una forma de *participación política* entre tantas otras, su importancia es especial, pues para un sector significativo de la *ciudadanía*, representan el principal instrumento de participación en el proceso político. Según investigaciones empíricas sólo una minoría ejerce siempre el derecho –en principio igual para todos– de participar activamente en los procesos políticos de selección y decisión. Salvo en situaciones especiales, la gran mayoría de la población permanece políticamente apática.

La *educación electoral* debe ser válida para todo tipo de ciudadanos, es decir, debe tener el carácter de universal, para lo cual debe tener como fundamento los valores universales del ser humano que por otro lado también fundamentan a la *democracia*.

La *educación electoral* debe estar destinada a promover la *democracia* como *régimen político*, como forma democrática de gobierno y en segundo lugar, buscará el desarrollo de la *democracia* como un estilo de vida que impregne la actividad cotidiana de todo ciudadano. Debe propender a la capacitación de los ciudadanos para que participen en forma responsable en los *procesos electorales* de su comunidad local, regional o nacional.

Si bien es cierto que los *procesos electorales* forman parte de lo que es un régimen político democrático, su especificidad y sus contenidos técnicos y procesales ameritan un tratamiento explícito y específico. Desde esta perspectiva el *proceso electoral* debe ser conocido por cada ciudadano, de manera que su participación electoral sea debidamente

informada tanto en relación con los procesos y mecanismos electorales como en cuanto a los contenidos que se dirimen en la contienda electoral.

En el contexto de los *procesos electorales* es necesaria la educación y capacitación de aquellos ciudadanos que deben asumir roles específicos, tales como integrantes de las mesas receptoras de sufragios, representantes o apoderados de las *candidaturas* que participan en el proceso. Así surge la necesidad de una labor educativa muy significativa porque posibilita la participación de los ciudadanos en los *procesos electorales*, absolutamente necesarios para el funcionamiento de los *regímenes políticos* democráticos.

En relación con la pregunta ¿qué hace necesaria la *educación electoral* de la *ciudadanía*? existen numerosas razones que hacen de tal función una tarea imprescindible y esencial para la realización de la *democracia*.

En términos generales puede afirmarse que la conversión de una masa de personas en público se produce a través de la deliberación. La gente se convierte en público a través del proceso vinculante de la deliberación. Deliberar es discutir sobre problemas y también consiste en medir cuidadosamente las consecuencias de las diferentes líneas de acción y los puntos de vista de los otros.

Las sociedades democráticas pueden existir con diferentes niveles de participación, aunque es evidente que de ellos se desprenden varias consecuencias. Quienes creen que la *democracia* se haya mejor servida por un alto nivel de participación, señalan el hecho de que un Estado democrático, a diferencia de una oligarquía tradicionalista, debe depender del consenso de sus ciudadanos, y en un Estado en el que gran parte de la población es apática, se desinteresa y no es consciente, la aquiescencia no puede darse por supuesta y en ella el consenso puede, en realidad, ser débil. Como lo han afirmado los estudiosos de las ciencias políticas, cuando la concurrencia a las urnas es débil, ello casi siempre significa que los grupos que se hallan social y económicamente en desventaja se encuentran insuficientemente representados en el gobierno. La combinación de un bajo índice de votación con una carencia relativa de organización entre los grupos de un status inferior, significa que ellos sufrirán la indiferencia de los políticos, quienes se mostrarán receptivos ante los deseos de los estratos más privilegiados, participantes y organizados. La falta de participación y representación refleja también la carencia de una *ciudadanía* efectiva y la consecuente falta de lealtad hacia el sistema como un todo. Sin embargo, debe señalarse que hay posiciones que interpretan favorablemente los bajos porcentajes de votantes, como una evidencia de la satisfacción básica del electorado.

Las *elecciones* no son exclusivas de las democracias, siendo conocidos los *sistemas políticos* en los que se celebran *elecciones* y cuyas estructuras no son democráticas, como por ejemplo en los países de socialismo real, cuyas constituciones consagraban un partido único. Las asambleas representativas de la Unión Soviética, Hungría y Rumania, se renovaban con exactitud. De acuerdo a ello, la *educación electoral*, en términos estrictamente técnicos, existe también en este tipo de regímenes. En estos casos, la educación tendrá objetivos bastante más limitados que en un régimen democrático.



En nuestra sociedad se está produciendo un proceso de ampliación de la *democracia* mediante la participación de la *ciudadanía* en forma cada vez más frecuente en deliberaciones de todo tipo de cuerpos colectivos, diferentes de los políticos. En otras palabras, la inclusión de la sociedad civil entre las formas de *poder*, ocupadas hasta ahora mayoritariamente por la sociedad política.

Los ciudadanos considerados individualmente y en todas sus formas de organización son quienes deben tomar las decisiones que orientan a los gobiernos y definir los propósitos compartidos de la comunidad. La *educación electoral* debe prepararlos para una toma conjunta de decisiones, para crear *poder*, para construir relaciones y para generar voluntad política. Los líderes no son tan importantes como el liderazgo, entendido como un número de tareas que moviliza a una comunidad y la lleva a donde desea estar. Desde esta perspectiva, una comunidad necesita el liderazgo proveniente de todos los sectores de la sociedad, no solamente de unas pocas personas. Educar a la gente para el liderazgo cívico requiere una enseñanza basada principalmente en la reflexión sobre la experiencia.

## **II. Dinámica de la *educación electoral***

Tanto los *sistemas electorales* como los *sistemas de partidos* vigentes en un país determinado pueden tener distinta significación como resultado del cambio de las estructuras sociales y su comportamiento. Por tanto la *educación electoral* debe ser dinámica con el objeto de ir adecuándose a las nuevas circunstancias. Si como producto de los cambios sociales, un determinado *sistema electoral* deja de cumplir las funciones que se le habían asignado, será necesario provocar una reforma del *sistema electoral*, para lo cual un proceso educativo previo será de gran utilidad para permitir acordar entre la *ciudadanía* un sistema que represente las nuevas necesidades.

En los procesos de cambio de un *sistema electoral* debe tenerse muy presente que los efectos de los *sistemas electorales* dependen de condiciones socio estructurales que a su vez se encuentran en proceso de transformación, aún cuando sea evidente que esta transformación se realiza de modo paulatino y que el factor socio estructural parece ser estable en comparación con las influencias político-coyunturales. La época en que se dio una transformación más brusca, cuando muchos países adoptaron *sistemas electorales* proporcionales, se caracterizó por ser una época de *democratización* fundamental del *sistema político*. Stein Rokkan ha insistido en la necesidad de que se tomen en cuenta los procesos sociales en general y el hecho, en especial, de que gracias al *sfragio* universal se han incrementado las contradicciones sociales transferidas al *sistema político*.

## **III. Educación formal y no formal**

El proceso educativo, entendido como una actividad de perfeccionamiento y desarrollo de la persona, es un proceso permanente a lo largo de la vida del ser humano.

La persona tiene una capacidad de aprendizaje que le es inherente y es la que le permite un aprendizaje continuo hasta que muere.

En este contexto suele distinguirse una educación formal o educación escolarizada que corresponde a la educación básica, media o superior establecida en la comunidad socio-política. Por otra parte, está la educación no formal, constituida por los aprendizajes logrados a través de instancias sociales tales como los medios de comunicación social, los grupos naturales de interacción social: gremios, comunidades de Iglesia, centros o clubes deportivos, asociaciones de profesionales y otros.

Estos dos ámbitos, educación formal y no formal, se complementan recíprocamente y constituyen dos grandes áreas o vertientes a través de las cuales la sociedad propone y fomenta los aprendizajes considerados necesarios y convenientes para la actuación de la persona en la creciente diversidad de roles que le demanda el mundo moderno.

#### **IV. Educación electoral permanente**

En este contexto amplio de los procesos educativos –educación formal y no formal– debe insertarse y desarrollarse la formación electoral de la persona.

La educación o formación electoral apunta a insertar creativa y dinámicamente a la persona dentro de una sociedad democrática. Se trata de lograr que la persona asuma su *ciudadanía* en forma activa, de un modo creativo que le permita un mayor desarrollo de sí mismo ya que necesariamente el ser humano alcanza su propio perfeccionamiento como individuo en relación con otros, en una continua interacción con otras personas. Por otra parte, la sociedad en la cual participa la persona, está organizada de un modo determinado; sin embargo, la sociedad no está estructurada en una modalidad específica para siempre. Por el contrario, puede y debe ir cambiando en la permanente búsqueda de una organización que posibilite mejor calidad de vida para cada persona. En este sentido, el cambio para la sociedad sólo puede darse si cada persona es un ciudadano participativo y creativo. Su aporte individual, sumado al de otras personas, es la fuerza dinamizadora que incentiva el perfeccionamiento de la sociedad logrando así materializar la idea que la organización política de la sociedad es también perfectible, principio que es consustancial a la idea de la *democracia*.

De lo dicho se desprende que la educación o formación electoral de cada persona es permanente, así lo requiere la *democracia*, lo demanda la sociedad global y, por último, así lo necesita la persona humana.

#### **V. Las campañas electorales**

Sin menoscabar el carácter permanente de la *educación electoral* tanto en el área de educación formal como no formal, en determinados momentos del desarrollo de una sociedad, pueden requerirse *campañas electorales* específicas.

Una campaña es una modalidad de educación que, en forma significativa, intensifica o enfatiza aspectos específicos de la actividad electoral. Por ejemplo, puede ser motivo de una campaña la inscripción de *registros electorales* o una convocatoria a vivir pacíficamente un acto electoral. Las campañas se planifican para un tiempo definido y preestablecido, normalmente breve.

La fuerza de una campaña reside en saber llegar a los destinatarios por una diversidad de canales de comunicación con un mensaje claro y simple, capaz de influir en la dimensión intelectual y afectiva de los destinatarios a través de un contenido valórico y cognitivo.

Una campaña debe iniciarse con el diseño de la misma. Un programa o campaña de «educación del votante» tendrá distintos objetivos, en conformidad a las condiciones que se vivan en un determinado lugar.

Para ello, será necesario capacitar a personas que puedan realizar las labores educativas. Lograr la formación apropiada de los educadores es una tarea clave y delicada. En este sentido han existido experiencias que han utilizado el sistema de capacitar «entrenador de entrenadores».

Uno de los objetivos de una campaña específica, especialmente cuando las votaciones se realizan en clima político de fuertes rivalidades, o en lugares donde hay temores de manifestar opciones políticas después de prolongados regímenes autoritarios, es lograr un clima pacífico, que deberá realizarse a pesar de las provocaciones de sectores extremistas y de los servicios de inteligencia oficiales.

También juega un papel de gran relevancia la organización para impedir el *fraude* electoral. En este sentido, la experiencia ha demostrado que juega un papel importante la presencia de veedores en cada una de las mesas electorales, con el objeto de poder contar con un sistema de conteo rápido paralelo a los sistemas oficiales. Este sistema permite conocer la tendencia ganadora tempranamente, información que al entregarse a distintas autoridades, a *partidos políticos*, a los observadores extranjeros, embajadores, etc., permite frenar intentos de *fraude* de algunos sectores.

En aquellos casos en que se trata de actos electorales de tipo plebiscitario es fundamental instruir a la *ciudadanía* claramente sobre el contenido del *plebiscito*. Para estos efectos, nuevamente es necesario proceder a la capacitación de líderes que puedan desarrollar una labor informativa a nivel territorial. La capacitación puede realizarse directamente y a través de actividades de diversa naturaleza, ya sea a través de la realización de jornadas informativas, entrega de volantes y conversaciones directas con la *ciudadanía*. También se puede efectuar esta labor, en forma indirecta, a través de los medios de comunicación.

En todos los casos, los líderes previamente instruidos pueden realizar una gran cantidad de acciones directas para informar a la *ciudadanía* a través de mesas informativas, volantes callejeros, simulacros de votación, visitas domiciliarias, etc. En estas actividades se puede entregar material escrito sobre el sistema electoral, sobre las *candidaturas*, etc. Además existen actividades más novedosas como los foros-encuentros, los cuales se pueden realizar directamente con los candidatos. Estos foros-encuentros se pueden realizar en salas especiales con público asistente especialmente invitado y transmitirse por radio de cobertura nacional o por radios regionales.

En los foros debe existir un tiempo de debate entre los candidatos y un tiempo para que el público pueda hacer preguntas. Estos foros resultan importantes para mostrar y demostrar que es posible el debate de ideas y problemas, en un ambiente de diálogo y de paz. Esto es de especial relevancia para los casos donde las *elecciones* han estado suspendidas por largos períodos. En estos casos la *ciudadanía* no está acostumbrada a un debate serio, sino por el contrario, a la descalificación personal y social de quienes en algún momento se atrevían a discrepar del planteamiento oficial. Entonces se demuestra que el debate es necesario en *democracia*; que es útil para que el ciudadano *elector* conozca los planteamientos de los candidatos y pueda así decidir informadamente su preferencia electoral.

También se pueden realizar distintos tipos de encuentros que aglutinen ciudadanos en función de diferentes criterios, como por ejemplo, el sexo o con posturas ideológicas similares o diferentes. Tales encuentros tienen especial relevancia e impacto cuando se reúnen ciudadanos que pertenecen a una misma profesión o actividad, como por ejemplo los profesores, en los cuales es necesario enfatizar su labor educativa en pro de la *democracia* y obtener el compromiso de trabajar en el logro de conductas de tolerancia y respeto a la persona con sus respectivos alumnos.

En las actividades de *educación electoral* juega un papel preponderante la colaboración que brinda la prensa. En este sentido, es de alta importancia la posibilidad de preparar material educativo para ser distribuido y difundido a través de los medios de comunicación. Especial relevancia tiene esta labor cuando es realizada por una o más instituciones que no pertenecen al gobierno y que son percibidas por la *ciudadanía* como independientes. En la medida que los propietarios de los medios de comunicación, los editores, periodistas y los mismos dirigentes de los *partidos políticos* puedan percibir a la institución líder en el proceso educativo como una institución cuyo material sea objetivo, veraz y que posibilite una acción informativa útil y conveniente para la *ciudadanía*, existirá una adecuada difusión del material informativo que se prepare al efecto.

Una labor clave en materia de *educación electoral* es la capacitación de vocales de mesas receptoras de votos. Para estos efectos puede resultar de gran utilidad la elaboración de un manual que posibilite la capacitación de vocales que deben ejercer funciones claves para que el *proceso electoral* sea rápido y fluido.

## **VI. Características de las campañas de *educación electoral***

Las campañas de *educación electoral* tienden a realizarse en los meses previos a actos eleccionarios relevantes en una comunidad política; tienen, por tanto, un carácter intensivo y masivo. Estas campañas son intensivas porque se trata de llegar a la *ciudadanía* con distintos mensajes e informaciones que se requieran para cumplir con un eficiente rol de ciudadano. Son informaciones que van desde aspectos técnicos del *proceso electoral*, de los elementos o situaciones políticas que están en decisión, hasta el estímulo para lograr la participación electoral de toda la *ciudadanía*, o bien, información para fomentar el control ciudadano.

A su vez las campañas son masivas porque pretenden que los distintos mensajes e informaciones lleguen a todos los ciudadanos *electores*: hombres o mujeres, jóvenes o ancianos, analfabetos o letrados, etc.

Un elemento orientador que caracteriza a una campaña de *educación electoral* es que debe ser no-partidaria lo cual se traduce en que no apoya ninguna *candidatura* en juego. Debe servir a todas, en el sentido que la información entregada oriente a los ciudadanos para que ellos puedan ejercer su rol electoral en forma libre e informada.

El no partidismo de estas campañas no es ni puede entenderse como actitud en contra de los *partidos políticos* o del partidismo que, obviamente son necesarios en un sistema o régimen democrático. Una campaña de *educación electoral* debe ser no-partidaria porque es la única manera de dar garantía a todos los partidos o *candidaturas* que ellos estén apoyando. Si no fuera así, la *educación electoral* se transformaría en una campaña de proselitismo, desvirtuando el concepto mismo de educación.

Otra característica orientadora de una campaña de *educación electoral* está relacionada con la objetividad de la información. Los mensajes que se entreguen deben ser cuidadosamente elaborados, de manera tal de no incurrir en involuntarios errores tanto en los aspectos técnicos electorales como en los contenidos de carácter político. La objetividad de la campaña es la característica que se espera por parte de la *ciudadanía*, y ésta deposita su confianza en la medida en que comprueba que la información recibida es objetivamente válida. Se puede afirmar, por tanto, que la amplitud y calidad de la cobertura de una campaña de educación cívica está en directa relación con la objetividad de su información.

Un importante atributo orientador nace de la característica de universalidad ya explicada de un proceso de *educación electoral* que, como principio orientador, se traduce en que una campaña debe valorar a todos los ciudadanos *electores*, ya que en todos y cada uno de ellos descansa la *soberanía* popular. Esto es especialmente importante en los países latinoamericanos, en los cuales históricamente se ha producido una marginación de la actividad política de grandes sectores sociales. El *voto*, –emitido en *elección* libre, secreta e informada–, es la voz y expresión de cada ciudadano.

Otro elemento caracterizador que debe considerar una campaña de *educación electoral*, es la necesaria incorporación de un contingente significativo de voluntarios que se incorporen, como educadores, al trabajo de las distintas acciones de la campaña.

## **VII. Objetivos de una campaña de *educación electoral***

Los objetivos de una campaña de *educación electoral* pueden ser muy variados y dependerán, obviamente, de las necesidades socio-políticas que se establezcan como prioritarias.

Estos objetivos, a modo de ejemplo, pueden ser:

- Sensibilizar a la *ciudadanía*, para que asuma su participación electoral activa inscribiéndose en los registros o padrones electorales, de conformidad con las legislaciones vigentes, en aquellos estados en que la inscripción es requisito para sufragar.
- Lograr que los *electores* reciban información precisa sobre el mecanismo electoral.
- Lograr que el ciudadano vote con la debida información que le permita tomar su opción en conciencia.
- Alcanzar un clima electoral pacífico.
- Capacitar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores técnicamente especializadas en los procesos.
- Capacitar a los ciudadanos que ejerzan labores específicas en las mesas receptoras de votos (vocales) en el día de la *elección*, o bien, capacitación dirigida hacia los ciudadanos que en estas mesas son representantes de las opciones o candidatos (apoderados de candidatos) que están en juego en el *proceso electoral*.
- Capacitar a ciudadanos para operar sistemas de conteo rápido (o total). Normalmente estos sistemas de conteos rápidos (sobre la base de muestras representativas) son paralelos a los sistemas oficiales y permiten conocer con bastante rapidez las tendencias ganadoras y, a su vez, permiten un control sobre el sistema oficial. Los sistemas de conteo rápido, a su vez, contribuyen a generar un clima electoral más tranquilo y pacífico debido a que los *fraudes* en los *escrutinios* electorales resultan más difíciles; y
- Capacitar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores de control del *proceso electoral*.

#### **VIII. Estrategias de una campaña de *educación electoral***

- *Creación de un equipo central, de carácter profesional*

Uno de los primeros pasos que debe abordar una campaña de *educación electoral*, es la creación de un equipo técnico-profesional, de carácter central, que pueda asumir y realizar las siguientes funciones principales:

- Dirección, orientación y coordinación de la campaña.
- Capacitación y supervisión de voluntarios.
- Organización territorial y funcional del voluntariado

- Elaboración del material educativo y de capacitación
- Relaciones públicas y comunicaciones
- Administración de recursos financieros y materiales

En el cumplimiento de estas funciones mencionadas, el equipo central realiza acciones que, en relación a la modalidad de llegar a la *ciudadanía*, pueden ser directas o indirectas.

- *Organización de un equipo de voluntarios y reclutamiento y selección de los voluntarios*

Esta selección de personas se hace de conformidad con un «perfil ideal de un voluntario» previamente definido, en que se establezcan ciertas características deseables y necesarias en él.

- *Capacitación del voluntariado*

Para la capacitación de los voluntarios se requiere tomar algunas decisiones estratégicas que dependerán de los objetivos tanto cualitativos como cuantitativos que se fije el equipo central para la campaña de *educación electoral*. También estas estrategias dependen en gran medida de la situación y contexto socio-político en que se encuentra la respectiva comunidad nacional.

En todo caso, a continuación se describe el modelo piramidal de «entrenador de entrenadores» y el rol del micro-grupo, como metodología de capacitación.

En este modelo el objetivo central es contactar, en un breve tiempo, a un máximo de *ciudadanía*. Básicamente consiste en una primera instancia capacitar a un grupo muy selecto de voluntarios (voluntarios de primer nivel) quienes reciben la misión de replicar la capacitación recibida a un segundo grupo de voluntarios (voluntarios de segundo nivel). De esta forma se capacitan entrenadores que entrenen, a su vez, a otros voluntarios. Los voluntarios del segundo nivel, a su vez, también tienen la tarea de capacitar a voluntarios de un tercer nivel.

Por otra parte, los voluntarios de primer y segundo nivel se organizan en micro grupos territoriales en cada uno de los cuales participa un monitor con 8 o 10 líderes sociales. Estos grupos fijan reuniones periódicas y reciben material escrito (cartillas y otros) para su capacitación. Los micro grupos realizan su capacitación como ciudadanos y además ejercen acciones de servicio cívico a la *ciudadanía*, tales como mesas informativas, visitas casa a casa y simulacros de votación.

- *Supervisión y mantenimiento del voluntariado*

Se trata de una supervisión que coordine, oriente, apoye y controle el trabajo de los micro grupos. Para cumplir con esta función la campaña de educación cívica debe contar con un pequeño equipo de supervisores, a nivel central que, preparados y capacitados expresamente para ejercer su labor, pueden territorialmente asumir su función.

- *Elaboración del material educativo para la capacitación*

Parte importante para la capacitación del voluntariado y para sus acciones de servicio cívico, es la preparación y elaboración de material educativo. Especial cuidado debe tenerse en que los contenidos sean objetivos y aceptables para las distintas opciones políticas en juego en los actos eleccionarios.

Todo este material se debe preparar por un equipo especializado que garantice la calidad, la objetividad y la metodología de aprendizaje de los materiales.

### **IX. Modalidades de acciones directas de una campaña de educación electoral**

Las acciones directas que puede realizar una campaña descansan en el trabajo de los voluntarios que directamente puedan efectuar con la *ciudadanía*.

Las acciones que pueda realizar el voluntariado como servicio cívico a la comunidad, son muy variadas y de distintas envergaduras. Entre otras se pueden mencionar las visitas domiciliarias (casa a casa); mesas informativas ubicadas en lugares estratégicos de afluencia de público; volanteos callejeros; foros con candidatos a elegir; jornadas de difusión; encuentros culturales con la *ciudadanía*; eventos de carácter simbólico que tiendan a impactar a la opinión pública y otros.

### **X. Acciones indirectas que puede realizar una campaña de educación electoral**

Las principales acciones indirectas para llegar a la *ciudadanía* que puede realizar una campaña de *educación electoral*, se fundamentan y canalizan a través de los medios de comunicación social: televisión, radio, diarios y revistas.

Para estos efectos la campaña requiere establecer una hábil y detallada *política* y estrategia de comunicaciones para abordar los diferentes medios de comunicación social. Las acciones que pueden considerarse en la estrategia de comunicación son muy diversas. A modo de ejemplo, se pueden mencionar:

- Diagnóstico de los medios, a través del cual se puede detectar la «penetración» que cada medio tiene en distintos segmentos o estratos sociales de la población. Este diagnóstico facilitará una optimización de los recursos humanos y financieros y, por tanto, una mayor eficacia en los resultados de la campaña.
- Eventos para la sensibilización de los comunicadores sociales con el objeto de convocarlos para que ellos, desde sus actividades profesionales normales, puedan apoyar y estimular el desarrollo de conductas democráticas en la *ciudadanía*.



- Campañas de propaganda pagadas. Si bien es cierto que estas campañas pueden ser onerosas, pueden también ser adecuadas y convenientes para «abrir» el medio de comunicación hacia otras acciones de la campaña de educación cívica.
- Conferencia de prensa, las que en general sólo son efectivas cuando ya la campaña ha logrado un reconocimiento social en el ambiente periodístico y en la comunidad nacional.
- Preparación de micro programas informativos sobre los *procesos electorales* que requieren medios de comunicación tanto televisivos como radiales.
- Seminarios de *capacitación electoral* a periodistas, etc.

Todo lo que pueda hacer una campaña de *educación electoral* para sensibilizar y hacer participar a los medios de comunicación social en la tarea de educar cívicamente a la *ciudadanía*, es conveniente y recomendable. Los medios de comunicación social tienen una gran responsabilidad en tareas cívicas específicas tales como la información de todos los aspectos técnicos que implica un *proceso electoral*, así como también en colaborar con la generación de un ambiente y clima pacífico, absolutamente necesario para la legitimación y transparencia de cualquier *proceso electoral*.

### **Vocablos de referencia:**

Campañas electorales  
 Candidaturas  
 Democracia  
 Fraude  
 Legitimidad  
 Participación política  
 Partidos políticos  
 Registro electoral  
 Urnas electorales  
 Voto

### **Bibliografía:**

- Basauré Ernesto; Nogueira Humberto; Sandoval María Francisca: *Texto de Educación Cívica para Enseñanza Media*, editorial Santillana, Santiago de Chile, 1997.
- Cea José Luis; Nogueira Humberto; Pereira Manuel; Peroni Andrea; Livia Valdovinos: *De Acuerdo.. Curso para vivir en Democracia*, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1992.
- Jiménez Mónica: “PARTICIPA “Lobbies for Democracy”. Capítulo V del libro *Beyond Government Extending the Public Policy Debate in Emerging Democracies*, editado por Westview Press, Boulder; San Francisco; Oxford, 1995.
- \_\_\_\_\_ : “Educación para la Participación Ciudadana”, capítulo IV del libro *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*, editado por Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), San José de Costa Rica. 1991.
- Jiménez Mónica, Mujica Pedro, parte IV del libro *Youth voter Participation: Involving Today's Young in Tomorrow's Democracy*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Estocolmo Suecia, 1999.
- Nogueira Humberto: *Manual del Ciudadano Elector*, ediciones PARTICIPA, Santiago de Chile, 1989.
- \_\_\_\_\_ : *Fundamentos Cívicos para mi Voto*, ediciones PARTICIPA Santiago de Chile, 1988.
- \_\_\_\_\_ : *Manual de Educación Cívica*, editorial Andrés Bello y PARTICIPA, Santiago de Chile, 1991.

Verba S., N.H. Nie y J. Kim: *Participation and Political Equality*, Cambridge, 1978.

Villegas Eleonora: *El Papel de la Escuela en la Enseñanza de Valores Democráticos*, editado por U.S. Agency For International Development Serie N°2, Washington Estados Unidos, 1993.

\_\_\_\_\_ : *Educación para la Democracia: El papel de las Escuelas*, editado por U.S. Agency For International Development Serie N°6, Washington Estados Unidos, 1994.

Mónica JIMÉNEZ

Pedro MUJICA

## NOTAS

1 Verba S., N.H. Nie y J. Kim: *Participation and Political Equality*, Cambridge, 1978, pág. 4.

# ELECCIONES DE APERTURA

Las *elecciones de apertura* son *elecciones* que se realizan en el transcurso de la apertura de *regímenes políticos* autoritarios; *elecciones* que marcan la transición de regímenes autoritarios hacia la *democracia*.

## I. *Elecciones* y transición política

En medio de la extensa literatura acerca de los procesos de transición de regímenes autoritarios hacia la *democracia* en la América Latina, prevalecerán sin cualquier duda los modelos de naturaleza histórico-estructural y de orientación culturalista como marco de referencia para el análisis de esos procesos. La vocación más o menos corporativa del Estado, el menor o mayor grado de atrofia de la sociedad civil, la herencia ibérica – burocrática y autoritaria– figurarán en los años 70 como las variables más relevantes para la explicación de la vigencia de los regímenes autoritarios en el continente latinoamericano. A los ojos de analistas de la época, las perspectivas de *democratización* en el continente, por consiguiente, dependían sobre todo de la configuración específica de esas variables en cada país de América Latina. No es necesario decir que este camino de análisis descartó la relevancia de los factores político-institucionales, en especial de los procesos políticos electorales como variables relevantes en la distensión o apertura de los regímenes autoritarios en el continente americano.

Todavía a mediados de la década de 1970, sin embargo, y a partir sobre todo de un examen más atento del caso brasileño, se formuló una primera crítica a la visión según la cual, en Brasil, la estructura corporativa del Estado, reforzada por la industrialización tardía y la debilidad de la sociedad civil, se conjugaban de manera de llevar al país con grandes probabilidades a un proceso de “portugalización”. Al criticar esta visión, Bolívar Lamounier (1984) llama la atención sobre el hecho equivocado de excluir previamente cualquier preocupación respecto a las mediaciones institucionales (claramente electorales y partidarias) del *sistema político*. El análisis del proceso de transición del Brasil exigía necesariamente la incorporación de la dimensión político institucional en el modelo, ya que en este caso se verificaba un fenómeno singular, es decir, un proceso de apertura por la vía electoral. Se introdujo a un solo tiempo un nuevo paradigma y un nuevo concepto: la apertura a través de las *elecciones*. A pesar de las precariedades y singularidades de la estructura social del país, en particular la tan hablada atrofia de la sociedad civil, fue posible una distribución de *votos* crecientemente competitiva, proceso que se tradujo en victorias crecientes de la oposición y, al final, en la superación del régimen autoritario por la vía electoral.

Si la apertura política en el Brasil reservó lugar especial, como se verá enseguida, para las *elecciones*, falta localizar la dimensión del proceso político electoral en otros países latinoamericanos egresados de la experiencia autoritaria. Se puede conjeturar acá que el lugar ocupado por las *elecciones* en esos países varió según la modalidad de apertura por ellos experimentada. Es útil acordarnos y utilizar las tres clases ideales de transición política apuntados por Mainwaring y Share<sup>1</sup>: a) transición después del derrocamiento o

colapso del régimen; b) transición por el alejamiento voluntario (México); c) transición por la transacción. Corresponde esta tipología a un continuum, separando de un lado transiciones de corta duración (Argentina) de las transiciones de larga duración (Brasil). Como se podrá ver adelante, mientras en las primeras, las *elecciones* tienen un papel residual o casi nulo en el proceso de la apertura – surgen antes como su coronación o punto final – en las últimas el *proceso electoral* es un canal fundamental por donde se procesa la apertura desde su inicio hasta la plena restauración democrática. El papel de las *elecciones* en el proceso de apertura en la América Latina varió, por lo tanto, según la modalidad de transición experimentada por los países del continente.

A. *Transición después del derrocamiento del régimen y elecciones: el caso argentino*

Como llaman la atención Share y Mainwaring, la transición después del derrocamiento o colapso del régimen es la clase más común de transición. Los ejemplos más recientes incluyen Grecia y Portugal, en 1974, y Argentina en el continente latinoamericano, en 1982-1983. En esos casos, las élites autoritarias no disponen de ningún control sobre el proceso. “Sea a través de la derrota militar frente a una fuerza externa o de una profunda crisis interna, estos regímenes se volvieron completamente desacreditados e ilegítimos. Esta clase de transición hacia la democracia envuelve significativos cambios institucionales y una ruptura de los patrones de autoridad política”. Se trata, por lo tanto, como veremos enseguida en el caso argentino, de una clase de transición forzada por factores exógenos, como el derrocamiento militar y el subsecuente descrédito del régimen, donde las *elecciones* surgen como “la coronación” de la restauración democrática. Es importante señalar acá dos componentes distintos de esa modalidad de transición. Por un lado, las *elecciones* no desempeñan cualquier papel deflagrador del proceso de apertura, por otro, restaurada la normalidad democrática, las élites autoritarias no se muestran capaces de hacerse viables como fuerzas electorales.

En el siglo XX, como se sabe, Argentina fue escenario de seis golpes militares. Gobiernos civiles democráticamente electos solo estuvieron en el poder entre 1916 y 1930, 1946 y 1955, y 1973 y 1976. El lugar creciente ocupado por los militares en la vida política argentina y su solidificación como actor político representó, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más característicos de la vida política del país hasta el año 1983. Como menciona Marcelo Cavarozzi, “las sucesivas intervenciones militares de 1955 hasta 1976 marcaron una progresiva multiplicación de áreas de la sociedad civil que pasaron a preocupar a las fuerza armadas y, de forma similar, un aumento del nivel de participación militar que era visto como necesario para corregir los vicios alegados... los militares desarrollaron un estilo de intervención tutelar que resultó en la exclusión del Peronismo del *proceso electoral* y de las instituciones representativas”<sup>3</sup>.

Tan importante como las sucesivas interrupciones del proceso democrático y la presencia de los militares como actor político relevante a lo largo de todo este periodo, es la inexistencia, en el caso argentino hasta 1983 –año de las primeras *elecciones* después del más reciente interregno autoritario–, de un sistema partidario propiamente constituido en el país. De hecho, los *partidos políticos* en Argentina, especialmente estando en el *poder*, trataron de proyectarse en la sociedad como movimientos potencialmente hegemónicos:

en lugar de un sistema de competencia partidaria, Argentina desarrolló en verdad una sucesión de movimientos hegemónicos de los partidos en el *poder*: el PAN desde de 1880, el Radicalismo después de 1916 y el Peronismo, desde 1946.

Vale la pena mencionar acá los tres puntos de divergencia entre partidos, entendidos como partes de un *sistema político*, y pretendidos movimientos hegemónicos: a) mientras los partidos tienden a ver a la oposición como legítima y permanente, los movimientos buscan una cierta forma de unidad nacional en la cual la oposición deja de existir; b) si los primeros tienden a ver en las *elecciones* el único camino legítimo al *poder*, los últimos no dudan en apelar a las formas heterodoxas de llegada al *poder*; c) por fin, mientras los partidos en general le dan énfasis a sus respectivos programas y filosofías, los movimientos se organizan alrededor del carácter carismático de su liderazgo. A partir de esta definición, no hay como negar que las dos principales fuerzas políticas en el país –el Peronismo y el Radicalismo– presentaron hasta 1983 tendencias fuertemente movimientistas: la descalificación de fuerzas políticas antagónicas, la distorsión de mecanismos representativos como forma de perpetuación en el *poder* y la exaltación de sus respectivos liderazgos constituyeron elementos centrales de acción tanto del Peronismo como del Radicalismo cuando llegaron al gobierno. Vale resaltar otra vez que el carácter fuertemente movimientista de la vida política argentina hasta 1983 implicaba la imposibilidad del establecimiento de un sistema partidario de hecho en el país.

Al lado del militarismo y del movimientismo, una tercera tendencia sobresale de la fórmula política argentina: a diferencia de países como Uruguay y Chile, donde los principales puntos de conflicto social encontraron desaguadero en el sistema partidario (ejemplo de la oposición clericalismo/anticlericalismo en los dos países mencionados), los *partidos políticos* en Argentina se caracterizaron por su baja capacidad de expresar, organizar y canalizar los intereses de las clases sociales más importantes del país. Tan importante como la organización precoz de los segmentos sociales argentinos, alrededor de entidades como la Sociedad Rural Argentina (SRA) o la Confederación General de Trabajadores (CGT), fue el desplazamiento de esos segmentos de los *partidos políticos*, pues los trabajadores no identificaron en ninguna de las agremiaciones peronistas lugar relevante para la canalización de sus intereses. Lo mismo ocurrió con los segmentos patronales, en lo que dice respecto a su relación con las demás agremiaciones partidarias. Desde este desplazamiento derivaron las articulaciones heterodoxas como la que ocurrió entre el movimiento sindical y los militares, con ocasión del golpe comandado por el General Onganía, o entre las patronales y los militares, con ocasión del último golpe de 1976. Para ambos segmentos, por lo tanto, el *proceso electoral* y los partidos no constituían arena prioritaria de acción, realidad que se tradujo en la tensión permanente de las instituciones democráticas.

El militarismo y la baja institucionalización del sistema partidario argentino se constituirán, por lo tanto, en las variables más importantes de la fórmula política argentina, variables que asumen todavía mayor relevancia en el interregno autoritario de 1976-83, periodo en que el país asistió a la más dura intervención militar de su historia, con saldo de 9000 desaparecidos y la proscripción de todos los gremios partidarios e instituciones representativas. Como se sabe, el colapso económico, la violación de los

derechos humanos y la desastrosa aventura militar del General Leopoldo Galtieri en el Atlántico Sur provocaron el total colapso del régimen y una transición rápida hacia la *democracia* con la convocatoria de las *elecciones* generales de 1983.

Como ya se mencionó, el tipo de transición experimentado por Argentina, una transición después del derrocamiento del régimen, tiene por primera característica un escenario en el cual la élite militar autoritaria se ve, no solamente incapaz de negociar los términos de la transición, sino también de reciclarse haciéndose viable electoralmente. De hecho, un primer resultado que puede ser punteado de la transición y primeras *elecciones* argentinas consiste en el aislamiento de los militares como actor relevante en el proceso político, ingrediente siempre presente en la fórmula política argentina desde 1985.

Si las *elecciones* de 1983 marcaron el fin de la tutela militar sobre el proceso político, revirtieron igualmente un segundo elemento constitutivo de la historia *política* del país: la vocación de movimiento de los *partidos políticos*. En octubre de 1983, por primera vez en la historia argentina, el peronismo perdió una *elección* nacional, con Alfonsín derrotando a Italo Luder con un 59% contra un 39%, debiendo el sucesor de la UCR ser acreditado sobre todo por la identificación del partido con el compromiso democrático. Acerca del encerramiento de las pretensiones hegemónicas de movimientos y de los partidos en Argentina y la afirmación en el país de un sistema partidario de hecho, como resultado de la transición y de las *elecciones* de 1983, vale la pena acá reproducir las observaciones de Macguire:

“Durante los años 80, el Peronismo y el Radicalismo empezaron a actuar más como partidos que como movimientos buscando rehacer el orden político. El Peronismo tenía que ir más lejos en esta dirección que el Radicalismo, a pesar de que algunos radicales hubieran deseado eliminar al Peronismo de la arena *política*, ninguna de las dos fuerzas demostró los aspectos de los movimientos que eran más enemigos de la consolidación democrática: una vocación hegemónica y una visión ecléctica acerca de los caminos de llegada al poder. Peronismo y Radicalismo llegaron a reconocerse uno al otro como participantes legítimos y duraderos en la actividad política y cada cual se refrenó de promover intervenciones militares o la utilización poco honesta del cargo en contra de su adversario<sup>4</sup>.

Las *elecciones* de 1989 y 1999 representaron pasos importantes en la superación del pasado de movimientos que caracterizó a las fuerzas políticas argentinas; la transferencia de la presidencia en julio de 1989 de Raúl Alfonsín hacia Carlos Ménem marcó la primera vez en la historia del país que un presidente popularmente electo de un partido sucedió a un presidente también popularmente electo de otro partido. La alternancia en el *poder* verificada en 1989 se repetiría diez años más tarde, cuando el candidato peronista se vio derrotado por el radical Fernando de la Rúa.

Como se observó arriba, las transiciones por derrocamiento del régimen en general implican profundas alteraciones en el patrón de autoridad política, hecho que difícilmente ocurre en transiciones más dilatadas y pactadas. De hecho, en el caso argentino, se verificó esa ruptura: ya en la primera *elección* del periodo democrático, 1983, se aprecian

sepultados dos de los rasgos clave de la vida política del país hasta ese momento, la presencia marcada de los militares y la vocación golpista de las principales fuerzas políticas, vocación que se expresó por décadas en la inexistencia de un sistema partidario propiamente dicho, ofuscado por movimientos con pretensiones hegemónicas. Si todas las formas de transición tienen sus costos y beneficios, en el caso argentino la transición rápida atravesó todas las incertidumbres inherentes a esta clase de cambio y, además, produjo en un corto plazo cambios profundos en el patrón de autoridad política, hecho que difícilmente hubiera pasado en un modelo más lento y pactado.

### *B. La transición por el alejamiento voluntario: el caso mexicano*

Se puede y debe sin cualquier duda traducir el resultado de las *elecciones* del 6 de julio de 1997 de México como el cambio político más significativo ocurrido en ese país en las últimas seis décadas, como la transición definitiva de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema plural de tres partidos, como el derrocamiento de lo que un día el escritor Vargas Llosa describió como la “dictadura perfecta”. Hace 68 años situado en la condición de partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) salió de las urnas el 6 de julio de 1997 con pérdidas que introdujeron serias interrogantes acerca del destino del sistema que hasta entonces había conducido. Por primera vez en su historia, el partido fundado por Plutarco Elías Calles en 1929 perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Obtuvo un 47% de las sillas, en contra de un 26% del PAN, Partido de Acción Nacional, agremiación católica de centro derecha, y un 23% del PRD, disidencia de centro izquierda del PRI, conducida por Cuauhtémoc Cárdenas. Si la pérdida de la mayoría en la Cámara representó el hecho político más importante de las *elecciones* – ya que desde entonces se puede vislumbrar la posibilidad de autonomía de aquella casa *vis-a-vis* a la máquina de *poder* del PRI–, del resultado de las urnas del día 6 se afirmaron igualmente otras instancias de *poder* descontaminadas, conducidas por las fuerzas de oposición. La Ciudad de México –que por primera vez eligió su intendente–, despuntó como reducto del PRD, cuyo líder, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvo un 47% de los *votos*, junto con gobiernos provinciales como los de Querétaro y Nuevo León, que se transfirieron para el comando del PAN, partido que pasó a controlar 6 de los 31 estados de la confederación y tiene en uno de sus gobernadores –Vicente Fox– el más fuerte pretendiente a la carrera presidencial del año 2000. Todos los números y cifras electorales del mes de julio sugieren, por lo tanto, la erosión del *poder* del PRI, o más precisamente, la pérdida de su condición de partido hegemónico. Partido, vale la pena acordarse, que en un pasado no muy lejano (en 1982), estaba en una posición de control del 100% del Senado, 74% de la Cámara, 100% de los gobiernos provinciales y 97% de las municipalidades. Vale subrayar, por fin, que detrás de los resultados inéditos del 6 de julio, se afirmó la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), y de la *justicia electoral* mexicana, la cual, además de garantizar la lisura del *proceso electoral*, surgió como la primera instancia institucional en funcionar de forma independiente del Ejecutivo, lo que por sí solo se constituyó en otro marco de superación del régimen priísta.

De acuerdo con la tipología de Share y Mainwaring, los momentos más recientes de la transición política mexicana –la reforma electoral de 1996 y los resultados de las *elecciones* de julio de 1997– no sólo pueden ser comparados con procesos similares en el continente latinoamericano, sino que también configuran un caso de transición por

alejamiento voluntario, proceso marcado por la erosión gradual de las bases de sustentación y de *legitimidad* del régimen, en que la élite dispone de recursos limitados para dictar el *timing* y los términos de la transición. A pesar de haberse mantenido el calendario electoral y de ostentar una transición solo de apariencia larga, el régimen autoritario mexicano, a diferencia del brasileño, hasta 1997 permitió ganancias residuales a la oposición a través de sus sucesivas reformas electorales. Más grave, la élite priísta se vio en la necesidad de abrir el régimen en medio de una profunda crisis económica y de *legitimidad*, que marcaron los años 1994-1997. Debemos, sin embargo, considerar el proceso de liberación en México como una “transición por alejamiento de carácter híbrido”, ya que el PRI –a pesar de su erosión–, permanece todavía como fuerza electoral.

Es nuestra hipótesis que las razones de fondo para la erosión del régimen priísta se encuentran en la paradoja que enfrentó el régimen cuando empezó la hegemonía de los tecnócratas sobre los dinosaurios, más precisamente en el curso de los tres últimos gobiernos del PRI (Miguel de la Madrid, Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo). La evidente paradoja estaba en el hecho de que el conjunto de políticas de ajuste adoptadas por esos gobiernos, de corte liberal, con fuerte énfasis en la reforma del Estado, terminaría por irse al encuentro con un régimen de corte corporativo, vertical, centrado en la hegemonía de un partido fundido al Estado. La imposible ecuación enfrentada por el PRI –imposibilidad que implicó la erosión del régimen– era, entonces, cómo proceder a la reforma del Estado y, al mismo tiempo, mantenerse como un partido de Estado.

- *De la perestroika a la glasnost mexicana*

A inicios de los años 80 México asiste no solamente al fin de los seis años de López Portillo al frente de la Presidencia, sino también a la clausura del ciclo expansivo de cuatro décadas de la economía mexicana, ciclo que tuvo por evento reciente la ilusión de los petro pesos, el crecimiento, el endeudamiento y, por fin, la quiebra del país, con la devaluación seguida tras la caída del precio del petróleo en el mercado internacional. La deuda externa, que en el periodo de 6 años llegaba a 80 mil millones de dólares, significaba la insolvencia externa del país.

Otro punto de ruptura del régimen priísta, esta vez en el campo político, residió en la naturaleza de la nominación del sucesor de López Portillo: por primera vez en la historia del PRI, se nominaba para la presidencia a un tecnócrata –Miguel de la Madrid– sin experiencia político electoral previa. La extracción técnica de Miguel de la Madrid estaría estampada en la composición de su gabinete: también por primera vez en la historia de los gobiernos del PRI, los tecnócratas ultrapasaron en número e importancia a los políticos en la distribución de puestos ministeriales. Esta tendencia se refuerza en los gobiernos subsecuentes.

Mientras las tendencias de los políticos priístas históricos oscilaron en las décadas anteriores entre el keynesianismo y el populismo, la nueva élite tecnócrata del PRI pasó a tener dos nuevas referencias para el delineamiento de sus políticas: el monetarismo y el FMI. De hecho, el camino de salida de la crisis de endeudamiento seguido por De la Madrid consistió en la aplicación de las rígidas prescripciones de austeridad monetaria



dictadas por aquel órgano multilateral. Es importante notar que la nueva élite adelante del PRI sabía que al adoptar tales prescripciones no estaba solamente contestando a las exigencias de la crisis, sino principalmente alterando de forma radical el modelo económico del país: se introducía una perestroika a la mexicana, con apertura de las fronteras, el ingreso en el GATT, y el comienzo de la retirada del Estado como gestor de la economía, cambio que se profundizaría en el gobierno de Salinas de Gortari.

Electo en 1988, con 50.7% de los *votos*, en medio de fuertes y plausibles sospechas de *fraude*, Salinas de Gortari marca el triunfo de la élite tecnócrata del PRI y, a lo largo de su gobierno, derrumbaría otros tres dogmas del régimen priísta. Inicialmente, el abandono del latinoamericanismo y la sustitución por acuerdos bilaterales, sobre todo con los EUA. En segundo lugar, la aproximación con la Iglesia Católica, por medio de la alteración constitucional que pasó a reconocer personalidad jurídica a la Iglesia, a partir de lo cual los religiosos recuperaron el derecho al *voto* y a la propiedad. Por fin, se abolió también por medio de reforma constitucional, el régimen del ejido, establecido en 1917 como base de la reforma agraria, alteración que abriría la posibilidad de la agricultura mecanizada en las grandes propiedades. El corolario de las transformaciones del Salinismo vendría, sin embargo, con la vigencia del NAFTA que fue precedido por la entrada del país en la OCDE. El país se alejaba de la América Latina e ingresaba en el primer mundo. La perestroika de Salinas parecía tener cumplido su fin. En un cambio tan radical del régimen priísta faltó, sin embargo, la *glasnost*, la cual vino de forma obligatoria con la erosión del régimen que empezó simbólicamente en el mes de la entrada en vigor del NAFTA, en enero de 1994, con la eclosión de Chiapas. Tan grave como la insurrección campesina para la desestabilización del régimen de Salinas fue el asesinato en el mismo año de Luis Colosio, el delfín del Presidente. Si desde 1929, el régimen priísta había logrado salir ileso –gracias a la eficiencia de la máquina corporativa de las sucesiones presidenciales–, el asesinato de Colosio expuso la precariedad de la máquina. Había faltado la *glasnost* en la obra de Salinas.

Como se sabe, los dos hechos sucesivos –Chiapas y el asesinato de Colosio– detonaron desde marzo de 1994 un comienzo de huida de capitales y de inversionistas. La *elección* de Zedillo motivó, entonces, un *voto* de miedo que terminó por conferirle el 50% de los sufragios necesarios para su victoria. Como también se sabe, hubo una huída de capitales sin precedentes, resultado de la desvalorización del peso, que llegó al monto de 23 mil millones de dólares. Era la quiebra del México del Salinismo y su ocaso, agravado por el involucramiento del hermano del Presidente con el narcotráfico y con el asesinato del Secretario General del PRI.

A pesar de la recuperación económica reciente, el trienio 1994-97 fue marcado por una fuerte erosión de la *legitimidad* del régimen priísta, cuyo principal equívoco táctico fue alterar las principales referencias históricas del régimen, sin renovar las estructuras políticas. A pesar de una serie de reformas en el *sistema electoral* desde la presidencia de López Portillo, las reglas del juego continuaron hasta 1996 para garantizar la situación hegemónica del PRI. Marco de la transición reciente mexicana, la reforma electoral de 1996 y el resultado de las *elecciones* de 1997, ocurrieron, entonces, en medio del momento más grave de esta erosión de *legitimidad*, lo que hace ubicar esta etapa de transición

mexicana en la categoría de las transiciones por alejamiento voluntario, en la cual las élites gozan de escasos recursos para dictar el ritmo y el contenido del proceso de normalización democrática.

### C. *Transición por transacción y elecciones: el caso brasileño*

La tercera clase ideal de transición corresponde a lo que Donald Share y Scott Mainwaring designan como *transición por la transacción*: “casos en que el régimen militar inicia la transición, fija algunos límites para la transición política y permanece como una fuerza electoral relativamente importante durante la transición. La noción de transición sugiere negociación (normalmente implícita) entre las élites del régimen autoritario y de la oposición democrática, negociación que no ocurre, sin embargo, entre iguales: el régimen toma la iniciativa de desencadenar la liberalización y durante la mayor parte del proceso permanece en posición de influenciar significativamente los rumbos del cambio político (Share y Mainwaring, 1986, p.207)<sup>5</sup>...”. La transición por la transacción, a diferencia de lo que ocurre cuando se ha derrocado al régimen, se da en un momento no de debilidad sino de fuerza de las élites autoritarias, que desencadenan el proceso de apertura, antes por *elección* que por necesidad. Share y Mainwaring señalan tres pre-condiciones para que se desencadene una transición de esta naturaleza: a) la presencia de un régimen autoritario consolidado y ampliamente apoyado, lo que se traduce en la capacidad del régimen de crear un *partido político* competitivo durante la transición; b) la aceptación por parte de la oposición de algunas limitaciones y reglas fijadas por el régimen autoritario, y c) niveles limitados de movilización de masas.

A diferencia de lo que ocurre con la transición por derrocamiento del régimen, en la transición por la transacción la élite autoritaria sigue, por lo tanto, gozando de significativo soporte popular. Todavía, aunque no ganen *elecciones* competitivas, las élites del régimen autoritario constituyen una seria fuerza electoral. Esta capacidad de competir en *elecciones* libres es el primer factor que distingue esta transición. En este caso, cumple agregar que las *elecciones*, el proceso político electoral, no representaba sólo un canal de legitimación y reciclaje de las élites autoritarias, sino que surge sobre todo como la arena privilegiada de apertura, el camino por el cual la oposición, a través de ganancias incrementales, obtiene la normalización de la situación política. Es diferente, por lo tanto, de lo que ocurre en el primer modelo de transición. Las *elecciones* en las transiciones largas y endógenas, como la brasileña, deben ser vistas como variables de primera importancia en el proceso de *democratización*.

En el artículo clásico, “Opening through Elections”, Bolívar Lamounier<sup>6</sup> llama la atención sobre las perspectivas pesimistas acerca de la posibilidad de normalización democrática del Brasil, compartido por la mayor parte de los intelectuales en la década de 1970. Había, de un lado, el coro de los teóricos de la dependencia sugiriendo que estructuras burocrático corporativas sólidas y consistentes habían venido para quedarse y no permitían espacio para la *democracia* convencional en países que atravesaban un desarrollo dependiente. Por otro lado, se perfilaban los portavoces de las interpretaciones culturalistas que asociaban el momento autoritario del país al pasado colonial, a la formación burocrático y mercantil del Estado brasileño y al carácter fundamentalmente autoritario de la cultura ibérica. No contemplaban ambos modelos de análisis una

dimensión por la cual la apertura se podría hacer viable –el proceso político electoral, proceso con tradición en el país, de alguna manera mantenido por el golpe militar de 1964–. Como lo recuerda Alfredo Stepan: “al contrario de los regímenes autoritarios recientes encontrados en Grecia, España, Portugal, Argentina o Uruguay, Brasil conservó las elecciones legislativas, mandatos presidenciales y alguna función para un colegio electoral con base legislativa en el proceso de selección (o ratificación presidencial). A pesar de una profunda ambivalencia dentro del régimen acerca de los principios democráticos, es también verdad que los ideólogos del régimen en Brasil nunca articularon, como hicieran sus compañeros en Portugal, España y Chile o Argentina, un ataque sistemático a la democracia como forma de gobierno” (Stepan, 1988, p.14). Con una transición de naturaleza larga, pactada y endógena, el caso brasileño tuvo en el calendario electoral, mantenido por los militares, el principal camino en la jornada de la descompresión.

En Brasil, para muchas corrientes del régimen que derrumbó al presidente Joao Goulart, los llamados sectores “castelistas” del régimen, el golpe militar de 1964 fue proyectado como una intervención quirúrgica de breve duración, pero terminaría volviéndose en el periodo dictatorial más largo vivido por el país. Con la sucesión del gobierno de Castelo Branco (1964-66), los gobiernos de Costa e Silva (1967-69) y Médici (1969-73), los sectores de línea más dura del comando militar se afirmaron delante de los sectores moderados.

El proceso de distensión política empezaría en el gobierno Geisel (1974-78), representante de la facción castelista, atravesando el gobierno Figueiredo (1979-1984) lo que tornó la transición brasileña en una de las más largas y graduales que se conocen. Al lado del carácter gradual y endógeno, la transición en Brasil presentó la principal característica de las transiciones por transacción: resultó de la iniciativa y de la elección de las élites autoritarias, en un momento de franca popularidad del régimen. Como nota Alfred Stepan, “en 1974 cuando empezó el proceso de liberalización brasileño, no había oposición política significativa, ni crisis económica, ni había el colapso del aparato coercitivo debido a la derrota en la guerra... de todas las transiciones recientes en América del Sur, la de Brasil contiene los elementos más fuertes de iniciación de la élite (p.13).

El proceso de liberalización en Brasil empezó, por lo tanto, adentro del aparato del Estado. Vale resaltar que la iniciativa de la élite de emprender el proyecto de distensión nació en parte de las convicciones liberales de los sectores moderados del régimen, pero sobre todo de una visión estratégica: una apertura “controlada,” por medio de la *manipulación* del juego electoral, era la manera vislumbrada por los sectores moderados del régimen de aislar a los sectores de línea más dura.

Vale señalar que en el caso de la transición de larga duración brasileña, las *elecciones*, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, constituían el punto de partida del proceso de apertura. A pesar de que el régimen autoritario buscó manipular siempre las reglas electorales a su favor –creando por decreto, entre tantos ejemplos, el régimen de dos partidos, MDB y ARENA en 1965, y extinguiendo también por decreto el bipartidismo

en 1979–, lo mismo que estableciendo que el objeto de la contienda electoral fuese un Congreso desprovisto de *poder* por los militares, la oposición logró ganancias crecientes en las *elecciones*, que pasaron a ostentar sobre todo un carácter simbólico y de *plebiscito*, de aprobación o rechazo del régimen.

Como llama la atención Bolívar Lamounier, es importante resaltar que en el caso brasileño, en función de las fuertes raíces del mecanismo electoral en la historia del país “los líderes autoritarios desde su llegada al poder en 1964, fueron bastante sensibles a la necesidad de mantener un calendario electoral creíble e igualmente un conjunto de reglas dentro de las cuales una oposición electoral fuera capaz de sobrevivir...el proceso electoral y las instituciones representativas preservaron su potencial como un vehículo para una transición pacífica y ordenada (Lamounier, 1984, p.170)”. En otras palabras, las *elecciones* además de manifestarse como canal de legitimación del régimen autoritario, como instrumento por el cual los sectores liberales del régimen trataron de dictar el “*timing*” del proceso de distensión, aislando a los sectores de línea más dura del régimen, se mostraron como la arena prioritaria de expresión política de oposición.

De hecho, a pesar de toda las manipulaciones de las reglas del juego, la parcela de *votos* del partido de oposición, PMDB, tuvo una señal nítidamente creciente a partir de 1974. Mientras la votación de ARENA siguió una tendencia declinante, desde la formación de los dos partidos, bajando de 50% en 1966 a un 36% en 1982, el MDB vio elevar su porcentaje de *votos* del 28% en 1966 al 50% en 1982. En este transcurso, dos fueron los puntos de inflexión dignos de nota: mientras en las *elecciones* legislativas de 1970 los *votos* en blanco superaron aquellos obtenidos por la oposición (lo que reflejó el ambiente de opresión y descrédito en que tal *elección* ocurrió), en las *elecciones* de 1974 –año que marcó el comienzo del proceso de apertura en el país–, se verificó una resonante e inesperada victoria del MDB, victoria cuya magnitud escapó al *timing* de la distensión proyectada por el régimen autoritario e incluso a las perspectivas más optimistas de líderes de la oposición. De hecho, en aquel año, el MDB dobló su representación en la Cámara y casi que triplicó su número de sillas en el Senado, resultado que de alguna manera pasó a conferir carácter autónomo al proceso de apertura en el Brasil.

Todavía, como es característico de la posición de fuerza de las élites autoritarias en transiciones pactadas, posición en que esos actores se ven aptos para ejercer fuerte poder de control sobre el *timing* de la distensión, la victoria electoral de la oposición –esbozada en los resultados de 1974– se vería retardada con la *manipulación* grosera de las reglas del juego dentro del conocido paquete de abril de 1977, conjunto de medidas que cercenó la *propaganda electoral* e instituyó la *elección* indirecta de 1/3 del Senado y que, por fin, garantizó al partido del régimen la preservación de la mayoría legislativa en ambas casas legislativas a pesar del incremento de *votos* del MDB en 1978. En el episodio electoral subsecuente, al mismo tiempo en que la élite autoritaria daba un paso más en el proceso de apertura, instituyendo *elecciones* directas para gobernador en 1982, la élite militar se precavía con un conjunto de medidas proyectadas de manera que el partido del gobierno viniera a mantener el control de sus casas legislativas y del *colegio electoral* responsable por la *elección* indirecta del Presidente: la imposición del pluripartidismo por decreto como forma de dividir el campo de la oposición, la prohibición de coaliciones electorales y la

determinación de que los *electores* votasen en una única fórmula fueron las principales medidas entonces impuestas vía decreto. A pesar de tales medidas, las ganancias de la oposición fueron sustantivas, traduciéndose en la conquista del gobierno de los nueve estados más industrializados –entre ellos Sao Paulo y Río de Janeiro, y la mayoría de la Cámara de los Diputados– que hizo que el régimen entonces pasara a ser identificado por Juan Linz como una *diarquía*. La arquitectura del régimen, gracias a los casuismos, todavía no había caído. El partido del gobierno, ahora el PDS, seguía figurando como el mayor partido en el Congreso y detentaba todavía el control del *colegio electoral* que iría a elegir al Presidente en 1985. En ese año, en la estera de alianzas en el partido del gobierno y de extensas negociaciones, el *colegio electoral* terminó por sufragar por el candidato de oposición –Tancredo Neves– cerrando ahí el largo itinerario de apertura del régimen.

Un balance de los pros y contras de la transición pactada en Brasil sugiere que, si esta modalidad de transición permite una apertura pacífica, implica ciertamente algunos costos: el primero y el más visible, el propio tiempo tardado para cumplirse la apertura del régimen, en el caso de Brasil, un proceso de once años. Un segundo costo se refiere a la perpetuación de importantes segmentos de la élite autoritaria, hoy albergadas en posición de poder importante en el PFL (Partido da Frente Liberal), sin hablar de algunos instrumentos claves del periodo represivo, como el SNI y la LSN, que permanecieron intactos hasta el inicio del primer gobierno civil. Por fin, y no menos importante, en el Brasil, a diferencia de lo ocurrido en Uruguay y Chile, la apertura por las *elecciones* y la preservación del calendario electoral con un bipartidismo impuesto por decreto, implicó la desaparición de toda la memoria partidista anterior al golpe de 1964, lo que significó que la *democracia* recién establecida debería partir del punto cero en lo que respecta a la construcción de un sistema partidario.

De todo el trayecto de apertura en Brasil, sobresale entretanto la centralización de las *elecciones* como canal de distensión o que requiere, en las palabras de Bolívar Lamounier “una reorientación del pensamiento sobre la América Latina. La aserción implícita, algunas veces explícita, de que elecciones y otros mecanismos institucionales serían irrelevantes en esta región condujo a un énfasis unilateral en modelos amplios “históricos estructurales”. El diseño de la experiencia brasileña de la última década desmiente o relativiza los análisis que sitúan los procesos políticos en el concepto de estado crítico con letras capitales, pues tradiciones electorales y el potencial que ofrecen para una redemocratización pacífica, puede bien ser un ejemplo alternativo” (Lamounier, 1984, p.177).

### **Vocablos de referencia:**

Autoritarismo

Elecciones

Democracia

Transición a la democracia

## Bibliografia:

- Carvalho, Nelson Rojas: "Do PRI ao Sistema Plural na Transição Política Mexicana". *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, 40/41: 97-111, 1997.
- Cavarozzi, Marcello: "Political Cycles in Argentina since 1955" en O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Philipe & Whitehead, Laurene. *Transitions from Authoritarian Rule*. Latin America. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1989.
- Lamounier, Bolívar: "Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira" in Rouquié, Alain et al. *Como Renascer as Democracias*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- \_\_\_\_\_: "Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm? ". *Government and Opposition*, vol. 19, n.2, 1984.
- \_\_\_\_\_: "O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a Abertura" in STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brazil*, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.
- Mainwaring, Scott & Timothy R. Scully: *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- McGuire, James W.: "Political Parties and Democracy in Argentina" in Mainwaring, Scott & Timothy R. Scully (orgs). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Share, Donald & Scott Mainwaring: "Transição pela Transação: democratização no Brasil e na Espanha." *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 29(2): 207-236, 1986.
- Stepan, Alfred (org.): *Democratizando o Brazil*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1988.

Nelson ROJAS CARVALHO

## NOTAS

- 1 Share, D., Mainwaring, S.: "Transição: democratização no Brasil e na Espanha", en *Dados. Revista de Ciências Sociais*. 1986.
- 2 Ibid. Pág.209.
- 3 Cavarozzi, M.: "Political Cycles in Argentina since 1955", en: O Donnel, G., Schmitter, P. & Whitehead, L.: *Transitions from Authoritarian Rule*. Latin America. Baltimore and London: The John Hopkins University Press. Pág.31.
- 4 McGuire, J.: "Political parties and Democracy in Argentina", en Mainwaring, S., Scully T (orgs): *Building Democratic Institutions*. Stanford University Press, 1995. Pág. 222.
- 5 Share, D., Mainwaring, S.: "Transição: democratização no Brasil e na Espanha", en *Dados. Revista de Ciências Sociais*. 1986. Pág 207.
- 6 Lamounier, Bolívar: "Opening Through Elections: Will the Brazilian case become a paradigm?", en *Government and Opposition*, Vol.19, No.2. 1984.

# ELECCIONES

## I. Concepto

Como muchos otros conceptos claves de la *política*, la acepción “*elección*” está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte puede tener un sentido neutro o “técnico”, y por la otra, un sentido sesgado u “ontológico”. Si no se hiciera esta diferenciación no podría entenderse por qué en sociedades y *sistemas políticos* tan diversos en su estructura y orientación, las *elecciones* son parte de lo cotidiano de la *política*.

El significado neutro de “*elecciones*” puede ser definido como “una técnica de designación de representantes”. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los *sistemas electorales*, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.

El significado ontológico de “*elecciones*” se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el *elector* tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el *derecho electoral* y las libertades y derechos políticos. En este sentido se da una confluencia entre los conceptos “técnico” y “ontológico” de “*elección*”, al definírsela como “método democrático para designar a los representantes del pueblo”.

Estos conceptos generales abarcan una gran diversidad de variantes en la práctica política de los países. Un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de los tipos de *elecciones*.

## II. Tipos de *elecciones*

Los tipos de *elecciones* se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucran las *elecciones*, con el órgano representativo, con el tiempo en que se realizan y con el *sistema político*. Respecto a la primera relación, se puede distinguir entre niveles nacionales y subnacionales y respecto a la segunda categoría, entre *elecciones* provinciales o regionales y municipales. Vale añadir las *elecciones* supranacionales para órganos representativos en sistemas de integración regional, como por ejemplo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Respecto a la segunda relación, conviene diferenciar entre *elecciones* presidenciales y parlamentarias, o sea unipersonales y pluripersonales y dentro de la segunda categoría entre *elecciones* unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una Cámara de Diputados y un Senado.

Respecto a la tercera relación es importante diferenciar entre *elecciones* simultáneas (*elecciones* uni- y pluripersonales, incluso de diferentes niveles) y no-simultáneas. Se distingue asimismo entre diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterio no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el *voto* (si con el mismo *voto* se elige a varios órganos). Vale añadir la distinción –en el caso de *elecciones* plurinominales– de *elecciones* de renovación completa o parcial y de *elecciones* intermedias, cuando las

*elecciones* parlamentarias tienen un período más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las presidenciales. El grado de simultaneidad de las *elecciones* tiene muchas implicancias para el resultado de las *elecciones* y más aún para el funcionamiento del *sistema político* o en la *gobernabilidad* (véase Nohlen 1998).

Respecto a la cuarta relación, el criterio clave de distinción es el de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene. Conforme a ello, es posible distinguir entre:

- a) *elecciones* competitivas;
- b) *elecciones* semicompetitivas;
- c) *elecciones* no-competitivas.

En las primeras el *elector* ejerce el *sufragio* libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de *elecciones* semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al *elector*, estamos entonces ante *elecciones* no-competitivas.

Estos tipos de *elecciones* corresponden a la tipología corriente de los *sistemas políticos* modernos:

<i>Elecciones</i> competitivas	⇒	Sistemas democráticos
<i>Elecciones</i> semicompetitivas	⇒	Sistemas autoritarios
<i>Elecciones</i> no-competitivas	⇒	Sistemas totalitarios

### III. Importancia de las *elecciones*

La importancia que las *elecciones* tienen en una sociedad dada varía según los tipos de *elecciones* y, consecuentemente, de los *sistemas políticos*.

El rol de las *elecciones* (competitivas) en los sistemas democráticos es fundamental. En primer lugar, las *elecciones* constituyen la base del concepto "democracia". Hay *democracia* cuando los detentadores del *poder* son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el *poder*. En segundo lugar, las *elecciones* son la fuente de legitimación tanto del *sistema político*, como de sus líderes o dirigentes. En tercer lugar, las *elecciones* son el medio a través del cual se verifica la *participación política* en las grandes mayorías.

En los sistemas autoritarios las *elecciones* tienen una importancia más relativa. Teniendo presente la variedad de contextos que ofrecen estos sistemas es posible afirmar que en ellos las *elecciones* representan un medio, entre otros, de regular el *poder* político y que su verificación tiene importancia en la medida en que puede representar un cambio en la orientación del régimen. Las *elecciones* semicompetitivas tienen importancia en el respaldo que busca el *régimen político*, que se encuentra más expuesto que el totalitario a la *opinión pública* interna y externa.



En los sistemas totalitarios las *elecciones* no juegan un rol en el *poder* político. No legitiman su ejercicio ni originan su cambio. Las *elecciones* son instrumentos de dominación política y social.

Esquema: Importancia de elecciones

	Tipo de elección		
	competitiva	semicompetitiva	no-competitiva
- importancia en el proceso político	alta	baja	mínima
- libertad de elegir y ser electo	alta	limitada	ninguna
- libertad de las elecciones	garantizada	limitada	eliminada
- posibilidad de cambiar el gobierno	sí	no	no
- legitimación del sistema político	sí	no se intenta casi nunca	casi nunca o nunca
- tipo de sistema político	democrático	Autoritario	totalitario

#### IV. Funciones de las *elecciones*

Aunque la tipología de *sistemas políticos* descrita es también útil para ordenar sus funciones, es preciso advertir que éstas difieren según contextos sociales en los que tienen lugar las *elecciones*. Esto vale especialmente dentro de las *elecciones* competitivas, teniendo presente distintos “grados de *democracia*” y sus diversas formas de estructuración. Las *elecciones* competitivas cumplen varias funciones simultáneamente. Sin embargo, en todas ellas cobran especial relevancia tres factores estructurales:

- a) La estructura del sistema social (estratificación y movilidad social; coexistencia o conflicto entre etnias, religiones, etc.; grupos de interés, *cleavages* y antagonismos sociales).
- b) La estructura del *sistema político* (régimen de gobierno –presidencial o parlamentario–, *forma de Estado* –unitario o federal–, modalidades de regulación de conflictos- jerárquicas, mayoritarias o consensuales).
- c) La estructura del sistema de partidos (número de partidos, tamaños y tipos de partidos, distancias ideológicas entre ellos, grado de institucionalización de los mismos).

Si se tomara un ejemplo de sociedad óptimo en función de la *governabilidad*, con un grado considerable de homogeneidad social, un *sistema político* estable y funcional y parlamentario; y un sistema de partidos moderado en su cantidad y sin polarización y segmentación significativas; las *elecciones* cumplirían las siguientes funciones:

- legitimación del *sistema político* y del gobierno de un partido o alianza de partidos;

- expresión de confianza en personas y partidos;
- reclutamiento de las élites políticas;
- representación de opiniones e intereses del electorado;
- ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado;
- movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y *programas políticos*, intereses político-partidistas;
- concientización política de la población mediante la explicación de problemas y exposición de alternativas;
- canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos;
- integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable;
- estímulo de la competencia por el *poder* con base en alternativas programáticas;
- designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias;
- establecimiento de una oposición capaz de ejercer control;
- oportunidad de cambio de gobierno.

En la medida en que las características de la sociedad arriba señaladas se relativizan, también el cumplimiento de estas funciones pierde regularidad. En sociedades más heterogéneas -como en la mayoría de los países latinoamericanos- las *elecciones* no son el medio principal ni el único para la movilización popular, la articulación de sus demandas, la legitimación y control del *poder* político. Las *elecciones* pueden ser, además, un elemento accidental o secuencia en el reclutamiento de la élite *política* o en la canalización del conflicto político por vías pacíficas. La estratificación social rígida, en un caso, y el ejercicio de diversas formas de violencia y de su negociación, en el otro, contribuyen a disminuir la función de las *elecciones* en esas materias.

Las *elecciones* semicompetitivas pueden jugar las mismas funciones que las competitivas dentro de un marco aparente, especialmente en la representación de intereses sociales y en la designación del gobierno (y de la oposición). En esos temas reside el rol legitimador y estabilizador de las *elecciones* en sistemas autoritarios. Las funciones de las *elecciones* semi-competitivas pueden sintetizarse en las siguientes:

- el intento de legitimar las relaciones de *poder* existentes;
- la distensión política hacia adentro;
- el mejoramiento de la imagen hacia afuera;
- la manifestación (e integración parcial) de fuerzas opositoras;
- el reajuste estructural del *poder* a fin de afianzar el sistema.

Las *elecciones* no-competitivas, por último, tienen fines vinculados con su importancia, como se describe en el esquema. Las funciones de estas *elecciones* se integran dentro de su característica esencial de instrumento de dominación. Las *elecciones* no-competitivas cumplen las siguientes funciones:

- la movilización de todas las fuerzas sociales;
- la explicación de los criterios de la política del régimen;
- la consolidación de la unidad político-moral del pueblo.

## V. Elecciones en América Latina

El marco conceptual hasta ahora descrito tiene una variada aplicación en América Latina, especialmente por la diversidad de situaciones que ofrece la historia de la región y de cada país. Como un intento de sistematizar esa amplitud contextual, según los conceptos expuestos, se debieran considerar los siguientes problemas.

### A. La especificidad latinoamericana de “democracia”

La correspondencia entre sistemas democráticos y *elecciones* competitivas en América Latina está asociada a agudos problemas de la práctica *política*. Según la letra constitucional, en la gran mayoría de los países de la región la *democracia* liberal tiene una tradición de más de un siglo y medio. La práctica, sin embargo, se aleja de este dato. No nos referimos aquí a los sistemas o regímenes formalmente no democráticos (autoritarios y totalitarios) que también tienen arraigo en la región, sino a aquellas fases en que se han efectuado *elecciones* y ha tenido vigencia la institucionalidad plena. Se sabe que la *democracia* es a la vez formal y sustantiva y que, aunque lo sustantivo otorga el grado de contenido democrático de un sistema, es imprescindible que esté vigente un conjunto normativo-institucional de reglas de juego político. Sin embargo, en América Latina este aspecto formal tiende a cubrir el resto y en él tiende a radicarse la *legitimidad* del *sistema político*. El tardío aumento de la *participación política* hasta el pleno *voto* universal o la efectiva garantía de la limpieza del acto electoral a través de órganos imparciales de control y de *escrutinio*, así como la fiscalización del cohecho, que sólo se estableció en las últimas décadas, contrastan con la tradición democrática formal tan antigua.

La precisión sobre el concepto de *democracia* en América latina se complica aún más con la conformación de las estructuras socio-económicas y sus efectos electorales. La garantía legal de la *participación política* universal no basta para que vastos sectores marginales se integren a los *procesos electorales*, a pesar de la obligatoriedad del *voto*. Por otra parte, cuando esa integración se produce, está amenazada por la *manipulación*, el caciquismo, el *clientelismo* y otras deformaciones político-culturales enraizadas en varios países o regiones de América Latina.

### B. Las funciones de las elecciones

Cuando las *elecciones* en América Latina son competitivas –no siempre es así– pueden cumplir las funciones conceptualmente ya descritas con modalidades especiales o, simplemente, cumplir otras funciones específicas de la región.

En primer lugar, en América Latina las *elecciones* contribuyen menos que en las democracias desarrolladas a dirimir el *poder* político. Las fuentes no-institucionales de *poder* (económicas, sociales, éticas, culturales, religiosas) tienen una incidencia muy fuerte en el juego político. Las *elecciones*, por lo tanto, contribuyen junto a otros factores a la decisión sobre el *poder* político.

En segundo lugar, las *elecciones* no contribuyen sustancialmente a la conformación del gobierno ni a la selección de la élite *política*. El marcado presidencialismo latinoamericano no sólo entrega al jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar al Gabinete, sino también, “de facto”, nominar gran parte de los candidatos al Parlamento y de los más probables de ser electos. Los mecanismos por los cuales se produce esa decisión son a menudo ajenos a la voluntad popular y muy previos a la fase informada de las campañas políticas. La selección de las élites políticas tampoco es determinada en gran medida por las *elecciones*, como sucede en las democracias de los países desarrollados. En América Latina existe una estratificación social más rígida y una movilidad social poco fluida, a excepción de algunas fases del desarrollo en los países del Cono Sur o de Costa Rica. En general, la élite *política* se autogenera casi autónomamente y establece como consecuencia de ese proceso la oferta de personal a las *elecciones*. Este fenómeno está relacionado obviamente con otros factores, como la educación o el sistema de propiedad, pero se encuentra muy enraizado y estrechamente vinculado con las características de los *partidos políticos*.

En tercer lugar, tampoco es muy nítido que las *elecciones* en América Latina legitimen el sistema político o contribuyan a su consolidación o a que los ciudadanos depositen confianza en el sistema y en sus órganos y representantes. Por una parte existe el problema, ya mencionado, de la participación pasiva de gran parte de la *ciudadanía* en los actos electorales. Ello es sinónimo de indiferencia y carencia de respaldo al *sistema político*. Por otra parte, este factor se ve afectado por los problemas todavía existentes en el ámbito del derecho y de la organización electoral (véase *Derecho Electoral*). Los nuevos procesos políticos de la región, sin embargo, ofrecen un cuadro más positivo en cuanto a rol legitimador de las *elecciones*. Se ha aumentado la participación activa a través de una cierta modernización de los partidos y de sus mecanismos internos de selección (primarias, “internas”) y se ha afianzado la convicción de que un “acuerdo en lo fundamental” es básico para mantener la *democracia*, a pesar de las carencias de la gestión de gobierno. En otras palabras, se ha extendido popularmente la distinción entre “apoyo al gobierno” y “apoyo al sistema” y la necesidad de diferenciar el comportamiento político respecto a uno y otro.

Por último es necesario destacar que las *elecciones* en América Latina sí contribuyen a la movilización y concientización política del electorado. En cierto modo, en este aspecto reside la principal función de las *elecciones* en América Latina, siendo en algunos países el principal *leitmotiv* de los *partidos políticos* (“partidos electoralistas”). En este sentido, la tradición latinoamericana es homogénea, tanto tratándose de regímenes autoritarios, totalitarios o democráticos en sus diversos grados. Las *campañas electorales* constituyen en todos los países el mecanismo de proselitismo político e ideológico por excelencia y en algunos, incluso, una especie de fenómeno sociocultural (Costa Rica, Venezuela, Colombia), especialmente en los países en que las campañas son largas y los períodos de gobierno reducidos (Costa Rica). Mirando desde un punto de vista positivo, el carácter movilizador y concientizador de las *elecciones* tiene un gran potencial de educación o de formación *política*, en la medida en que durante las campañas se divulguen los principios y objetivos de toda sociedad democrática.

## **Vocablos de referencia:**

Competitividad  
Poder  
Procesos electorales  
Sistemas políticos  
Sufragio

## **Bibliografía:**

Carreras, F.de/ Valles, J.M.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977.  
Duverger, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.  
Fundacion Friedrich Ebert (Comp.): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, 2 tomos, Madrid, 1986.  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996. Urnas y desencanto*, IIDH, San José, 1992.  
Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.  
\_\_\_\_\_(Ed.): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.  
\_\_\_\_\_: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., México, 1998.  
Nohlen, D./ Krennerich, M.Thibaut, B. (Comp.): *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA  
Dieter NOHLEN

# ELECTOR

## I. Concepto

Etimológicamente proviene del latín *elector* (de eligere, escoger, elegir). Según Guillermo Cabanellas, “La persona que reúne las condiciones exigidas por la Constitución o las leyes, para ejercitar el derecho de *sufragio* y que, por tanto, tiene facultades para influir con su *voto* en la *elección* o nombramiento de concejales, diputados, senadores e incluso del jefe del Estado”. El *voto*, en el que se concreta la capacidad de elegir, constituye el ejercicio de uno de los más representativos y arduamente conquistados derechos políticos; la contrapartida natural del derecho a votar es el de ser elegido para cargos de representación popular y ambas manifestaciones del electorado activo y pasivo respectivamente, garantizan la posibilidad de los individuos de participar en la vida política del Estado de que forman parte, adquiriendo con ello la calidad de ciudadanos. La condición de *elector* supone por consiguiente la titularidad reconocida de derechos políticos, por virtud de cuyo ejercicio los ciudadanos, núcleo del elemento personal del Estado, concurren a la formación de la voluntad estatal y a la integración de sus autoridades representativas.

El *elector* es el individuo que integra el electorado, junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar. Es necesario que el individuo cumpla con requisitos para que se le permita integrarse al electorado. La capacidad electoral es generalmente coextensiva con la *ciudadanía*, sin embargo existen prohibiciones para que un ciudadano ejerza el derecho de *voto*, por lo que se puede decir que generalmente el subconjunto de los *electores* es parte del conjunto de los ciudadanos, que a su vez, bajo ciertos criterios es parte del conjunto de los nacionales de un Estado.

## II. Referencias históricas

En Roma se distinguió entre ciudadano y *elector*, el *jus suffraggi* se distinguió del *jus civitates*. El primero caracterizaba a los hombres libres y el segundo sólo era atributo de ciertos ciudadanos, por ejemplo, no era concedido a libertos y gladiadores.

En la era moderna, la extensión del *sufragio* avanzó paralelamente con la consolidación de las democracias liberales. En Francia, si bien la Constitución de 1793 estableció el *sufragio* universal y directo, en la práctica el derecho al *sufragio* estuvo limitado tradicionalmente por dos frenos: el censo y la edad. A lo largo del período revolucionario e imperial se manifiesta un temor por el pueblo que se tradujo en titubeos para ampliar el electorado, y en la tendencia a equilibrar la ampliación del *sufragio* con la *elección* indirecta en varios grados. La Restauración y la Monarquía de Julio restringieron el *sufragio* prácticamente a la clase burguesa. Curiosamente, en 1814 los ultrarrealistas se pronunciaban por una ampliación del electorado, pensando en que las masas campesinas que eran mayoritarias, votarían a favor de la monarquía debido a la influencia que ejercían sobre ellas los grandes terratenientes.

Los artículos 35 y siguientes de la Constitución francesa de 1814 fijaron en 300 francos por un año el requisito mínimo de índole patrimonial para ser elector, por lo que el electorado fue muy reducido, resultando 100.000 *electores* de una población de 30.000.000. La edad mínima fue de 30 años. La Monarquía de Julio, de orientación liberal, disminuyó el límite a 200 francos y la edad a 25 años. En el caso de pensionistas militares y miembros del Instituto de Francia se aceptó excepcionalmente un mínimo de 100 francos, de manera que en vísperas de la revolución de 1848 se contaba con 241.000 *electores*, quedando excluida la clase media y el proletariado obrero. El decreto del 5 de marzo de 1848 estableció el *sufragio* universal masculino. En 1918 se disminuyó la edad para el *sufragio* universal masculino a 21 años y a 30 para las mujeres. Finalmente, en 1928 se disminuyó la edad para el *sufragio* universal femenino a 21 años.

En Inglaterra, con la reforma de 1832 comienza la evolución del *sistema electoral*, basando el *sufragio* en la propiedad no territorial. Sin embargo, todavía para 1865, un cuarto de los diputados eran elegidos entre las treinta y una de las grandes familias gobernantes.

La reforma de 1867 extiende el electorado a la pequeña burguesía de las ciudades y al arrendatario medio rural, pero todavía están excluidos los obreros y los campesinos. En 1873, se establece el *sufragio* secreto. En 1884 la reforma electoral extiende el *sufragio* a casi todas las cabezas de familia. La reforma de 1918 introduce el *sufragio* universal masculino y para las mujeres de más de 30 años. Finalmente, en 1928 se introduce el *sufragio* universal a los mayores de 21 años.

En los Estados Unidos, originalmente el *voto* se limitaba prácticamente a los propietarios varones. Para 1860 existía solamente el *sufragio* universal para los blancos. Como resultado de la Guerra Civil, formalmente se extiende a los negros, según la enmienda constitucional XV de 1870. No obstante, los Estados del Sur continuaron excluyendo a los negros, requiriendo impuestos, condiciones de residencia o un determinado grado de instrucción que se acreditaba a través de exámenes. Hacia la segunda década del siglo XX la Suprema Corte estableció jurisprudencia más favorable para los negros, por ejemplo, en el caso *Guinn vs. United States* (1915), sin embargo, no fue sino hasta 1964, cuando la enmienda XXIV (1964) y la Voting Rights Act de 1965 impidió definitivamente que se establecieran obstáculos al *voto* de los negros, por ejemplo, impidiendo los impuestos electorales (*poll-tax*). La enmienda XIX (1919-1920) establece el *sufragio* universal para las mujeres, si bien a nivel estatal ya había sido concedido con anterioridad en Wyoming, que fue el primer Estado en establecer el *sufragio* universal femenino en 1869. Colorado lo hizo en 1893 y Uta en 1896.

México, por su parte, ha experimentado un proceso evolutivo del *sufragio* en extremo similar a los recién descritos, con la adopción original del *sufragio* censitario en las centralistas 7 Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1842, que si bien otorgaban el derecho de votar a todos los ciudadanos, a esa condición accedían únicamente quienes tuviesen una determinada renta (de 100 pesos según los artículos 7 fracción I de la Primera Ley Constitucional de 1836 y el 20 de las Bases Orgánicas). Asimismo, tuvo lugar posteriormente una universalización paulatina del *sufragio*, con dos

momentos cruciales en 1953 al extenderse a las mujeres y en 1968 al generalizarse la reducción de la edad para adquirir la *ciudadanía* a los 18 años.

### III. Criterios para determinar la calidad de *elector*

La edad constituye uno de los criterios universales para determinar la calidad de *elector*. La edad supone una maduración del individuo, que le puede permitir estar en posibilidades de formular una decisión política que no está al alcance de los menores de edad. No obstante, el límite de edad no es uniforme, los países que tienen una posición progresista al respecto tienden a considerar a los 18 años como la edad mínima.

Algunos países como Cuba y en algunos cantones suizos se permite el *voto* de los individuos de 16 años. Los países que tienen una actitud más conservadora fijan una edad mínima por encima de los veinte años. En los países donde la mayor parte de la población es joven, la tendencia a disminuir la edad mínima ha sido explicada en función de que gran parte de la población o una buena parte de ella se encuentra por debajo de los veinte años de edad. Asimismo, se menciona el hecho de que en la actualidad, la exposición del individuo a los medios masivos de comunicación le permiten una mayor posibilidad de madurar con anticipación. En algunos casos, se otorga la capacidad electoral a los menores de edad, conforme a las disposiciones generales de la capacidad civil, en casos como el de contraer matrimonio o prestar servicios en la defensa de la patria.

El sexo no es en la actualidad un criterio diferencial para otorgar la capacidad electoral en la mayoría de los países democráticos, si bien lo fue antes de la extensión del *sufragio* universal, como resultado de la lucha de las sufragistas o por concesión espontánea del Estado. Inicialmente, las mujeres no tenían derecho al *voto* o la edad para dárselo era superior que la de los hombres.

La vecindad es otro requisito para el otorgamiento del derecho de *voto*, no sólo por la conveniencia técnica de aparecer en el padrón local, sino por su pertenencia y vínculos con la comunidad local. En algunos países se permite que el ciudadano empadronado vote fuera de su circunscripción local, cuando se trata de *elecciones* de jefe del estado, pero no con respecto de las *elecciones* de la circunscripción donde se encuentra ausente, ni en relación con aquella en que esté en tránsito.

Las restricciones a la capacidad electoral basadas en los ingresos o a la riqueza, llamada "*sufragio* censitario" han desaparecido. Asimismo, en la mayoría de los países han desaparecido las limitaciones basadas en la escolaridad o los requisitos de pasar exámenes de conocimientos. Continúan existiendo limitaciones que derivan de la incapacidad física, como la de locos, retrasados mentales y toxicómanos, así como la derivada de la condición de recluso o por la comisión de delitos infamantes. En algunos países se excluye de la capacidad electoral a mendigos, defraudadores del fisco o quebrados; así como a clérigos y, en general, a individuos que pertenecen al estado religioso. En algunos casos, se limita la capacidad electoral a militares con armas o bajo supervisión de superiores y a nacionales en el extranjero. En este último caso, la prohibición de votar puede no ser explícita, pero al no proporcionarse facilidades en consulados y embajadas, prácticamente se les excluye de la calidad de *electores*.



Una exigencia adicional para ostentar la calidad de ciudadano y consecuentemente poseer la capacidad de *elector*, es el atributo previo de la nacionalidad que representa un vínculo orgánico con el Estado, en presencia del cual una persona se sobreentiende como componente del elemento personal de una comunidad política determinada y con el derecho potencial (satisfacción hecha de los otros requisitos) de participar en la vida política de dicha comunidad. Sin embargo, justo en lo que respecta a la nacionalidad como requisito para ser ciudadano y titular de la capacidad electoral activa y pasiva, son dignos de destacarse los significativos cambios ocurridos en el contexto del Derecho de la Unión Europea, en el que se hallan sujetas a revisión las bases tradicionales de la calidad de *elector*. De hecho, en la Unión Europea ha surgido progresivamente una incipiente *ciudadanía* europea supranacional, con apoyo en la cual: 1) se otorga bajo ciertas condiciones el derecho de votar y a ser votado en la *elección* de autoridades locales (municipales o comunales), a residentes extranjeros de un país comunitario, prescindiéndose por tanto en un sentido estricto, del requisito de la nacionalidad y *ciudadanía* del Estado en la *elección* de cuyas autoridades locales se interviene; y 2) se eligen mediante el *voto* directo desde 1979, cada 5 años, a los diputados del Parlamento Europeo por lo que los *electores* concurren a la integración de un órgano representativo comunitario o supranacional.

A nivel de legislación secundaria se suele exigir para hacer operativo el ejercicio del *voto*, la inscripción del ciudadano en listas electorales previas, que no es sino la manera práctica de hacer efectivo el requisito de la vecindad y por lo tanto no se trataría de una exigencia autónoma, sino de un control instrumental.

La relación entre *electores* y elegidos fue en un principio asimilada a la del mandato, como se regula en el derecho civil. Por ello, se suponía que el mandante era el electorado y el mandatario era el representante popular. El *mandat imperatif*, como se definió, implicaba una relación de subordinación y obediencia del representante popular, quien no tenía derecho a expresar otra voluntad que la de sus representados en su *circunscripción electoral*, mismos que tenían el derecho a revocar su mandato. En la actualidad el mandato representativo no implica una subordinación, ni una estricta representación de los *electores* de una circunscripción en especial. El mandato representativo moderno implica una representación de la nación o de una región de ésta. Además, según CARRÉ de MALBERG, no implica una delegación de poderes que tenga por objeto trasladar la *soberanía* de los *electores* a los elegidos. En general, no implica la posibilidad de revocar el mandato, por parte de los *electores*, y remover al elegido.

### **Vocablos de referencia:**

Ciudadanía  
Discriminación electoral  
Elecciones  
Sufragio  
Voto

## **Bibliografía:**

- Berlin Valenzuela, Francisco: *Teoría y praxis política-electoral*, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Cabanellas, Guillermo: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 12ª edición, Editorial Heleasta. Buenos Aires, 1979.
- Carré De Malberg, R: *Teoría General del Estado*. 1ª edición en español, Fondo de Cultura Económica. México, 1948.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*. Oikos Tau, S.A. Ediciones, Barcelona, 1973.
- Dieter, Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.
- Draetta, Ugo: *Elementi di Diritto Comunitario*, Giuffrè Editore, Roma, 1997.
- García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, 7ª edición, Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 1964.
- Jiménez De Parga, Manuel: *Los regímenes políticos contemporáneos*, 4ª edición, Editorial Tecnos. Madrid, 1968.
- Kelsen, Hans: *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimpresión, Universidad Autónoma de México. México, 1988.
- Mackenzie, W.J.M: *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1962.
- Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México, 1980.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

# EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES

## I. Concepto

Los emblemas son símbolos en que se representa alguna figura al pie de la cual se escriben algunas palabras o lema que declaren el concepto que encierran. Por su parte el logotipo es un distintivo formado por letras, abreviaturas, etc., peculiar de una entidad o producto.

Aplicados estos conceptos a la materia electoral es indudable que los *partidos políticos* como asociaciones que tienen que ver con la *opinión pública* y el electorado en general, deben contemplar en su formación inicial emblemas y logotipos que permitan identificarlos con facilidad y permitan distinguirlos de otros *partidos políticos* y movimientos de ese orden.

## II. Características

En un mundo en que lo gráfico y visual tiene un papel preponderante, resulta evidente la necesidad de identificar a *partidos políticos* con signos gráficos para adaptarlos a las necesidades de un electorado acostumbrado en su vida diaria a ese tipo de signos externos.

Mayor es la importancia de estos elementos gráficos cuando el *partido político* necesita llegar a personas analfabetas o realizar propaganda en la que el elemento gráfico es esencial.

En la elaboración de papeletas, boletas o cédulas de votación, normalmente se incluyen los emblemas o distintivos de los partidos o grupos participantes, así como de los candidatos independientes, en su caso, con el objeto precisamente de ayudar a su identificación ante los *electores*.

En las legislaciones electorales latinoamericanas, por ejemplo, Perú, El Salvador, Chile, etc., se exige al formarse un partido que éste presente su respectivo emblema y logotipo como requisito esencial para la aceptación de su solicitud de inscripción.

## III. Limitaciones

En la mayoría de las legislaciones electorales Iberoamericanas se establece que si los emblemas o distintivos ya estuvieren registrados a nombre de un partido o presenten similitud gráfica o fonética con algún emblema electoral ya existente no podrán ser aceptados, y el partido o grupo solicitante deberá alterarlos hasta su aprobación definitiva por parte del *organismo electoral* que tiene a su cargo la aceptación o rechazo de la formación de un partido.

Asimismo, en esas legislaciones se estipula que existen emblemas o logotipos electorales que no pueden ser registrados, tales como banderas, escudos o símbolos patrios, nombres de personas naturales o los que atenten contra la moral o buenas costumbres del país.

### **Vocablos de referencia:**

Boletas de votación  
Partidos políticos  
Propaganda electoral

### **Bibliografía:**

*Código Electoral*. Instituto de Estudios Jurídicos. San Salvador, El Salvador. Edición Noviembre 1993.  
*Código Electoral*. Tribunal Electoral. Ciudad de Panamá. Edición Diciembre 1997.  
*Código Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica. Edición 1993.  
Hernández Canelo, Walter: *Ley Orgánica de Elecciones* en "Legislación Electoral Peruana". OEA, Lima, Perú. Edición 1998.  
*Ley Electoral*. Corte Nacional Electoral. La Paz, Bolivia. Edición Abril 1997.  
*Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Tribunal Supremo Electoral. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Edición Diciembre 1999.  
*Ley N° 18.603, sobre Partidos Políticos*. Servicio Electoral. Santiago, Chile. Edición 1999.  
*Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios*. Servicio Electoral. Santiago, Chile. Edición Diciembre de 1999.  
Primer Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales. *Ley de Elecciones*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1992.  
Primer Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales. *Ley Electoral*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1992.

Juan Ignacio GARCÍA

# ENCUESTAS ELECTORALES

## I. Concepto

La encuesta es una técnica de investigación social que permite conocer las opiniones y actitudes de una colectividad por medio de un cuestionario que se aplica a un reducido grupo de sus integrantes al que se denomina «muestra». Esta técnica se usa con frecuencia en las *campañas electorales* con una serie de fines que desarrollamos más adelante<sup>1</sup>.

Quienes no han estudiado estas disciplinas cuestionan la validez de esos datos argumentando que lo que dicen unos pocos cientos de personas no permite saber lo que opinan cientos de miles de ellas y elucubran acerca del tamaño de la muestra, su confiabilidad y otra serie de temas. Normalmente imaginan que los procedimientos que deben conducir a la elaboración de una muestra son casi mágicos<sup>2</sup>.

La verdad es que tendríamos una muestra perfecta si lográramos hacer un sorteo en el que todos los *electores* de un país tuviesen exactamente la misma posibilidad de ser entrevistados. La mejor muestra sería fruto del azar más completo.

En la práctica, esa igualdad de posibilidades no se da. Es más fácil encuestar a los habitantes de las ciudades que a los campesinos, a los de los barrios de clase media que a los de clase alta, etc. En la medida en que el azar total no funciona, los encuestadores toman una serie de medidas técnicas y hacen cuotas para que no sean entrevistados solamente los que tienen más posibilidad de serlo.

Las *encuestas electorales* están en el ojo de la polémica electoral contemporánea. Desde tiempos inmemoriales los seres humanos tenemos temores y actitudes mágicas frente a los instrumentos que parecen predecir el futuro. Esta tensión instintiva sumada a las pasiones de la lucha por el *poder* forman una mezcla explosiva que detona en cada *campaña electoral*.

Las encuestas son conocidas por el escándalo que produce en las campañas la publicación de la simulación electoral, que es una pregunta del formulario que averigua cómo votarían los ciudadanos si las *elecciones* fueran el día en que se realiza la encuesta. Los candidatos se obsesionan por esa pregunta. Los porcentajes producen polémicas estridentes. Unos dicen que según «sus» encuestas ganan, otros que las encuestas publicadas son falsas, otros que no creen en las encuestas. En varios países de América Latina se han hecho cuñas de televisión hablando de «verdaderas encuestas» y otros disparates.

Los temores mágicos han puesto el foco de la polémica en lo intrascendente y no en lo de fondo. Las encuestas son muy útiles para ganar una *elección* si se las usa como lo que son: una técnica de investigación. Su fuerza está en la cantidad y calidad de la información que proporcionan a quienes elaboran las estrategias electorales.

En una época en que la *democracia* se ha ampliado y los países no solo se manejan de acuerdo a lo que dicen las élites económicas o intelectuales, una *campaña electoral* necesita conocer lo que opinan los ciudadanos comunes acerca de los más diversos temas. La única forma de hacerlo es a través de la investigación científica y la herramienta privilegiada de ese tipo de investigación es la encuesta electoral<sup>3</sup>.

## II. Antecedentes históricos

Originalmente las encuestas se aplicaron a la *política* por iniciativa de medios de comunicación colectiva que pretendían predecir *resultados electorales*.

La primera encuesta de que hay noticia la aplicó el periódico Harrisburg Pennsylvanian en 1824 averiguando las preferencias de los ciudadanos de Wilmiltown en Estados Unidos. En 1880 fue un grupo de periódicos integrado por el Boston Globe, el New York Herald Tribune, el St. Louis Republic y Los Angeles Times el que realizó una nueva encuesta, consiguiendo un aceptable éxito; sus porcentajes se ajustaron bastante a los obtenidos por los candidatos el día de la *elección*<sup>4</sup>.

En 1936, la revista Literary Digest intentó hacer su propia encuesta enviando a diez millones de norteamericanos formularios para que los llenasen por sí mismos. El resultado fue catastrófico. Esta experiencia demostró que no es el tamaño de la muestra sino el nivel técnico de quienes la elaboran lo que determina la proximidad de los resultados de la encuesta con los de la *elección*.

En la década del treinta la señora Alex Miller que pretendía ser Secretaria de Estado en Iowa, contó con el apoyo técnico de las encuestas de su yerno George Gallup para su *campaña electoral*. Gallup hizo posteriormente su tesis doctoral sobre técnicas de muestreo y fundó una de las empresas de encuestas más famosas del mundo. En esos mismos años surgieron otros grandes encuestadores como Elmo Ropper, que dieron mayor prestigio científico a las encuestas de *opinión pública*.

Desde entonces en los Estados Unidos las encuestas han servido como instrumento de tecnificación de las *campañas electorales* y como ingrediente de un periodismo moderno, más preocupado por la *opinión pública*.

En los Estados Unidos se celebran centenares de *elecciones* y consultas populares todos los años desde hace muchos años. Esta amplitud y permanencia de la *democracia* ha permitido que en ese país las técnicas electorales se hayan sofisticado como en ningún otro lugar del mundo. A partir de la campaña del Presidente Kennedy, la mayoría de los políticos norteamericanos comprendieron la utilidad de este tipo de estudios, y actualmente no existe ningún candidato medianamente serio que al iniciar su campaña no proceda a conformar un equipo de consultores profesionales que le asesoren entre los cuales, inevitablemente, está al menos un experto en encuestas.

A partir de la formación de la American Association of Political Consultants en los años sesenta, la consultoría política se ha profesionalizado. En la *política* norteamericana actual

nadie duda de la importancia de estos profesionales en *campañas electorales* y existen varios centenares de empresas dedicadas exclusivamente a la política práctica.

En el intento de avizorar el futuro, la suerte de las encuestas ha sido variable. Por lo general, los sondeos han previsto los *resultados electorales* aunque a veces han fallado estrepitosamente, como en 1948 cuando todas las empresas predijeron la derrota del Presidente Truman, o como en las *elecciones* nicaragüenses de 1990, en que la mayor parte de las empresas encuestadoras predijeron el triunfo Sandinista sobre Violeta Chamorro.

En la mayor parte de los países de América Latina las primeras encuestas se aplicaron patrocinadas por medios de comunicación colectiva. En estos días son muchos los periódicos y canales de televisión que publican encuestas cuando llegan las *elecciones*. Algunos medios de comunicación modernos usan regularmente estudios de *opinión pública* para otros temas que no son estrictamente electorales, pero que son cada vez más importantes para comprender la *política* contemporánea.

Actualmente en América Latina son pocos los políticos que manejan bien las encuestas y la consultoría política para orientar sus *campañas electorales*, aunque en los últimos años, en la mayoría de las campañas han participado consultores que basan sus estrategias en los resultados de investigaciones técnicas.

### **III. Lo que no son las encuestas**

En torno a las *encuestas electorales* circulan algunas ideas equivocadas a las que nos referiremos brevemente.

Ante todo, las encuestas no expresan las preferencias de quienes las hacen. Puedo ilustrar con mi experiencia personal: a través de los años he hablado con políticos que me agradecen porque los resultados de una encuesta que publiqué les son favorables o que se enojan porque les son adversos. Ambas actitudes son erróneas. Soy un profesional en la materia y mis estudios reflejan simplemente lo que encuentro a través de la investigación más allá de mis simpatías o antipatías. La encuesta, si está bien hecha, no debe reflejar los sentimientos ni negativos ni positivos de los encuestadores.

Hay otro error muy común entre políticos y periodistas: creen que la principal información que aporta la encuesta consiste en adivinar el porcentaje de *votos* que obtendrá el candidato el día de la *elección*. Creen además que ese porcentaje corresponde al que obtiene en la simulación. No saben que el resultado de esa pregunta es solamente un dato de los tantos que aporta la encuesta y que los números deben ser leídos por especialistas que saben interpretarlos.

Muchos creen que simplemente es cuestión de leer los porcentajes, pero quien se fía de la interpretación de una encuesta hecha por periodistas comete el mismo error que el que cuando se siente enfermo, entrega los resultados de sus exámenes de sangre y radiografías a la prensa para que le diagnostiquen. Se equivoca: esos exámenes debe interpretarlos un médico.

Tanto para el político, como para el lector o el televidente, es más importante conocer las razones por las que los ciudadanos están votando de determinada manera, la dirección en que se mueven, los efectos de los hechos políticos, los aciertos y equivocaciones de cada uno de los actores en la *campaña electoral*, que saber lo que ocurriría si las *elecciones* fueran el día en que se aplica una pregunta.

La encuesta electoral, por lo demás, es una especie de foto. Sólo tiene sentido si se puede imaginar cuál es la película de la que forma parte. Si un candidato tiene el 15% de las preferencias electorales, la cifra puede ser buena o mala. Una cosa es tener ese 15% después de haber obtenido en la anterior encuesta un 30% y otra si antes tenía un 5%. En el un caso 15% es muy malo y en el otro muy bueno. Un solo número no da información suficiente para evaluar la situación de un candidato porque no permite apreciar los movimientos.

El público en general y los medios de comunicación en particular, creen que lo importante es que la encuesta adivine el futuro. Algunos medios de comunicación proponen la realización de verdaderos concursos: veamos cuál encuestadora se acerca más a los resultados finales con la mayor anticipación posible. Este es otro error. Hay varios problemas para que las encuestas cumplan con ese cometido.

En los *procesos electorales* latinoamericanos muchos ciudadanos se mantienen indecisos hasta el final. En la mayoría de nuestros países la lealtad partidista es baja y los votantes muy volubles. Nuestras sociedades son enormemente heterogéneas y en todas nuestras ciudades hay zonas difíciles de encuestar por su peligrosidad. Pretender que una encuesta adivine los porcentajes de una *elección* es absurdo.

En los países en los que el *voto* es obligatorio las encuestas tienen menos precisión. Muchos votantes (aproximadamente un diez o quince por ciento), deciden finalmente su *voto* el día de la *elección*. Generalmente están allí por cumplir un requisito y evitar una multa y les da lo mismo votar en cualquier dirección. Con su *voto* pueden inclinar la presidencia del país a favor de un candidato, aunque no tienen interés ni siquiera en opinar sobre el tema.

Que lo haga con semanas de anticipación es también poco lógico. Los resultados de una encuesta son más aproximados mientras menor es la distancia entre la fecha de la encuesta y la de la *elección*. Cada nuevo día es un espacio para lo imprevisto. Algunos candidatos guardan sus peores ataques para el último momento y a veces logran alterar a los votantes. A las únicas encuestas a las que se les puede pedir una mayor precisión es a las «exit poll», encuestas hechas en la puerta de los recintos electorales.

Hay finalmente un *voto* escondido que no aparece en las encuestas y que respalda a candidatos enfrentados totalmente a un sistema. Es el caso de “Out Siders” como Fujimori en Perú o Bucaram en Ecuador o candidatos como Violeta Chamorro en Nicaragua enfrentada a un gobierno totalitario. Los encuestados en esas circunstancias mienten y los números de las encuestas fallan.



Las encuestas ayudan a comprender la realidad, a establecer tendencias, a analizar lo que ocurre dentro de un *proceso electoral*, a ganar *elecciones* elaborando estrategias, pero no para adivinar el futuro.

#### **IV. ¿Para qué sirven las encuestas?**

La distancia que existe entre el mundo de los políticos, periodistas, intelectuales y personas interesadas en los juegos del *poder* y los ciudadanos comunes, es enorme. El mundo del poder juega y se reproduce a sí mismo sin tomar en cuenta que muchos de sus temas obsesivos son irrelevantes para los *electores* comunes.

Los debates en los que los políticos se juegan por entero, son poco o nada conocidos por las grandes mayorías y carecen de interés para ellas. En nuestros países las intensas polémicas personales, en la mayoría de los casos, solo interesan a sus protagonistas y desprestigian al sistema democrático sin fortalecer a sus protagonistas ante la mayoría de los votantes.

Si un político quiere salir del pequeño mundo creado por su entorno y comunicarse con los *electores*, lo único que puede hacer es contratar estudios periódicos realizados por profesionales que le ayuden a comprender lo que piensa y quiere la gente<sup>2</sup>.

La experiencia de la mayoría de los consultores políticos profesionales coincide en un punto: buena parte del dinero que se gasta en una *campaña electoral* o en una campaña gubernamental de imagen se desperdicia si la acción no está orientada por una buena investigación.

Muchos discursos, cuñas y comerciales de una campaña que no se asientan en una buena investigación, se dirigen más a satisfacer los nervios del candidato y a fastidiar al adversario que a ganar *votos*.

Las campañas primitivas empiezan con una serie de lugares comunes que inician el despilfarro de recursos. Parecería que todo es perfectamente conocido y que todos los amigos y parientes del candidato son consultores profesionales. La esposa es experta en finanzas, el hermano en cuñas electorales y el enamorado de la hija en estrategias electorales.

Ante todo, se arma un equipo de colaboradores cercanos al candidato y se actúa a la luz de una serie de prejuicios que nadie cuestiona. «Hay que hacer» cuñas de TV, «hay que» pedirle a algún artista que haga una canción, «hay que» pintar paredes, imprimir calendarios, botones, dañar la propaganda del opositor y elegir un lema de campaña. Una campaña así conduce al dispendio y cuando se enfrenta a un candidato serio, a la derrota.

Para obrar racionalmente antes de tomar cualquier decisión hay que averiguar qué es lo más conveniente, tanto en términos de instrumentos como de contenidos. Para cada candidato, para cada partido, en cada oportunidad pueden o no servir las cuñas, la TV, los gingles y sus contenidos deben tener sentido dentro de una estrategia.

Según quienes sean los *electores* que constituyen el grupo objeto del candidato en esa campaña, se deben utilizar determinados instrumentos y proponer determinados contenidos. Si sus posibilidades de atraer jóvenes son altas y dentro de su diseño estratégico ese grupo de la población es importante, es probable que le sea útil una cuña con ritmo de rap. Si sus *votos* posibles están entre intelectuales es una buena idea lanzar un libro. Claro que esto depende de su imagen. Hay candidatos a los que esto les puede venir bien y otros que serían percibidos como ridículos si lo hacen.

Nada es universal. Ni siquiera la investigación que se ha hecho sobre el mismo candidato en una campaña anterior sirve demasiado. Cada candidato, en cada momento de su vida llega con mayor facilidad a determinado tipo de *electores*. Si conoce cómo le perciben, cómo comunicarse con ellos, cómo hacer que su mensaje sea comprendido, habrá dado un paso importante para ganar la *elección*.

La única forma de saber qué hacer es la investigación científica y una de las técnicas más usadas para eso es la encuesta electoral.

Otro tanto ocurre con el gobernante democrático. El *poder*, en todos los sitios y en todos los tiempos tiene un mismo problema: las cortes de aduladores que rodean a los caciques de Tribu, a los Reyes, a los Presidentes. Un mandatario que orienta sus acciones llevado por lo que dice su corte, tiene graves problemas con su imagen y con su gobierno.

Si quiere tomar sus decisiones sabiendo lo que el pueblo dice de él y de sus políticas, si quiere saber cuál será la reacción de la gente frente a las medidas que piensa tomar, sólo puede hacer una cosa: contratar investigaciones y encuestas serias. En los tiempos modernos, la encuesta hecha por profesionales independientes, que no pretenden recibir favores ni nombramientos del mandatario son la mejor herramienta para conocer y manejar la imagen un gobierno.

Resumamos pues los usos prácticos de las investigaciones y de las encuestas en la consultoría política, desde que se inicia la *campaña electoral* hasta que un partido es gobierno:

- Sirven para escoger los mejores candidatos que puede presentar un partido, para una posición determinada.
- Sirven para elaborar la estrategia de la *campaña electoral*. La lucha electoral es una enorme guerra democrática. Las encuestas permiten conocer el terreno en que se dará el enfrentamiento, sus características, la forma en que los ciudadanos perciben el país, los temas que privilegian, cómo ven al gobierno actuante, cómo al propio candidato, a sus adversarios, cuáles son sus principales problemas de imagen y otra serie de elementos que constituyen la información básica sobre la que se pueden pensar estrategias y tácticas que permitan el éxito.
- Sirven para seguir la evolución de la campaña: tiendo a subir o a perder posibilidades de triunfo? en qué grupos estoy mejor o peor? cuáles son mis adversarios? cómo

impactan mis mensajes? qué efecto tienen los ataques que recibo? debo o no contestarlos? qué tan acertada parecen mi estrategia y las tácticas a través de las cuales la ejecuto? Durante toda la campaña produzco hechos, mis adversarios hacen cosas, se provocan acontecimientos que no dependen de mi voluntad ni de la suya, pero que impactan en los *electores*. Los efectos de esos eventos se miden a través de encuestas para aprovecharlos en beneficio de la campaña y hacer los correctivos que sean necesarios.

En definitiva, las encuestas y las investigaciones ayudan al candidato a tener una visión objetiva del *proceso electoral* y a cumplir con los objetivos que se propuso cuando inició la campaña: ganar la *elección*, fortalecer su partido, impedir que otro candidato gane o cualquier otro objetivo que se haya planteado.

Desde luego que los resultados de las investigaciones no son para que el candidato o el mandatario hagan lo que dice la gente. Hay una dialéctica entre los líderes y las encuestas. El estadista, sabiendo lo que dice la gente, orienta la acción política de acuerdo a sus convicciones y en muchas ocasiones logra cambiar la mentalidad de los ciudadanos para que le respalden en sus propuestas.

Recordemos siempre que las *campañas electorales* y el manejo de la imagen de los gobiernos, son en gran parte problemas de comunicación política y que las encuestas son una herramienta que permite manejar esa comunicación: nos dicen cómo puede dar usted su mensaje, siendo comprendido por los demás y cuáles son los efectos que ese mensaje produce en la mayoría de los ciudadanos o en los grupos a los que pretende llegar.

#### **V. La manipulación de los electores y la publicación de encuestas electorales**

En nuestros países se da más importancia a la “viveza criolla” que al uso científico de la encuesta como instrumento científico de análisis.

Algunos políticos creen que pueden conseguir *votos* engañando a los *electores* acerca de sus propias posibilidades electorales y falsifican «encuestas» para convencer a la gente de que van a ganar.

Quienes así proceden, usan un fusil de alta precisión para cazar conejos dando golpes con la culata. La encuesta sirve para todo lo que enumeramos anteriormente y es un arma extraordinariamente poderosa para ganar una *elección*. Si se la utiliza para mentir sobre porcentajes, su eficiencia es baja.

Las ideas que están en la mente de quienes falsifican resultados de encuestas para favorecer a un candidato son las siguientes:

- Los *electores*, sobre todo si son poco informados, pobres y marginales, son fáciles de manipular.
- Todos los *electores* están pendientes del resultado de la *elección*.

- Los indecisos tienden a votar por ganadores.
- Si exagero mis posibilidades de triunfo, los que quieren votar “ganador” votarán por mí.

Detrás de todo esto hay una hipótesis: los ciudadanos comunes son como los activistas de la campaña y se desvelan por el resultado de la *elección*. Esto es falso. La mayoría de *electores* y especialmente los indecisos tienen otras preocupaciones. Si no fuera así se dedicarían a la *política*.

La difusión de resultados de simulaciones electorales tiene impacto en el equipo de campaña, en los financistas que pueden apostar más o menos a un candidato si parece ganador, en periodistas que lo apoyan de alguna manera. Pero incluso este impacto es relativo: este tipo de personajes no se deja engañar con un dato y tienen acceso a información que les permite ubicar los *fraudes*.

Las investigaciones sobre el tema comprueban que los *electores* indecisos son los menos interesados en la *política*, los que menos leen o ven los resultados de las simulaciones y por tanto los que menos se afectan por esas publicaciones. Deformar los números de las encuestas no da *votos*.

La tesis del poco impacto electoral de la publicación de encuestas está respaldada por la opinión de consultores políticos profesionales del primer nivel. El propio Joseph Napolitan, con su enorme y variada experiencia afirma tajantemente que la publicación de *encuestas electorales* no ejerce influencia sobre la intención de *voto* de los *electores* porque produce un conjunto de reacciones contradictorias que suman cero.<sup>6</sup>

En América Latina existe además un efecto inverso que generalmente no se toma en cuenta. El seguro triunfo del Sandinismo en Nicaragua, el de Jaime Nebot en Ecuador y el de Mario Vargas Llosa en Perú, anunciados reiteradamente por encuestas aplicadas mucho tiempo antes de la *elección*, son algunos casos en los que el optimismo de las previsiones terminó en un fracaso.

Generalmente quienes son vistos como seguros ganadores terminan con resultados más pobres que los previstos por las encuestas aunque ganen la *elección*. Los que parecen débiles en las simulaciones suelen conseguir una mejoría en sus pobres resultados. Aquello de preferir al candidato con posibilidades de triunfo funciona más ante un encuestador que en la soledad de la urna.

Esto es difícil de aceptar para quienes están en una *campaña electoral*: no entienden que sus angustias no sean compartidas por la mayoría de la población.

Sueñan con un país en el que todos los *electores* sean políticos y no se adaptan a una sociedad en la que los políticos deben ser portavoces de mucha gente con inquietudes de otro orden. Si los políticos quieren mantener su vigencia deben saber que la *política*

democrática es didáctica. Se necesita aprender de la gente a través de las encuestas de opinión y no pensar solamente en conducirla. La *política* antigua se hacía con líderes mesiánicos y masas sumisas. Ahora hay que escuchar y conducir, tener la modestia de aprender y la capacidad de señalar caminos.

Hay además algunos factores que perjudican a los «seguros ganadores» de las encuestas:

En países como Norteamérica, se rinde culto al triunfador y los *electores* tienden a seguirlo. En los países latinos hay simpatía por las víctimas, por los derrotados, por los débiles. Cuando en Estados Unidos se designa a un empresario o a un actor exitoso para un alto cargo en la administración pública la gente lo aplaude. En muchos países de Latinoamérica casi parecería que cometen un delito. La suspicacia frente al éxito y la conmiseración por los caídos pueden actuar en contra de quienes aparecen como ganadores en las encuestas.

Cuando los seguidores de un candidato se convencen que ha ganado la *elección* aflojan su ritmo de campaña y se dedican a disputar los pedazos de un *poder* que consideran seguro. Muchos mandos medios de la campaña se dedican más a buscar puestos en el futuro gobierno que a ganar la *elección*. En los “derrotados” por las encuestas publicadas se produce a veces el efecto inverso: se sienten motivados por esto y redoblan sus esfuerzos hasta ganar la *elección*.

Desde el punto de vista del comportamiento de los *electores* una sobre venta del triunfo con encuestas «optimistas» puede ser negativa. Si el *elector* cree que su candidato «ya ganó» no hará esfuerzos para concurrir a las urnas. Si cree que su *voto* puede ser decisivo irá a votar aunque llueva o amanezca sin ganas de hacerlo.

Finalmente no es verdad que la gente sea tan fácil de engañar. Todas las investigaciones coinciden en que los *electores* perciben la realidad política de forma intuitiva pero con más sentido común que muchos políticos e intelectuales. Cuando en las encuestas se pregunta a la gente quién va a ganar las *elecciones* se comprueba que normalmente la mayoría percibe lo que está ocurriendo. Se constata al mismo tiempo, que muchos de los que votan por un candidato creen que perderá la *elección*. Quienes hacen la campaña tienen intereses más concretos por los que quieren triunfar. Los votantes comunes tienen motivaciones como la protesta, el temor, la simpatía o el sentido del humor que no se vinculan con la posibilidad de triunfo del candidato.

A esta altura de las investigaciones sobre el tema, está claro que las encuestas son armas formidables para armar estrategias electorales o de gobierno. Como truco para conseguir *votos* publicando simulaciones que exageren las posibilidades de éxito de un candidato no son eficientes y pueden ser nocivas.

## **VI. Las encuestas y los medios de comunicación**

Si un medio de comunicación quiere publicar *encuestas electorales* confiables, debe contratarlas por sí mismo. Con frecuencia concurren a los canales de televisión o periódicos personas que quieren regalar encuestas a cambio de que se publiquen los

resultados. Esta es una operación peligrosa. Para hacer una encuesta se gasta mucho en transporte, alojamiento, encuestadores, computadoras, personal, etc. Si alguien regala todo ese dinero, hay que preguntarse por qué lo hace. No hay que olvidar un axioma: en *política* lo gratuito es siempre muy caro.

En muchos casos la encuesta puede estar pagada por algún político que quiere usarla con fines publicitarios, por una encuestadora poco conocida que quiere hacer un gasto millonario en publicidad (si es tan pequeña ¿podrá gastar tanto?) o es simplemente un *fraude* y la «encuesta» ha sido forjada en un procesador de palabras. La primera pregunta que debe hacerse un medio cuando va a publicar una encuesta que no ha pagado, es ¿de dónde salió la plata para cubrir tantos gastos?

En las semanas anteriores a una *elección* proliferan membretes de «instituciones» que hacen encuestas. Si un medio quiere proceder con seriedad, debe averiguar datos concretos acerca de la institución y de las personas que han hecho la encuesta. Hay que tener cuidado con los membretes extranjeros. Un medio de comunicación serio debe verificar si la “famosa” encuestadora que le presenta un partido es una institución honesta y con experiencia en *política*. Si dice que ha asesorado a un político famoso o a un Alcalde o Presidente de otro país es bueno comprobarlo. En la época del teléfono y del Internet es fácil hacerlo. Esto vale también para las empresas con nombres en inglés. El idioma del membrete no es garantía de seriedad.

En los últimos años las *encuestas electorales* no se reducen a estudiar temas estrictamente políticos. En tiempos en que naufragaron tantas utopías la voluntad del *elector* poco se define por temas ideológicos. La *política* ha sido inundada por una cotidianidad en la que pierden espacio las posturas mesiánicas y las fantasías que motivaban a los políticos antiguos. Los profetas del paraíso proletario se extinguen soñando en dictaduras vitalicias mientras los ciudadanos comunes buscan un poco más de bienestar para los próximos días. Los cristeros mexicanos luchaban para que Dios gobernase su país. Los mexicanos actuales buscan simplemente empleo y una vida mejor.

Lo que está en discusión, para la mayoría de los *electores*, no es el apocalipsis del milenio o la confrontación universal contra el imperialismo sino la solución de temas más concretos. El candidato debe interpretar con su mensaje los sueños y las angustias que embargan al *elector* común mientras se rasura en la mañana frente al espejo.

El estudio de la vida cotidiana, la relación de lo político con una serie de variables vitales es un espacio de comprensión de la *política* en la que pueden trabajar los medios de comunicación ayudados por las encuestas.

## **VII. La prohibición de la publicación de las *encuestas electorales***

La mitología creada en torno a la supuesta influencia de las encuestas en la voluntad de los votantes ha llevado a que algunos países prohíban la publicación de encuestas en los días anteriores al de la *elección*.

Respecto de este tema, hay posiciones contrapuestas. Maurice Duverger defiende que se debería obligar a publicar toda encuesta que se realiza. Según su punto de vista, los encuestadores extraen del público datos que por motivos éticos deben ser devueltos a la *ciudadanía* en forma de publicación. Dice también que el tipo de información que se obtiene a través de las encuestas constituye un arma demasiado poderosa si se mantiene en secreto y que los *electores* tienen el derecho de saber el resultado de estas investigaciones, para conocer de qué manera se pretende influir en sus voluntades.

En el otro extremo, dirigentes políticos de algunos países han pedido que se prohíba la realización de encuestas políticas. Suponen que si no existe un análisis técnico de la realidad, sus tesis metafísicas tendrán más espacio. Creen que los ciudadanos comunes son en realidad políticos anónimos confundidos por las encuestas y la sociedad de consumo que los distraen de su preocupación “real”: la *política*. Para ellos es cuestión de exorcizar a estos demonios y los *electores* se convertirán en sociólogos que estudian programas de gobierno para decidir por quién votan.

En todo caso, siguiendo una iniciativa que se tomó por primera vez en Francia, varios países de América Latina han prohibido la publicación de *encuestas electorales* por un período de tiempo anterior a la *elección*.

Esa prohibición tiene varios supuestos: se cree que las encuestas empujan a muchos votantes a votar en favor de los candidatos «ganadores» perjudicando a pequeños candidatos que mejorarían un poco su posición si la gente no supiera que están tan mal. Hay la idea de que para que el votante sea libre no debe recibir información que sea fruto de una investigación sino que debe tomar su decisión en la ascepcia de él mismo ante su conciencia.

En realidad esas prohibiciones expresan más bien el temor de las élites y de los políticos antiguos frente a un mundo que se transforma.

En el período en que no se publican las encuestas casi todos los candidatos proclaman que han ganado la *elección*. No se consigue que la gente deje de recibir el mensaje de que “Fulano o Mengano” está ganando las *elecciones*. Lo que se logra es que esta información sea plenamente subjetiva y que las mayorías no tengan acceso a datos con base objetiva. Los políticos mentirosos hacen su “Agosto” y los *electores* se quedan sin posibilidad de conocer información más seria. Las élites siguen consultando encuestas que aunque no se publican están a su alcance. La idea misma de que el *elector* decide su *voto* sin influencias es irreal. En el último mes de campaña la televisión, las paredes, los radios, los periódicos están plagados de *propaganda electoral* que trata de influir en la voluntad de los *electores*. No se ve el porqué sea nocivo que en medio de esa avalancha publicitaria exista algo de información basada en investigaciones.

La prohibición de publicar *encuestas electorales* trae consigo un mercado negro de encuestas falsas. Personas poco escrupulosas falsifican papeles membretados de encuestadoras serias y ponen en circulación encuestas forjadas. Algunos políticos mienten que tienen

una «encuesta de la Embajada Norteamericana»<sup>7</sup> o de los servicios de información de las fuerzas armadas que son meras invenciones.

La represión a la libertad de información produce basura. La gente sigue recibiendo propaganda, los audaces no dejan de engañar y la falta de datos serios da más espacio al fraude.

Otro argumento para prohibir la publicación de las encuestas es el de que esto polariza la *elección* entre los grandes partidos porque mucha gente al saber que los pequeños no tienen posibilidades, los abandona. Este argumento es también débil.

Está comprobado que los *electores*, se publiquen o no encuestas, tienen una percepción bastante aceptable de lo que está ocurriendo en el *proceso electoral*. Es muy improbable que crean que un pequeño partido tiene repentinas posibilidades de triunfo porque dejan de publicarse encuestas durante dos o cuatro semanas. La encuesta cuantifica algo que está en la conciencia colectiva.

Por otra parte, desde un punto de vista ético el argumento es sospechoso. El *elector* tiene derecho a informarse y decidir cómo vota. El que un político sin posibilidades le convenza con mentiras de que puede ganar y le haga desperdiciar su *voto* es una especie de estafa. Sólo el *elector* tiene derecho a resolver si quiere votar por un candidato sin posibilidades o si quiere impedir con su *voto* el triunfo de otro político votando por un «mal menor».

Desde el punto de vista práctico esta es una discusión parroquiana: las limitaciones a la información no se aplican en una sociedad globalizada. El crecimiento vertiginoso del Internet pone en manos de miles de usuarios datos y cifras que proceden de fuera de fronteras debilitadas por la técnica. Si se prohíbe publicar encuestas en un país los usuarios de la red los leerán en periódicos de otros países y no se podrá evitar su difusión.

Mas allá de este tema está el de las empresas encuestadoras. Son instituciones con innegable *poder* en nuestras sociedades y surge la tentación de normar su funcionamiento con leyes rígidas. En sociedades como las latinoamericanas esos controles suelen ser fuente de corrupción y de *manipulación* por parte de los partidos que controlan los entes electorales.

El mejor control que existe sobre estas empresas es el mercado. Una encuestadora que falsifica datos en una *elección* cae en el descrédito. Sólo sobreviven a lo largo del tiempo instituciones que mantienen una ética rígida y un nivel técnico alto. En la medida en que transcurren los *procesos electorales* la imagen de las empresas encuestadoras se aclara y los pillastres son ubicados y colocados en su lugar por la *opinión pública*. Las encuestadoras políticas mantienen un espacio gracias a la confianza de la gente en su seriedad. Cuando alguna hace una trampa esto trasciende rápidamente.

Es por eso que uno de los elementos útiles para confiar o no en una encuestadora es su edad. Si está en el mercado mucho tiempo es por que no se ha prestado para estafas. Si



George Gallup se hubiera dedicado a mentir con los datos de su suegra, no existiría la encuestadora Gallup, sea cual sea la legislación que norme la vida de las encuestadoras.

### VIII. Las encuestas y la *democracia* directa

Existe actualmente una tendencia a fortalecer la *democracia* directa. Los ciudadanos de los países occidentales participan en referéndums, plebiscitos y otra serie de mecanismos que suponen su participación en la *política* cotidiana.

Hace décadas el Presidente una vez elegido no tomaba en cuenta la opinión de los *electores* simplemente porque no la podía conocer. El «pueblo» de ese entonces eran pequeños sectores movilizadas. Las verdaderas masas eran meros espectadores de la historia. Fueron los tiempos de las asonadas golpistas, las juntas de notables y de una sociedad vertical controlada por las élites.

En la actualidad las gentes comunes se expresan. La *democracia* se ha ampliado, la mayoría de los ciudadanos están más informados y los políticos deben tomar en cuenta sus opiniones.

Las encuestas ocupan un nuevo papel: son portavoces de esas mayorías que se expresan por su intermedio. Las encuestadoras tienen una nueva fuente de poder y las élites un nuevo motivo de fastidio con la técnica: muchos de ellos son autoritarios y añoran una sociedad en que los más «ilustrados» mandaban a los «ignorantes» sin tomar en cuenta sus puntos de vista.

Ese poder de las encuestadoras es peligroso y debe controlarse con la competencia. Es bueno que un país exista diversas encuestadoras y deben abrirse las puertas a encuestadoras de todo el mundo para que los resultados de los estudios no sirvan para manipular la *política*. En las circunstancias actuales un monopolio de las encuestas sería tan peligroso como un monopolio de la prensa.

Esta nueva fuerza de las encuestas exige mayor profesionalismo en quienes las manejan. Hay que desconfiar de las interpretaciones hechas por quienes no están preparados para eso. El dato de una pregunta sacado de contexto puede ser una media verdad y las medias verdades son las peores mentiras.

Los números de una encuesta en manos de quien no ha estudiado esta materia son peligrosos. En varios países hay personas que cogen unas pocas cifras y argumentan que el Congreso debe ser disuelto o que el Presidente debe ser sustituido porque tiene un porcentaje bajo de aceptación en una encuesta. Quienes trabajan profesionalmente en la materia saben lo que ha pasado en los países a lo largo de los años, saben que las cifras se mueven y que deben interpretarse en un contexto. Las encuestas de opinión son auxiliares de la *democracia* directa pero sus fluctuantes cifras no pueden reemplazar a los *procesos electorales*.

## Vocablos de referencia:

Campañas electorales

Elecciones

Opinión pública

Resultados electorales

## Bibliografía:

Lake, Celinda C: *Public Opinion Polling*. Iskand Press. WDC, 1987.

Asher, Herbert: *Polling and the Public*. Congressional Quarterly, WDC, 1991.

Sabato, Larry J.: *The Rise of Political Consultants*. Basic Books Publishers, NY, 1981.

Traubgott Michael W. Y Lavrankas, Paul J.: *Encuestas: Guía para electores*, Siglo XXI, México, 1997.

Erickson Robert and Kent L. Tedin: *American Public Opinion*. Allyn and Bacon Press, 1991.

Popkin, Samuel L.: *The Reasoning Voter*. The University of Chicago Press, Chicago 1994.

Greenberg, Stanley B.: *Middle Class Dreams, the politics and Power of the new American Majority*. Timer Books, NY, 1995.

Mann, Thoms E. y Gary R. Orren: *Media Polls in American Politics*. The Brookings Institution, WDC, 1992.

Varios autores. *Encuestas de opinión de carácter electoral*. Consejo Nacional Electoral, Santa Fe de Bogotá, 1994.

Jaime DURÁN BARBA

## NOTAS

- 1 Textos recomendables sobre el tema: Erikson, R, 1991: *American Public Opinion*, Massachusetts; Lake, C.1987: *Public Opinion Polling*, Washington; Traugott, M, 1997, Asher, H, 1991: *Polling and the public*, México.
- 2 Para el tema muestras se puede consultar Raj, Des: *Teoría del muestreo*, México, 1980.
- 3 Este enfoque de la política es el tema de un importante libro del encuestador del Presidente Clinton, Stanley Greenberg. Greenberg, S: *Middle Class Dreams the politics and power of the new american majority*, N.Y., 1995.
- 4 Datos sobre el tema en Sabato, L.: *The Rise of Political Consultants*, N.Y., 1981.
- 5 Los electores comunes no actúan con la racionalidad de los políticos pero son profundamente “razonables”. Popkin S, 1984: *The reasoning voter*, Chicago.
- 6 Napolitan, J: *Cómo ganar las elecciones*, Quito – Ecuador, 1995.
- 7 El mito de la encuesta de la Embajada recorre el continente y casi nunca es real.

# ESCRUTINIOS

## I. Concepto

La definición del concepto de *escrutinio* resulta ciertamente problemática. La mayoría de los autores coincide al sostener que el *escrutinio* consiste en el recuento de los *votos*<sup>1</sup>; sin embargo, se le suelen adicionar calificativos tales como: «medio para determinar el resultado de las elecciones»<sup>2</sup>; «conjunto de actos electorales que regulan el resultado de las elecciones»<sup>3</sup>; «calificación del sufragio»<sup>4</sup>, etc.

En realidad, el *escrutinio* consiste en una contabilización de los elementos que se relacionan directamente con la emisión del *voto*, el cual se lleva a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del *voto*, llevándose a cabo las subsecuentes etapas en órganos electorales de mayor jerarquía y cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que las etapas inferiores.

El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del *escrutinio* no solamente incluye un simple recuento de *votos* emitidos –el que sin duda es el recuento más importante–, sino también el referido al número de *electores* que votó en cada casilla, al número de los *votos* emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos, al número de *votos* blancos y anulados, así como al número de las boletas sobrantes de cada *elección*, etc.

Es importante observar que la labor de contabilización de *votos* necesariamente implica una valoración previa de los mismos, toda vez que se deben diferenciar cuáles de ellos son capaces de producir efectos jurídico-políticos plenos, efectos jurídico-políticos relativos y aquellos que no son capaces de producir efecto jurídico alguno. En este sentido la cuantificación de *votos* que se lleva a cabo mediante el *escrutinio* supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes para el destino de la *elección*. La simple contabilización de los *votos* sin su valoración no sería posible en el proceso escrutador, ni podría producir el resultado que por su naturaleza debe producir, es decir, el cálculo aritmético sobre el sentido en que se ha expresado la voluntad ciudadana y la vinculación a ésta de determinados efectos jurídico-políticos<sup>5</sup>.

Existe cierta confusión en el uso de los términos «cómputo» y «*escrutinio*», a los que, en algunas ocasiones, se les considera sinónimos. En nuestra opinión y de acuerdo a lo expresado anteriormente, el concepto de «cómputo» sería más restringido que el de *escrutinio*, pues en tanto que el cómputo se restringe a la simple labor cuantificadora, el *escrutinio* se refiere además a una labor calificadora. Es decir, a todo el conjunto de actos mediante los cuales se contabiliza, se valora y califica el *voto* y se derivan sus consecuencias jurídico-políticas.

Los *escrutinios* constituyen la fase final del *proceso electoral*, con la cual se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formales como técnico-administrativas. Estas actividades se llevan a cabo con base en

diversas normas legales que tienen como finalidad primordial determinar el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral, emitida en el ejercicio del derecho de *sufragio*<sup>6</sup>.

Las actividades que se llevan a cabo en el proceso mediante el cual se valora y cuantifica el *voto* no son objeto de cuestionamiento en las democracias altamente desarrolladas. En cambio, en algunos países de América Latina, que no pueden preciarse de contar con una tradición de *elecciones* competitivas o que atraviesan crisis políticas, las mismas son frecuentemente puestas en duda por lo que hace a su capacidad para reflejar el sentido auténtico de la voluntad ciudadana expresada mediante el *voto*.

La experiencia política de la región ha llegado a demostrar que el proceso escrutador bien puede producir resultados que poco tienen que ver con los *votos* depositados en las urnas, a tal grado, que no sin razón se ha llegado a opinar: «la oposición puede ganar las *elecciones*, pero los *escrutinios* los gana el gobierno», o dicho en otras palabras: «quien escruta elige»<sup>7</sup>.

En el marco de los procesos de redemocratización en Sudamérica y *democratización* en Centro América, que tuvieron lugar en los años ochenta<sup>8</sup>, la problemática electoral como método técnico e instrumento legitimador del *poder* político cobró significativa importancia. Estos procesos hicieron necesaria la labor legislativa, tanto en lo que hace a la emisión de nuevas leyes electorales, como en cuanto a las reformas constitucionales y legales de la legislación ya existente. El objeto de este nuevo marco legal fue y sigue siendo básicamente perfeccionar el sistema sustantivo electoral y los procedimientos electorales, ésto es: la configuración del personal y de métodos técnicos para reducir al mínimo las posibilidades de *fraude*.

## II. Sistemática del proceso escrutador en América Latina

En forma general y a manera de síntesis, el *escrutinio* entendido como la valoración tanto cuantitativa como cualitativa del *voto* se constituye en un proceso técnico y jurídico-administrativo, que se caracteriza por llevarse a cabo en etapas, las cuales podemos agrupar en tres categorías (preliminar, intermedia(s) y definitiva).

La etapa preliminar se lleva a cabo por regla general en las *mesas de votación* una vez concluida la votación; la o las intermedias –si las hay– son realizadas por órganos electorales de mayor jerarquía, representantes bien sea de una unidad geográfica-política y/o electoral, a los que les corresponde, básicamente, el trabajo cuantitativo (totalización) de los *votos* escrutados por un determinado número de mesas. La etapa definitiva del *escrutinio* es la actividad integrante del proceso, en la cual se lleva a cabo la acción final de cuantificación y cualificación de los *votos* correspondientes a una *elección* en particular. Por regla general, esta etapa es realizada por el órgano electoral de mayor jerarquía ya sea a nivel nacional o local, dependiendo del tipo de *elección* y de las *circunscripciones electorales* respectivas.

Todo proceso requiere de medios y mecanismos de control que garanticen su eficiencia y en el caso del proceso escrutador aun más de objetividad, en la medida en que dicho

proceso tiene por finalidad determinar en última instancia el sentido en que se ha manifestado la voluntad del electorado.

Los medios y mecanismos de control que por regla general caracterizan el proceso escrutador tienen que ver con la organización y composición de los órganos encargados de llevarlo a cabo; la *documentación electoral* –actas de *escrutinio* su transporte y distribución–, la comunicación y publicación de resultados tanto parciales como generales, y la posibilidad de fiscalización de las partes comprometidas, entre otros.

### **Cuadro No. 1: Síntesis del proceso escrutador**

	Los Escrutinios Preliminar (Mesas)	Medios y mecanismos de Control / Objetividad
Etapas	Intermedia(s)	- Composición órganos escrutadores
	Definitiva	- Actas de escrutinio - Comunicación y publicación de resultados - Posibilidades de fiscalización, etc.

Como se puede observar, el proceso escrutador se lleva a cabo en diversos niveles o etapas, las que se encuentran interdependientemente relacionadas.

Desde un punto de vista legal, según se desprende de las legislaciones comparadas, existen determinados elementos en materia de *escrutinio* que representan constantes generales en esta materia<sup>9</sup>. Así, en todos los casos, se establece la realización del *escrutinio* en diversas etapas o fases, las que se ejecutan por diferentes órganos.

#### *A. Escrutinios preliminares*

En la primera etapa escrutadora se llevan a cabo los *escrutinios* preliminares. Estos quedan a cargo de las mesas de *escrutinio*, quienes los realizan, una vez cerrada la votación, en un acto en donde normalmente se acepta la presencia de los representantes o fiscales de los *partidos políticos*. Las actividades características de esta etapa son básicamente valoración, contabilización y clasificación de los *votos* depositados en las urnas. Los resultados del *escrutinio* se asientan normalmente en un acta, siendo autorizado, en la normalidad de los casos, la expedición de copias o certificaciones de las mismas.

#### *B. Escrutinios intermedios*

Los *escrutinios* intermedios son conocidos en la mayoría de los países. Puede existir una o varias etapas de *escrutinios* intermedios. El objeto de este tipo de *escrutinios* es llevar a cabo la totalización de los resultados que corresponden a *circunscripciones electorales* que abarcan los distritos correspondientes a un número determinado de mesas o áreas electorales. En

todo los casos se exige la elaboración de un acta de *escrutinio* en donde se deben asentar los resultados de la correspondiente actividad escrutadora.

#### *C. Escrutinios definitivos*

Los *escrutinios* definitivos tienen por objeto la totalización general de los *resultados electorales* correspondientes a toda una circunscripción. La realización de este tipo de *escrutinio* corresponde normalmente al órgano electoral supremo en cada país o *circunscripción electoral* correspondiente. Sólo en aproximadamente la mitad de los casos se exige la elaboración del acta de *escrutinio* para este tipo de *escrutinio*.

#### *D. Mecanismos de control*

Como medios de control legal por cuanto hace al cumplimiento de las normas relativas al *escrutinio*, las legislaciones estudiadas ofrecen recursos de primera y de segunda instancia, los cuales básicamente pueden ser hechos valer por los *partidos políticos*. El efecto de estos recursos puede dar lugar a la anulación de la votación llevada a cabo ante la mesa, o bien de la votación general, de manera total, o bien de manera parcial.

Por cuanto a los criterios previstos para la valoración de los *votos* en todos los países se conocen los criterios de *voto* válido y de *voto* nulo. El criterio de *voto* en blanco se conoce en casi todos los países, en tanto que los de *voto* impugnado, observado y recurrido permanecen como excepcionales. En casi todos los países sólo los *votos* válidos son capaces de producir efectos tanto directos como indirectos en el resultado de la *elección*. Excepcionalmente los *votos* en blanco e incluso los nulos pueden producir efectos indirectos en el resultado de la *elección*.

#### *E. Organos encargados del escrutinio*

Desde un punto de vista más general se puede además destacar que tanto la organización como la realización de los *escrutinios* recae básicamente en los órganos electorales o, como se ha dado en llamar en algunos de los casos, en el Poder Electoral. La única excepción al respecto la presenta Colombia en la medida en que quienes realizan los *escrutinios* no son directamente los órganos electorales, sino comisiones especiales de ciudadanos, de carácter temporal, designadas para tal efecto, y apoyadas y supervisadas por la organización electoral, mientras que en el resto de los casos son los miembros ya permanentes o temporales de la organización electoral los encargados de llevar a cabo su realización.

#### *F. Centralización o descentralización del proceso escrutador*

En cuanto a la forma de la realización de los *escrutinios*, se puede observar una centralización o descentralización en su ejecución. Es decir, mientras que en unos países el *escrutinio* definitivo de las *elecciones* es compartido entre diferentes órganos electorales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), en otros recae única y exclusivamente en el órgano electoral

superior (Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Esto a pesar de que en algunos casos, su ejecución esté supeditada a la intervención del Congreso (Argentina, Bolivia, México y Paraguay).

### G. Reflexiones

De acuerdo a lo observado por lo que hace a la comparación sistemática de la regulación de los procesos escrutadores contenida en las leyes electorales de la región analizadas, es posible precisar algunos de los aspectos generales de la legislación electoral, por cuanto hace a las normas relativas al *escrutinio*. No obstante, no resulta posible clasificar las leyes electorales en estudio basándose en grupos o tendencias que nos permitan a nivel general diferenciarlas como eficientes o no eficientes.

Lo anterior se debe a que las leyes electorales son sólo uno de muchos factores que hacen posible el cumplimiento de los principios democráticos. El contexto socio-político en que las legislaciones electorales son puestas a prueba, influye de manera decisiva en el éxito o fracaso de la aplicación de las normas que regulan el *escrutinio*, así como de la realización de los objetivos que las mismas persiguen.

Adicionalmente se puede señalar que las legislaciones de los países en estudio no nos permiten establecer principios firmes de clasificación basándose en los criterios institucional-formales y técnico-administrativos, inherentes al proceso escrutador, debido al hecho de la gran cantidad de posibilidades de combinación que ofrece el *derecho electoral* para cada aspecto específico del *escrutinio*. En cada país se ha adoptado una combinación específica, que nunca resulta igual a la existente en otro país, toda vez que en todo caso se ha buscado que las normas correspondientes ofrezcan solución a la específica problemática del país en cuestión. De esta forma, a la heterogeneidad de factores socio-políticos corresponde una heterogeneidad de normas sobre el *escrutinio*.

Para poder advertir cómo la aplicación de las mismas normas de *escrutinio* en diversos países no debe necesariamente dar lugar a los mismos resultados, y que a la aplicación de diferentes normas no necesariamente corresponden diferentes resultados, sirven como ejemplo los casos de Costa Rica, Venezuela y Chile. Estos tres países pueden preciarse de contar con procesos escrutadores que gozan de confiabilidad y credibilidad. Sin embargo, sus legislaciones ciertamente son diferentes una de la otra. Así entonces, en tanto que en Chile el *escrutinio* primario lo llevan a cabo sólo el presidente y secretario de la mesa, en los otros dos países los *escrutinios* preliminares los llevan a cabo todos los miembros de la mesa. En tanto que en Costa Rica la entrega de la *documentación electoral* correspondiente a la primera etapa se lleva a cabo mediante un órgano que no participa en el proceso escrutador, en los otros dos países dicha entrega se lleva a cabo de forma directa por la autoridad que ha realizado el *escrutinio* de primera instancia. En tanto que en Venezuela no se conoce el criterio de los *votos* en blanco, en los otros dos países sí. En Costa Rica no se conocen etapas intermedias, ni por lo que hace a la *elección* presidencial, ni en cuanto a la *elección* de diputados; en cambio en Chile se conoce una etapa intermedia para cada una de dichas *elecciones* y en Venezuela se prevén tres etapas intermedias para la *elección* de presidente y dos para la de diputados. En Costa Rica y Chile es el mismo órgano el que

lleva a cabo el *escrutinio* definitivo de todo tipo de *elecciones* generales; en Venezuela es preponderantemente un órgano el que realiza los *escrutinios* definitivos, pero no exclusivamente. En Costa Rica el órgano electoral superior se organiza en forma de tribunal; en tanto que en Venezuela dicho órgano escrutador supremo se organiza como órgano administrativo.

Los anteriores ejemplos son ilustrativos para comprender la real importancia que juegan los factores socio-políticos en el éxito de la aplicación de las normas electorales que tienen que ver con el *escrutinio*, y para comprender que sólo con base en el conocimiento de las interrelaciones que se presentan entre los contenidos normativos y la específica estructura socio-política, puede tener éxito la ingeniería electoral en materia de *escrutinio*.

### III. La automatización del *escrutinio*

La demora en la realización de los *escrutinios* ha sido vista en la normalidad de los países en comparación como un vicio en el funcionamiento de los mecanismos electorales<sup>10</sup>. «La rapidez del *escrutinio* y su inmediata comunicación a la *opinión pública* ha pasado a ser un elemento fundamental en el éxito o fracaso del régimen electoral. Un *escrutinio* lento que divulgue datos en forma incompleta o con errores, produce de inmediato el descrédito de todo el proceso, aunque en muchos casos pueda ser injusto, ya que no todos los países gozan de instrumentos tecnológicos que les permitan dar estos resultados con total eficiencia»<sup>11</sup>.

La aceleración hasta el extremo de lo posible del cómputo de los *votos* de tal forma que los resultados se puedan dar a conocer a la mayor brevedad posible, se plantea como un reto de todo proceso escrutador que quiera ganar en *legitimidad* y confiabilidad. Así por ejemplo, en Chile, con motivo de las *elecciones* del 14 de diciembre de 1989, el hecho de que haya informado el Gobierno la misma noche de la *elección* sobre los resultados del 95% de los *votos* emitidos, cuya tendencia coincidió con las cifras definitivas entregadas en los siguientes días, fue interpretado por la *opinión pública* como una muestra clara de que los mecanismos electorales eran dignos de confianza<sup>12</sup>. En cambio, en las *elecciones* presidenciales de 1988 en México, el Gobierno no pudo informar sobre los *resultados electorales* en la brevedad que previamente había prometido, con el pretexto de que la red del sistema de cómputo que habría de servir para tal efecto se había caído, hecho que contribuyó a acrecentar las sospechas de *fraude* electoral en contra del candidato de la oposición Cuauthemoc Cárdenas<sup>13</sup>.

Precisamente, para contribuir a dicha exigencia de rapidez y eficacia en relación con la contabilización de *votos* y emisión de los resultados, se han introducido los sistemas computarizados, tanto para totalizar los *votos* recibidos por las mesas, como para la recepción de los mismos. Los sistemas de informática fueron utilizados con excelentes resultados en las *elecciones* presidenciales de Brasil de 1986 y en las *elecciones* locales de Ecuador en 1990<sup>14</sup>.



## Vocablos de referencia:

Funcionarios electorales  
Jornada electoral  
Mesas de votación  
Proceso electoral  
Resultados electorales  
Sufragio  
Voto

## Bibliografía:

- Antillón Montealegre, Walter: “Legislación Electoral: Nicaragua”, en *Legislación Electoral Comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Costa Rica, 1986.
- Diario El País: Jueves 2 de diciembre de 1993, Madrid, España, 1993.
- Diario El País: del 7 de diciembre de 1993, Venezuela, 1993.
- Ecuador: *Informe al H. Congreso Nacional de la Corte Nacional Electoral sobre las elecciones generales de 1993*, Quito, Ecuador, 1993.
- Franco-Cuervo, Beatriz: “Escrutinio: mecanismo y control”, en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Fernández Baeza, Mario: Elecciones Generales del 14 de Diciembre de 1989, en: *Boletín Electoral Latinoamericano II*, IIDH/CAPEL, Enero - Julio- Diciembre. Costa Rica, 1989.
- Hernández Becerra, Augusto: El Régimen Electoral Colombiano, en *Legislación Electoral Comparada*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Costa Rica, 1986.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática: Balance General de los Comicios Federales de 1991, en: *Perfil de la Jornada, Suplemento Especial*, Jueves 24 de Octubre de 1991.
- IIDH/CAPEL. *Elecciones y democracia en América Latina. Memoria del I Curso Anual de Elecciones*. Primera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1988.
- IIDH/CAPEL: *Proceso electoral y regímenes políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José, Costa Rica, 1989.
- IIDH/CAPEL: «Legislación Electoral Comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica», Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1989.
- IIDH/CAPEL: “Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil”, en *Dossier Misión de observación*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 1989.
- IIDH/CAPEL: *Diccionario electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 1989.
- IIDH/CAPEL: *Boletín electoral latinoamericano II*, Julio-Diciembre, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1989.
- IIDH/CAPEL: *Boletín electoral latinoamericano III*, Enero-Junio. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1990.
- IIDH/CAPEL: *Boletín electoral latinoamericano IV*, Julio-Diciembre. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1990.
- IIDH/CAPEL: *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual. Memorias del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica 1990.
- IIDH/CAPEL: *Memorias del IV Curso anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, 1991. 5 tomos.
- IIDH/CAPEL: *Elecciones y Democracia en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1991.
- Lehr, G. Volker: *Der mexikanische Autoritarismo*, Wilhelm Fink Verlag, Band 8. München 1981.
- Lima Aragao, Antonio: «El uso de los sistemas de computación en los procesos electorales», en *CAPEL V/91*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1991.
- Pastor, Manuel (Compilador): *Fundamentos de Ciencia Política*, McGraw-Hill, Madrid, 1994.
- Ruiz Navarro Pinar, José Luis: “Escrutinios”, en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *CAPEL*, San José, Costa Rica, 1989.

Beatriz FRANCO CUERVO

## NOTAS

- 1 Por ejemplo, véase: Pastor, Manuel: *Ciencia Política*, McGraw-Hill, Madrid, 1994. Pág. 271; Hernández Becerra, Augusto: *El Régimen Electoral Colombiano*, UNAM, Costa Rica, 1986. Pág. 56.
- 2 Así por ejemplo: IIDH/CAPEL: *Legislación Electoral Comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica, Volumen II*, San José, Costa Rica, 1989. Pág. 336.
- 3 Así por ejemplo: Ruiz Navarro Pinar, José Luis: “Escrutinios”, en *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1989. Págs. 273-279.
- 4 Así por ejemplo: Art. 101, Ley Electoral de Argentina del 18 de agosto de 1983, sometido a modificaciones introducidas por leyes 23.247, 24.012 y 24.444.
- 5 Antillón Montealegre, Walter: *Legislación Electoral: Nicaragua*, UNAM, Costa Rica, 1986. Pág. 313.
- 6 Véase: Ruiz-Navarro, José Luis: Op.cit. pp. 273-279.
- 7 Lehr, G. Volker., 1981 *Der mexikanische Autoritarismo*, München, Band 8, Pág. 189.
- 8 1979 Ecuador, 1980 Perú, 1982 Bolivia, 1983 Argentina, 1985 Brasil y Uruguay, 1989 Chile y Paraguay, 1984/90 Nicaragua y El Salvador.
- 9 Compárese: Franco-Cuervo, Beatriz: “Escrutinio: mecanismo y control”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. Págs. 589-630.
- 10 Compárese, por ejemplo: “Paraguay. Elecciones municipales del 26 de mayo de 1991”, *Boletín Electoral, IIDH/CAPEL V*, pág. 29; “Balance de una Década”, en: *Elecciones y Democracia en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José, 1990. pág. 672; Venezuela. Diario El País del 7 de diciembre de 1993.
- 11 Instituto de Estudios para la Transición Democrática: “Balance General de los Comicios Federales de 1991”, en: *Perfil de la Jornada, Suplemento Especial*, Jueves 24 de Octubre de 1991. México. Pág. 3.
- 12 Fernández Baeza, Mario: *Elecciones Generales del 14 de Diciembre de 1989*, Boletín Electoral, CAPEL, Enero-Julio-Diciembre 1989, Costa Rica. Pág. 61.
- 13 La rapidez del escrutinio y su rápida comunicación ha pasado de ser un factor más del proceso electoral para convertirse en una de las características o elementos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia, tal como lo manifiesta el escritor mexicano Carlos Fuentes al afirmar: «democracia» significa ... elecciones limpias, instituciones electorales independientes, credibilidad en los resultados y rápida comunicación de los mismos. ...», en: El País, jueves 2 de diciembre de 1993, pág. 13. Madrid - España.
- 14 Compárese para el caso de Brasil: «El uso de lo sistemas de computación en los procesos electorales», Lima Aragao, Antonio, en CAPEL V/91, pág. 547 y Ecuador: «Informe al H. Congreso Nacional de la Corte Nacional Electoral sobre las elecciones generales de 1993», pág. 34.

# ESTADÍSTICAS ELECTORALES

## I. Concepto

El objeto de la estadística electoral es proporcionar un análisis descriptivo de los *resultados electorales*, del número de votantes, del sexo, abstencionismo, la participación por provincia o región; y todos aquellos datos que sean sujeto de cuantificación, tanto para una *elección* en particular, un proceso plebiscitario o para mantener al día los datos electorales, no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de análisis probabilístico, que ayude a establecer la conducta futura.

Para lograr ese fin la estadística electoral se apoya en las categorías definidas por la estadística descriptiva, principalmente por aquellas categorías que se refieren a la medición de la intensidad o magnitud de las distintas variables que conforman los *resultados electorales*.

Por medio de la estadística electoral podemos interpretar el comportamiento de una población de votantes, en cualquier proceso eleccionario, pudiéndose indicar, por medio de la distribución de variables, los comportamientos específicos de los votantes por partido, del abstencionismo y la distribución geográfica de la población en edad de votar de un país.

La estadística electoral se encuentra muy ligada –para efectos interpretativos– a la demografía, principalmente por el carácter que asume el comportamiento del crecimiento de una población, lo cual permite establecer un patrón de conducta, qué parte de las zonas del país tienen más desarrollo demográfico en relación con la proximidad de la mayoría de edad, aspecto legal de importancia en los *procesos electorales*.

Lo anterior es de gran relevancia no solamente para los *partidos políticos*, sino también para los organismos estatales encargados de la cedulación y empadronamiento de la población en edad de emitir su *voto*.

Por medio de esta disciplina electoral, se pueden establecer rangos de la amplitud más general posible para definir los cruces de variables tanto de manera inferencial, como también por medio de la distribución de frecuencias o por cualquier método –a nuestra *elección*– de la estadística inferencial.

## II. Métodos

Esta disciplina electoral se apoya en una serie de métodos estadísticos, que tienen como fin medir la configuración de una población votante, no solamente en el proceso eleccionario en sí, sino también a partir de su desarrollo histórico y en las pautas futuras de su crecimiento, utilizando tanto el muestreo, la probabilidad estadística, la demografía o más específicamente las políticas demográficas, para finalmente llegar al análisis

político-electoral, como aspecto de mayor importancia en la utilización de las *estadísticas electorales*.

#### *A. El método de muestreo y la estadística electoral*

Toda interpretación de datos censales –tomando en cuenta la magnitud de las poblaciones a estudiar– pasa necesariamente por el proceso de muestreo, porque esta técnica le permite a la estadística electoral tener un costo reducido en cuanto a gastos se refiere. También es mucho más rápida y eficaz porque los datos recolectados pueden ser fácilmente computarizados y obtener una muestra altamente representativa y confiable que permite dar validez al análisis estadístico lo cual es de singular importancia en un *proceso electoral*, sea cual fuere la fase de su desarrollo.

También el muestreo permite mayores posibilidades de cruces de variables, por la flexibilidad que adquiere la información procesada de esta manera, pudiéndose hacer subdivisiones de la población de acuerdo a la extensión que requiera el trabajo estadístico. Esto da lugar a una mayor exactitud en el procesamiento de los *resultados electorales*, lo que se traduce en una mejor interpretación estadística de los datos, cruces o cualquier otro procedimiento estadístico requerido. Así la teoría del muestreo le permite a la estadística electoral contar con un instrumento confiable y eficiente para establecer cualquier tipo de estimación censal, con propósitos electorales o demográfico-electorales.

#### *B. La aplicación de la teoría de la probabilidad en la estadística electoral*

La teoría de la probabilidad permite definir eventos estadísticos con aplicación al ulterior comportamiento de una población electoral.

A partir de la verificación futura de sucesos electorales, estadísticamente registrados, es posible crear un espacio muestral con un sinnúmero de eventos estadísticos de acuerdo a las necesidades del investigador o planificador electoral.

Pueden usarse tantos procedimientos estadísticos de tipo aleatorio simple como convengan a las necesidades probabilísticas de la investigación. Para ello podemos apoyarnos en modelos matemáticos que utilizan la teoría de la probabilidad en distintas fórmulas estadísticas de acuerdo a las necesidades investigativas. Así, en la estadística electoral, la aleatoriedad puede utilizarse para definir aspectos probabilísticos que necesitan ser proyectados electoralmente de antemano.

#### *C. El uso de la demografía en la estadística electoral*

La demografía, que en un sentido restringido estudia el crecimiento de la población, pero en su más amplio y concreto campo estudia las políticas de población aplicadas al crecimiento ordenado y dirigido de un país, le ha permitido a la estadística electoral contar con un recurso confiable para establecer el crecimiento, utilización de la población, no solamente en las dimensiones del espacio económico, sino también en la del espacio político-electoral.

Con ello queremos decir que la estadística electoral puede apoyarse en la demografía, para conocer las pautas de crecimiento poblacional aunado al crecimiento de la población electoral, entremezclando variables importantes, tales como la dimensión del espacio laboral y la población electoral; desarrollo del espacio económico y las características del votante, y cualquier sinnúmero de cruces que se quieran establecer entre estas variables. Así, la demografía se convierte en una importante disciplina auxiliar de la estadística electoral, señalándose que de esta unión pueden obtenerse beneficios mutuos.

### **III. La estadística electoral como una disciplina al servicio del análisis político**

Actualmente la estadística electoral es una disciplina incipiente, en cuanto al desarrollo de sus técnicas y métodos propios; sin embargo utilizando los métodos de la estadística inferencial y descriptiva, puede llevar a cabo, en forma sistemática y confiable, tanto la recolección, clasificación, presentación, análisis e interpretación de una serie de conjuntos de datos numéricos electorales con el fin de poder obtener una observación o experimentación confiable, para dar un aporte a la comprensión de los procesos políticos electorales.

Puede, entonces, la estadística electoral brindar profundidad y detalle en la interpretación del comportamiento histórico de la población votante, lo cual permite hacer generalizaciones e inferencias útiles a las Ciencias Políticas para crear los instrumentos analíticos que permitan estudiar con mayor amplitud y precisión los *procesos electorales*.

Esto beneficiará, indudablemente, la pureza de los comicios, garantizará al votante la emisión del *sufragio* y, lo más importante, contribuirá al fortalecimiento de las instituciones democráticas garantizando de esta manera la estabilidad institucional y el desarrollo armónico de la sociedad.

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

Censo de población  
Administración electoral  
Proceso electoral

#### **Bibliografía:**

Chow, Napoleón: *Técnicas de Investigación Social*. Educa, Costa Rica, 1976.  
Gómez Barrantes, Miguel: *Estadística Descriptiva*. Tomos I y II. Editorial EUNED, Costa Rica 1981.  
Gutiérrez, Claudio: *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Educa, Costa Rica, 1971.  
Diercksens, Wim: *Política y Población*. Educa, Costa Rica, 1982.  
Hopkins, D. Kenneth et al.: *Métodos estadísticos aplicados a las Ciencias Sociales*. Prentice-Hall, México, 1996.  
Peña, Daniel et al.: *Introducción a la Estadística para las Ciencias Sociales*. Mcgraw-Hill, Madrid, 1977.  
Stanley, Julián et al.: *Estadística básica para las Ciencias Sociales*. Prentice-Hall, México, 1997.

Carlos Roberto MONTENEGRO RÍOS

# ESTADO DE DERECHO

## I. Concepto

El *Estado de Derecho* consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del *poder*, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

El concepto de *Estado de Derecho* se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo. Aunque la idea aparecía claramente en sus escritos, el primero que utilizó la expresión (*Rechtstaat*) fue el jurista y político alemán Robert von Mohl.

El concepto de *Estado de Derecho* es una respuesta e el constitucionalismo contiene dos elementos básicos, que por mucho tiempo han sido considerados como sinónimo del *Estado de Derecho*: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del *poder*. La Constitución francesa de 1791 incluyó en su artículo 16 la expresión que luego se convertiría en el dogma del constitucionalismo liberal: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución”.

En el siglo XX el *Estado de Derecho* ha tenido como contrapunto al *totalitarismo*. Por eso Zippelius señala que el *Estado de Derecho* está orientado a vedar la expansión totalitaria del Estado. El *totalitarismo* se caracterizó por la supresión de libertades individuales y públicas, incluyendo las proscripción de partidos, de órganos deliberativos y de libertades de tránsito, reunión y expresión. Eso no obstante, el *totalitarismo* procuró legitimarse a través de instrumentos jurídicos. Con excepción del comunismo y del corporativismo, que desarrollaron un aparato formalmente constitucional, el falangismo, el nacional-socialismo y el fascismo se expresaron a través de diversas leyes que no llegaron a conformar un cuerpo sistemático. Hitler gobernó esencialmente apoyado por la Ley de Autorización de 1933, que lo facultaba para legislar a su arbitrio. Con fundamento en esa delegación parlamentaria expidió, entre otras, las leyes racistas de Nuremberg de 1935.

En Italia subsistió la vigencia formal de Estatuto Albertino de 1848, pero diversas leyes consolidaron el *poder* de Mussolini. Además de la integración del Gran Consejo del Fascismo, su más importante disposición fue la Ley Acerbo de 1923, donde incluyó la “cláusula de *governabilidad*”: al partido que obtuviera la mayoría simple en las *elecciones* se le atribuía automáticamente la mayoría absoluta en el parlamento. En 1925 Mussolini fue investido de facultades delegadas para legislar, y su principal decisión fue integrar, en 1926, del Tribunal Especial para la Defensa del Estado, que varios autores han considerado la verdadera ley fundamental del régimen.

Por eso los aspectos de naturaleza estrictamente formal (contar con una Constitución, por ejemplo) fueron considerados insuficientes para identificar al *Estado de Derecho*. De ahí que Zippelius haya planteado que el *Estado de Derecho* se rige por dos principios básicos: el de *proporcionalidad* (que haya una relación adecuada entre el daño y el beneficio que causan los actos estatales), y el de exceso (que no se afecten los intereses en una medida superior a la necesaria).

La expresión “*Estado de Derecho*” no es admitida por Kelsen, para quien existe identidad del orden estatal y del orden jurídico. Así, “todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en sentido formal, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden coactivo... y todo orden coactivo tiene que ser un orden jurídico”. Ahora bien, el mismo autor admite que se puede hablar de un *Estado de Derecho* material para aludir a la cuestión de en qué medida se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales se corresponden con las normas generales.

Aludiendo al cuestionamiento kelseniano, García-Pelayo señala que la idea del *Estado de Derecho* tiene sentido desde el punto de vista jurídico y político, en tanto que representa la funcionalidad del sistema estatal, e introduce en ese sistema la normalización, la racionalidad y, por ende, la disminución de factores de incertidumbre.

Son pocas las constituciones que adoptan expresamente el principio de *Estado de Derecho*. Ocurre así en el caso de la Federación Rusa (a. 1º), de Honduras (a. 1º), de la República de Sudáfrica (a. 1º c), y de Rumania (tit 1º, a. 4), por ejemplo. En la Constitución de Chile (a. 6º) se establece que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, con lo cual sin hacerse referencia directa al *Estado de Derecho*, se enuncia su significado.

## **II. Estado de Derecho y Constitucionalismo**

Las características del *Estado de Derecho* han permitido definir al sistema constitucional. En este sentido se advierten cuatro grandes tendencias: la liberal, la social, la democrática y la cultural. Cuando entró el siglo XX dominaba el constitucionalismo liberal fraguado a todo lo largo de la centuria precedente. Las constituciones se estructuraban a partir de los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad. Algunos de sus corolarios eran los derechos de asociación, petición, *suffragio* y libertad de conciencia.

El constitucionalismo social apareció en la carta de Querétaro de 1917 y en la Constitución alemana de Weimar de 1919. Fue ésta la que mayor influencia tuvo en Europa, mientras que la mexicana recibió mayor difusión en América Latina. Las tesis sociales de Weimar tuvieron resonancia en las sociedades industriales, sobre todo porque permitían hacer frente a las presiones obreras que encontraban inspiración en la revolución soviética. Las tesis mexicanas fueron más atractivas para quienes tenían que paliar la inquietud de las sociedades rurales.

Las características fundamentales del constitucionalismo social consistieron en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza (en el caso mexicano significó una amplia

gama de acciones de naturaleza agraria), y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Así se explica el surgimiento de la seguridad social, de los tribunales laborales, y la defensa de derechos como la jornada, el salario y el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos prestacionales con cargo al Estado, como los concernientes a educación, salud, vivienda y abasto.

Uno de los efectos más señalados del constitucionalismo social fue servir como base a la acción intervencionista del Estado. Por eso durante el proceso iniciado en la década de los ochenta, el progresivo desmantelamiento del Estado intervencionista ha implicado, inevitablemente, la reducción progresiva del Estado de bienestar.

El constitucionalismo democrático, por su parte, fue objeto de importantes previsiones en seguida de la segunda posguerra. Los sistemas parlamentarios, a partir del concepto adoptado por la Ley Fundamental de Bonn, se estabilizaron mediante su parcial presidencialización, y los sistemas presidenciales propendieron a su progresiva flexibilidad para hacerse más receptivos de instrumentos y procedimientos de control político, de origen parlamentario. En Estados Unidos incluso se establecieron límites a la *reelección* presidencial.

Las características del constitucionalismo democrático han consistido en el reconocimiento de los *partidos políticos*; en la garantía de *procesos electorales* libres e imparciales; en la descentralización del *poder*, incluyendo las formas del estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de *democracia* semidirecta, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el *referéndum* legislativo, el *plebiscito*, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes.

El constitucionalismo de la última década del siglo XX se significó por el énfasis en los derechos culturales. Los derechos culturales no son, como los sociales, derechos de clase, ni como los democráticos, derechos universales. Los culturales son derechos colectivos que traducen intereses muy concretos y que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre los más relevantes están los derechos humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

### **III. Estado social de Derecho**

Como correlato de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, se han venido acuñando conceptos complementarios del *Estado de Derecho*. Han aparecido los de Estado Social de Derecho, Estado Social y Democrático de Derecho y, con la Constitución venezolana de 1999 (a. 2º), surgió el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. Éste último carece de elementos que permitan diferenciarlo de los anteriores, y la inclusión de la expresión “justicia” sólo desempeña una función semántica.



El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato al Estado Social de Derecho es el de *Estado de Derecho*. El surgimiento del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), a que se aludió en el numeral II, también generó un nuevo enfoque del *Estado de Derecho*. Se constató que éste último, al estatuir una igualdad formal ante la ley produce desigualdades económicas. Así, el aparente paraíso del *Estado de Derecho* ocultaba profundas contradicciones. Hermann Heller percibió con claridad esa situación y planteó la transición del Estado Liberal (de Derecho) al Estado Social de Derecho.

Esa concepción helleriana del Estado Social de Derecho permitiría al movimiento obrero y a la burguesía alcanzar un equilibrio jurídicamente regulado. En otras palabras, se planteaba la viabilidad de un orden justo de la autoridad sobre la economía, particularmente mediante la limitación de la propiedad privada, la subordinación del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en el proceso productivo y la traslación de la actividad económica del ámbito del derecho privado al campo del interés público.

Para Heller el *Estado de Derecho* es el resultado provisional de un proceso de racionalización del *poder* conforme al cual se reivindica y fortalece a la burguesía. Progresivamente, empero, también los trabajadores, organizados en sindicatos y aun en partidos, logran establecer el «poder legislativo del pueblo». Así, el económicamente débil procura, a través de una nueva legislación, «trabar» al económicamente poderoso y obligarlo a conceder mayores prestaciones.

Zippelius adopta la expresión «Estado social liberal» para caracterizar a la sociedad industrializada de Occidente donde se garantizan las posibilidades del desarrollo individual al tiempo que se limita el egoísmo que perjudica la libertad del conjunto. En tanto que correctivo de las distorsiones del liberalismo, ese Estado social debe intervenir siempre que la economía de mercado haga peligrar las condiciones mismas del mercado libre o pueda causar daños significativos a la economía nacional o al medio ambiente.

Herman Heller y Elías Díaz consideran al Estado Social de Derecho como una etapa de transición: el primero hacia el socialismo (de ahí la «provisionalidad» del Estado Social de Derecho), y el segundo hacia el Estado Democrático de Derecho. El juicio de Zippelius es más reservado: alude a una oscilación del desarrollo histórico entre el Estado de bienestar y el liberalismo a través del cual se evidencia el riesgo que enfrenta continuamente el Estado: reducir el umbral de la libertad, «sofocando así una necesidad elemental», o extender los efectos de la libertad, «con lo cual abre la puerta a las posibilidades, gustosamente aprovechadas, de abusar de aquélla». Por eso, concluye, la inestabilidad de las formas del Estado liberal se origina en que «la libertad induce, una y otra vez, a abusar de ella», y tal abuso conduce nuevamente a restringirla.

Tres observaciones de Elías Díaz son de trascendencia y deben ser tomadas en consideración cuando se trata del Estado Social de Derecho: una, que no todo lo que se denomina «imperio de la ley» es necesariamente *Estado de Derecho*. Esa aseveración puede ejemplificarse con la hipertrofia normativa («normocracia», diría Heller) de las

dictaduras; la segunda, que el Estado Social de Derecho requiere de un «Ejecutivo fuerte», capaz de hacer prevalecer el interés reivindicatorio de la sociedad y la aptitud intervencionista del Estado, sobre la vocación complaciente del parlamentarismo; y la tercera, que existe un evidente parentesco entre el Estado Social de Derecho y el Estado de bienestar. Este último en efecto, suele caracterizarse por la prestación creciente de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero y agrario, y la redistribución de la riqueza.

La visión weimariana (o europea) del Estado Social de Derecho, lo identifica estrictamente con la clase obrera y con sus formas organizadas de lucha: el sindicato y el partido. A su vez, una visión latinoamericana de la misma realidad, tiende a involucrar, como ya se mencionó en el párrafo precedente, a los sectores marginados de las ciudades y a los trabajadores agrícolas, la protección de cuyos intereses (muy difusos en el primero de los casos) apenas se produce con mediana efectividad por parte de organizaciones agrarias. De esta suerte el capítulo económico del Estado Social de Derecho en Europa y en Latinoamérica se integra por rubros diferentes: industrial y comercial en el primer caso, adicionado del urbano y agrícola en el segundo.

Por todo lo anterior, a los principios básicos del *Estado de Derecho* que menciona Zippelius, deben agregarse dos más, que complementan a aquéllos y que permiten encuadrar satisfactoriamente al Estado Social de Derecho: el principio de razonabilidad (la organización estatal debe tender a la integración y no a la estratificación de la sociedad), y el principio de equidad (la igualdad entre desiguales es meramente conjetural).

Al igual que el concepto de *Estado de Derecho* es cuestionado por Kelsen, el de Estado Social de Derecho tampoco es admitido pacíficamente por la doctrina. En especial Fortsthoft argumentaba en 1961 que la relación entre *Estado de Derecho* y Estado Social plantea problemas de gran calado. Se trata, dice, de dos Estados diferentes e incompatibles en el ámbito constitucional. Por un lado el *Estado de Derecho* tiene por eje un sistema de libertades, y por otro el Estado Social tiene por objeto un sistema de prestaciones. El autor considera que la tendencia del Estado Social lleva a una expansión progresiva del *poder* organizado y a una dependencia creciente de la sociedad con relación a las prestaciones y a las acciones de distribución de la riqueza por parte de ese *poder*. Fortsthoft adopta, en este punto, la misma conclusión a la que Hayek denominó el “camino de servidumbre”: el Estado Social acaba transformando al *Estado de Derecho* en un Estado totalitario.

Quince años después Fortsthoft matizó sus puntos de vista, y admitió que la presencia de instituciones democráticas podía atenuar la tensión entre los dos modelos de Estado, e incluso permitir su complementariedad. Esta conclusión se ve confirmada parcialmente por las tendencias del constitucionalismo contemporáneo. En las constituciones de Colombia (a. 1º), Ecuador (a. a. 1º) y Paraguay (a. 1º), por ejemplo, aparece ya el concepto de Estado Social de Derecho; en las de Alemania (a. 28), España (a. 9.2) y Venezuela, el principio social aparece acompañado por el democrático. Además, como se vio en el numeral II, el constitucionalismo social surgió con las constituciones mexicana

de 1917 y alemana de 1919, aunque no se invocó de manera expresa el término social. La naturaleza social de numerosas constituciones ha quedado implícita en su contenido, de la misma forma que ha ocurrido con el concepto mismo de *Estado de Derecho*.

Ahora bien, a la inversa de lo previsto por Hayek, y por el propio Fortsthoff en 1961, no fue el Estado Social el que desmontó al de Derecho, sino el Estado (liberal) de Derecho el que ha prevalecido sobre el Social. A pesar de las disposiciones constitucionales, donde las hay, la tendencia dominante es en el sentido de reducir la presencia del Estado. El sistema prestacional y las políticas de redistribución de la riqueza que caracterizan al Estado de bienestar, van en retroceso. Allí donde se conservan en el texto constitucional, progresivamente se van transformando en cláusulas semánticas.

#### **IV. Estado social y democrático de Derecho**

La primera vez que se utilizó la expresión “Estado democrático y social” fue durante la revolución de París de 1848. Las demandas del reconocimiento del derecho al trabajo planteadas por los socialistas, encabezados por Louis Blanc y secundadas por el constitucionalista Cormenin, encontraron una fuerte resistencia en los argumentos de Tocqueville y de Thiers. En el proceso de acuerdos previos a la elaboración de un nuevo texto constitucional, los socialistas y los conservadores acordaron impulsar un modelo de “Estado democrático y social”, como resultado del cual fue aprobada la Constitución presidencialista de ese año. Esta norma incorporó algunas reivindicaciones sociales, pero no °). Abendroth advierte que, en cuanto a Alemania, la fórmula “Estado social de Derecho” ha perdido conexión con la de “Estado social y democrático de Derecho”. Para corroborarlo, menciona las decisiones del Tribunal Constitucional Federal y del Tribunal Federal del Trabajo, que sólo aluden al componente social del texto constitucional.

En el Estado social y democrático de Derecho se incluyen la tutela del individuo y de sus derechos de *participación política* y las relaciones de clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar.

Lo característico de esta *forma de Estado* es la vinculación entre los contenidos sociales y los concernientes al *pluralismo*. La participación ciudadana es indispensable, tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social, cuanto para ejercer un efectivo control vertical sobre los órganos del *poder*. Un Estado que prescindiera del *pluralismo* tiende aceleradamente al paternalismo, y de ahí a la adopción de formas dogmáticas de ejercicio de la autoridad.

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

Calidad de la democracia

Consolidación de la democracia

Democracia

Derechos y garantías constitucionales electorales

Elecciones

Formas de Estado  
Gobierno de facto  
Grupos de presión  
Legitimidad  
Pluralismo  
Poder  
Totalitarismo

### **Bibliografía:**

Abendroth, Wolfgang: “El Estado de Derecho Democrático y Social como proyecto político”, en Abendroth, W: et al.: *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Díaz, Elías: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1969.

Fortsthoft, Ernst: *Problemas Actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1966.

\_\_\_\_\_: “Problemas Constitucionales del Estado Social” (1961), y “Concepto y esencia del Estado Social de Derecho” (1975), en Abendroth, W., et. al.: *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

García-Pelayo, Manuel: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

Hayek, Friedrich: *The road to serfdom*, Chicago University Press, Chicago, 1972.

Heller, Hermann: *Escritos Políticos*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.

Humboldt, Wilhem von: *Los límites de la acción del Estado*, Tecnos, Madrid, 1988.

Kant, Emmanuel: *Filosofía de la Historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

\_\_\_\_\_: *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, México, 1968.

Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Labor, Barcelona, 1934.

Zippelius, Reinhold: *Teoría General del Estado*, UNAM, México, 1987.

Diego VALADÉS

# ESTRUCTURA SOCIAL Y ELECCIONES

## I. Variables independientes

En el pensamiento político, la posibilidad de conexión armónica entre los términos *estructura social* y *elecciones* es relativamente actual. Hasta finales del siglo XVIII y durante buena parte del XIX, la percepción de la sociedad como una estructura estratificada y la controversia en relación al proceso para escoger los gobernantes vía *elecciones*, se refería a realidades independientes o, muchas veces, hasta contradictorias. Las teorías democráticas predominantes que permitían hablar de *elecciones* suponían una sociedad sin clases, igualitaria. En este sentido, el ideal de los demócratas de la modernidad no difería del modelo ateniense clásico: la base para la *democracia* era un cuerpo de ciudadanos libres, iguales y autónomos económicamente.

No obstante las apreciables discrepancias en la organización de los argumentos, desde la Utopía de T. More, pasando por los niveladores del siglo XVII, hasta llegar a Rousseau que formula la mejor defensa de la sociedad igualitaria, tenemos un principio absolutamente común: la *democracia* sólo puede existir en una sociedad igual, sin contrastes económicos. Rousseau afirmaba enfáticamente que el derecho sin límites a la propiedad era la fuente de explotación y sometimiento. Una sociedad verdaderamente democrática, gobernada por la “voluntad general” exige la igualdad de propiedad o, por lo menos, “que ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar otro, y que nadie sea tan pobre que se vea obligado a someterse”. Las contradicciones sociales causadas por la propiedad hacen que el hombre se oriente bajo intereses particulares y, por tanto, le impide pensar en el bienestar común, en la voluntad general.

Según esa línea de raciocinio, la estructura social como retrato que es de las diferencias económicas y sociales entre los seres, se constituye en un factor impeditivo de la *democracia*, régimen que tiene en las *elecciones* el instrumento por excelencia para la selección de gobernantes y para la autorización de políticas públicas. Las *elecciones* sólo cumplirán su papel “real” –indicadoras del bien común– donde prácticamente no exista la diversidad de clases. Caso contrario, no serían más que un momento de falsa libertad que, consecuentemente, reafirmaría la desigualdad y el sometimiento.

La corriente política liberal, en oposición a la democrática, no concebía, en principio, los dos términos –*estructura social* y *elecciones*– como antagónicos. Desde Locke, se ve la sociedad como una reunión de personas que poseen intereses muchas veces conflictivos. La defensa de esos intereses no es sólo legítima, sino un componente básico de la libertad individual. Los gobiernos son establecidos para garantizarla y para que los individuos tracen mecanismos contra posibles arbitrariedades de los gobernantes. Según este concepto, la cuestión central se refiere al ámbito de la *ciudadanía*, o sea, al grado de extensión de los franqueos compatibles con lo que se consideraba el bien de la comunidad. La razón era el criterio de discriminación: sólo los que demostraban poseerla podían participar de la vida pública. Las restricciones impuestas a través de criterios de censo, de renta, y/o demográficos (basados en el sexo y en la edad), se justificaban

principalmente en la creencia de que los excluidos no eran inmunes a las pasiones y que, por consiguiente, actuarían con tendenciosidad. La *política* como expresión de la razón no podía reflejar intereses inmediatos o estrechamente egoístas.

Hasta el siglo XIX, las primeras proposiciones y reevaluaciones liberales, aunque admitieran la diferencia social, concebían la *política* y, consecuentemente, las *elecciones*, como un fenómeno con una relativa autonomía de las obligaciones socioeconómicas. El postulado individualista del Iluminismo fundamentaba ese concepto. El *elector* era el hombre racional y no el hombre definido por el lugar que ocupaba en la sociedad. Había que corregir cualquier tipo de tendencia originaria de la inserción en la estructura social; el ejercicio del *voto* plural, por ejemplo, fue concebido como un mecanismo apto a contrabalancear las distorsiones del principio: “cada hombre, un *voto*”.

## II. Del *elector* “racional” a los apremios sociales

La relación entre la estructura social y la *democracia* plena basada en el *sfragio* universal, se constituyó en el principal tema de debate en el siglo XIX. La extensión del *voto*, la incorporación de la clase trabajadora y, por consiguiente, su posible fuerza numérica, colocaron en discusión la compatibilidad entre el capitalismo y la *democracia*. Así, la teoría política liberal y el marxismo clásico, aunque partan de puntos de vista diametralmente opuestos, coinciden en la importancia dada a los términos —*estructura social y elecciones*— y en el punto central del análisis: la sustitución del sujeto individual por el colectivo; en un caso los grupos sociales y en el otro las clases sociales determinadas por su relación con la producción.

Los analistas liberales, como Mill y Tocqueville, temían las amenazas igualitarias de la sociedad de masa que, según creían, a causa del *poder* cuantitativo de los grupos destituidos de propiedad y educación, llevarían necesariamente a la tiranía de la mayoría y a la legislación de las clases. Marx, a su vez, al estudiar los choques políticos en Francia, sostenía que las condiciones democráticas podrían permitir que la clase proletaria colocase en jaque los fundamentos de la sociedad burguesa, incitando sus contradicciones y, por tanto, acelerando su final.

Más el análisis de la experiencia *política* de las sociedades capitalistas del siglo XX revela que la tensión entre los principios que comandan estructura socioeconómica y el principio igualitario que fije la *democracia* política, no provocó ningún colapso en las libertades individuales como pensaban los liberales (más agudamente los de la vertiente conservadora), ni tampoco minó las bases de sustentación de la sociedad burguesa, como argumentaba Marx. La consonancia de los dos principios ocurrió en la *democracia* liberal, modelo que de alguna forma procuró adecuar la libertad y la igualdad, las distinciones socioeconómicas y las equidades políticas.

Del punto de vista teórico y filosófico, los problemas planteados por los analistas del siglo XIX en lo relativo a la tensión entre los principios de la estructura social y de las *elecciones*, hasta hoy no están resueltos. La emergencia de regímenes totalitarios, fascistas y nacional-socialistas, forzó la nueva elaboración de las respuestas organicistas, marxistas y liberales. Además, el surgimiento e implantación gradual de una nueva institución

pública –los partidos de masa– realizando la mediación entre el Estado y la sociedad y entre los dos principios, provocó una revisión de aquellas respuestas y el origen de nuevos problemas.

### **III. Las investigaciones contemporáneas: sus supuestos y sus hallazgos empíricos**

La igualdad supuesta en el *sufragio* universal implicaría en asumir que todos los individuos influyen de la misma forma en la determinación de los gobernantes y en las políticas que se aplicarán. Pero, como no poseen la misma renta, educación o status de trabajo, estas diferencias significan que los ciudadanos no tienen los mismos soportes para actuar políticamente, y la desigualdad política se torna inevitable.

La percepción de la relación entre los apremios de orden económico y social y el desempeño de la actividad política exigió la reevaluación de la tradicional imagen del “*elector* racional” y la elaboración de un nuevo paradigma: la conducta del *elector* sufre influencia de su grupo de referencia, de las normas dominantes y de las amenazas de sanción. Según este concepto, aunque el *voto* sea un hecho individual, el ciudadano-*elector* actúa como parte integrante de un grupo y no como un actor aislado y autónomo. Así, se acentúa el carácter socialmente determinado del individuo, y también que el antagonismo político en las modernas sociedades industriales tiene como referencia la estratificación socioeconómica.

Basándose en tales suposiciones, gana relieve la cuestión: ¿qué relación existe entre la estructura social y las *elecciones*?. Los analistas sociales de origen marxista hablan con énfasis del papel determinante de las condiciones económicas que obran como variables independientes en las variables sociales y políticas. La clase social –definida por la posición en la producción– es la dimensión dominante. Weber, diferentemente, sostiene que no hay una sola dimensión de estratificación, sino tres –la económica, la social y la *política*– a las que corresponderían el mismo número de jerarquías: una basada en la posición del individuo en el mercado (la clase); otra establecida por la estima social y por la honra (el status); y, finalmente, una fundada en el *poder*. No obstante exista entre ellas la tendencia a una estrecha alineación, no son necesariamente coincidentes. La distinción entre clase y grupo de status ayuda, con frecuencia, a comprender muchas de las variantes en la conducta política.

Probablemente, el hallazgo más conocido de la analogía entre *estructura social y elecciones* es el de que los ciudadanos que ocupan altos puestos en las jerarquías económica y social están propensos a una mayor *participación política* y, por consiguiente, a converger su influencia política al mantenimiento del status-quo. En estos casos la estratificación política fortalece las estratificaciones económica y social. A la inversa, los que ocupan bajas posiciones en las mismas jerarquías se inclinan a participar menos y, cuando lo hacen, se inclinan por partidos de las izquierdas que impugnan, en algún grado, el orden establecido. Este tipo de generalización se confirmó en muchas encuestas, en diferentes países y épocas.

Únicamente para ejemplificar, vale la pena reproducir los índices de correlación entre status social y participación, resultantes de las encuestas realizadas en 10 países por Almond y Verba (1965) y por Verba y Nie (1972) (Véase tabla en página siguiente). Aunque permanezca la cuestión de que buena parte de la participación no se explica por la estructura social, podemos deducir que los índices son significativos. Si las variaciones en la participación sufren la influencia de la estructura social, examinemos en qué medida la diferente posición ocupada en la jerarquía social explica la selección electoral.

Datos escogidos por Lipset (1959) permiten afirmar que en países tan distintos como Italia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la Polonia comunista es notable el efecto de la categoría de clases en las actitudes políticas. O sea, cuanto más se sube en la estructura social, menor es el apoyo recibido por los partidos de las izquierdas o viceversa. En Francia, por ejemplo, en 1956 el Partido Comunista recibió 39% de los votos de los trabajadores industriales, 37% de los rurales, 16% de los empleados de corbata, 14% de los servidores públicos y maestros, 11% de profesionales liberales, y sólo 7% del comercio y 5% de los propietarios agrícolas. De hecho, se puede concluir que los partidos de izquierda reciben mayor apoyo de los estratos más bajos que de los intermediarios y altos.

### Correlaciones entre status social y participación

Civic Culture Data		Cross-National Program Data	
US	.43	India	.38
Uk	.30	US	.37
Italy	.28	Nigeria	.31
Mexico	.24	Netherlands	.18
Germany	.18	Austria	.10
		Japan	.07

Otra evidencia revelada por las encuestas es que, en general, los países que han pasado por un proceso de rápida e intensa modernización presentan mayor incongruencia entre las jerarquías económica, social y política. En este caso, si el sistema de estratificación se torna más igualitario que el socioeconómico, la posibilidad de que el mecanismo electoral se constituya en una importante fuente de cambio social es alta. Entretanto no es fácil evaluar el impacto de la universalidad de los franqueos en la *democratización* de la estructura social. Los datos disponibles indican que hubo efectos pero que, sin duda, no ocurrieron de manera uniforme en los diferentes países.

La industrialización y urbanización que acompañan la modernización provocan considerables cambios en la estructura de empleo de la población. Las informaciones indican que en el inicio de esos procesos existe una tendencia a que en las ciudades se forman pirámides de empleos con bases extremadamente grandes y centros y altos relativamente reducidos. En esas circunstancias, los *partidos políticos* con la misma ideología que concentren su trabajo en las capas más bajas, tienen mayor oportunidades



de éxito que en las sociedades ya desarrolladas, donde, con frecuencia, la base en la estructura de la estratificación social es menor.

La mayor o menor posibilidad de movilidad social es otro factor que tiene implicaciones tanto en la estructura social como en las *elecciones*. Por lo general, cuando la movilidad en la estratificación económica viene acompañada de un movimiento ascendente concomitante al de la estratificación social, esos individuos se sienten propensos a cambiar su identificación política y se tornan, frecuentemente, más conservadores que los que ocupan una posición semejante hace más tiempo. Por otro lado, cuando resalta la incongruencia entre el status económico y social, es probable que tengan preferencias político-ideológicas menos conservadoras.

Por tanto, la tesis de que los partidos, como mediadores entre la estructura y las *elecciones*, reflejan de manera aproximada las clases sociales, no debe ser indebidamente generalizada, aunque encuentre mejor sustentáculo en Europa Continental que en el mundo de habla inglesa. A excepción de eso, ni en las situaciones donde el índice de correlación entre la jerarquía social y el *comportamiento electoral* es expresivo, existe algo que indique que los conflictos económicos sean los únicos fundamentales. Los hallazgos empíricos colectados sobre todo en los últimos 40 años, no permiten concluir, como lo desean algunos, que la estructura social sea el principal o exclusivo determinante del *comportamiento electoral*. Factores como la intensidad de los lazos religiosos, étnicos y políticos; como *sistemas electorales* y gubernamentales, *sistemas de partidos*, la base de la agregación de los intereses políticos, si individualistas (como en Francia), si representantes de una clase (como en Inglaterra), si estamentales (como en Suecia); además de factores demográficos como la edad y el sexo, constituyen importantes variables intervencionistas. Esas fuerzas pueden reducir, anular o aumentar la disparidad en el *comportamiento electoral* cuando se asocian a los diferentes estratos socioeconómicos.

### **Vocablos de referencia:**

Comportamiento electoral  
Democracia  
Elector  
Elecciones  
Grupos de presión  
Liderazgo político

### **Bibliografía:**

Almond, G. y Verba, S.: *The Civic Culture*. Little, Brown. Boston, 1965.  
Barber, J. D.: *Citizen Politics*, Markham. Chicago, 1969.  
Bennet S.: "Social Status and Political Participation: "a multivariate analysis of Predictive Power" en *Midwest Journal of Political Science*. 14, august 1970.  
Campbell et al.: *The American Voter*. Wiley. New York, 1960.  
Cobb, R. y Elder, C.: *Participation in American Politics - The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1972.  
Dahrendorf, R.: *Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press. Stanford, 1959.  
Deutsch, K.: *Social Mobilization and Political Development* en Finkle y Cable. Ed., *Political Development and Social Change*, John Wiley and Sons Inc. New York, 1966.

Dogan, M.: "II voto operaro in Europa Occidentale" in *Mulino*, No 94. "Le Vote Ouvrier en France: Analyse Ecologique des Elections de 1962" en *Revue Française de Sociologie*, VI, 1965. "Comportement Politique et Condition Sociale" en *Revue Française de Sociologie*, VII, Paris 1966.

Huntington, S.P. y Nelson, J.M.: *No Easy Choice*. Harvard University Press, Cambridge 1976.

Inkeles, A. "Participant Citizenship in six developing countries" en *American Political Science Review* No. 63. December, 1969.

Lipset, S.M.: *Political Man*. Doubleday. New York, 1960.

Lipset, S.M. y Rokkan (ed.): *Party Systems and Voter Alignments*. Free Press, New York, 1967.

Macpherson, C.B: *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford Univerity Press. Oxford, 1977.

Milbrath, L.: *Political Participation*. Rand McNally, Chicago, 1965.

Runciman, W.G.: *Ensayos: Sociología y Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1966.

Sartori, G.: *Da Sociologia da Politica a Sociologia Politica* en Lipset (org.) *Política e Ciências Sociais*. Zahara. Rio de Janeiro, 1972.

Verba, S. y Nie, N.: *Participation in America-Political Democracy and Social Equality*, Harpen and Raro. New York, 1972.

Wolfinger, R. Rosenstone, S.: *Who votes?* Yale University Press. New Haven, 1980.

Maria Teresa SADEK

# F

## FALTAS ELECTORALES

### I. Consideraciones generales

En la definición de falta o infracción electoral, como se verá, destacan dos elementos de capital importancia. Por una parte, figura el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, el cual, al propio tiempo, constituye el presupuesto de la sanción<sup>1</sup> y, en el otro extremo, está precisamente la consecuencia jurídica, pena o sanción, misma que se actualiza cuando en el mundo fáctico se colman los extremos normativos del tipo, en el entendido de que, para comprobar que la falta electoral se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo, así como para la aplicación de la correspondiente consecuencia jurídica, se debe atender a ciertas reglas procesales.

De esta manera, conviene dejar sentado que, para el análisis de los aspectos más relevantes de las faltas o infracciones electorales, primero, se hará una aproximación conceptual en sentido amplio y otra de alcances estrictos; después, se distinguirán los aspectos sustantivos u objetivos relativos a las faltas o infracciones electorales y, finalmente, los adjetivos o procesales que conciernen a la forma en que se debe desarrollar la actividad sancionadora de las autoridades administrativas.<sup>2</sup>

Antes de proceder al desarrollo de dichos aspectos sustantivos y procesales de las faltas o infracciones electorales, es pertinente dejar establecido que en aquéllas está implícito el *ius puniendi* del Estado o coacción pública,<sup>3</sup> sin que este facultamiento de los depositarios del poder público sea omnímodo. En efecto, en la medida que dicha potestad conlleva la posibilidad de limitar, restringir o privar del ejercicio o disfrute de algún derecho, libertad o bienes de la persona, así como la imposición de una obligación o carga jurídica extraordinaria, es que en el derecho de las faltas e infracciones electorales deben seguirse una serie de principios y normas jurídicas que acotan dicha atribución sancionatoria, a fin de impedir los abusos de *poder*, asegurando la supremacía del derecho, la limitación y racionalización del *poder*, la división de poderes y la protección de los derechos humanos; en suma, la vigencia del Estado democrático de derecho.

De acuerdo con lo precedente, es válido destacar que los principios que rigen en el derecho penal, con ciertos matices, son aplicables en materia de faltas e infracciones electorales, considerando que ese derecho sancionador administrativo, al igual que el derecho penal, son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, según lo han advertido Antonio Domínguez Vila<sup>4</sup>, Eduardo García de Enterría<sup>5</sup>, Francisco Rubio

Llorente<sup>6</sup> y Ramón Parada<sup>7</sup>, entre otros, y destacando que dichos aspectos tienen un escaso desarrollo en la ley, la jurisprudencia y la doctrina, lo cual explica el tímido desarrollo de la parte general del derecho de las infracciones o faltas administrativas, en su acepción más amplia.

Por ejemplo, en el caso de México, si bien en 96 artículos y cuatro transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establecen diversas disposiciones relacionadas con principios generales; anulación, eficacia y extinción de los actos administrativos; procedimiento administrativo; infracciones y sanciones administrativas; medidas de seguridad; recursos y procesos contenciosos, etcétera, lo cierto es que esa detallada regulación no es aplicable a la materia electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo de la propia ley, lo que confirma la anterior aserción, por lo que es válido sostener que, en dicho sistema jurídico, es limitado el desarrollo legal en materia de *faltas electorales*, puesto que, apenas nueve artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los que integran el título concerniente a las faltas administrativas y sanciones, con la salvedad de la significativa aportación jurisdiccional que resulta de la labor interpretativa que consta en las tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup>.

Al igual que se hará al enumerar los derechos políticos de un Estado democrático de derecho, se acudirá a lo dispuesto en el derecho internacional público, para delinear las reglas y principios que deben atenderse en los diversos aspectos sustantivos y procesales del derecho de las faltas e infracciones electorales, haciendo distintas referencias de derecho comparado en la materia sobre algunos países del área latinoamericana.

## II. Concepto

### A. Sentido amplio o genérico

Se puede anticipar que las faltas o infracciones electorales, genérica o ampliamente entendidas, son las conductas tipificadas en la ley que se realizan principalmente por los candidatos, ciudadanos, electores o sufragantes, funcionarios públicos o partidarios, observadores electorales e, inclusive, *partidos políticos* –respecto de estos sujetos, con la reserva que se destacará más adelante–, en general, los sujetos políticos, las cuales conculcan, contravienen, incumplen, infringen, transgreden, violan o vulneran lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho de todo ciudadano para: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en *elecciones* periódicas, auténticas, realizadas por *sufragio* universal e igual y por *voto secreto* que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

Es decir, falta o infracción electoral, en sentido amplio, coincide con un ilícito<sup>9</sup> por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado democrático de derecho que, de acuerdo con un estándar mínimo internacional para la región latinoamericana, son los que se enumeraron y se prevén en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos –en adelante identificado como Pacto–, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en lo subsecuente señalada como Convención–<sup>10</sup>.

### *B. Sentido restringido o estricto*

La acepción restringida o estricta de falta o infracción electoral, se circunscribe a aquellos comportamientos o conductas por los que se vulnera el *sistema electoral* (entendido como aquel que está dado por el principio representativo y los mecanismos técnicos para que los electores expresen su voluntad política en votos y la forma en que éstos, a su vez, se convierten, en escaños, cargos o poder público<sup>11</sup>) que posean una gravedad mínima y, por esa razón, principalmente tengan una sanción no privativa, limitativa o restrictiva de la libertad deambulatoria, correspondiendo fundamentalmente a una autoridad administrativa su investigación y sanción –de ahí que parezca preciso denominarlas faltas o infracciones administrativo electorales–<sup>12</sup>.

### **III. Aspectos sustanciales**

Es necesario destacar que, atendiendo al contexto social y político, no toda inobservancia de una norma jurídica o ilícito da lugar a su tipificación como infracción o falta electoral, ya que sólo lo serán aquellas que resulten relevantes para el orden jurídico de que se trate (puesto que una situación distinta en la cual se regularan en forma omnicomprendiva las variadas facetas del quehacer humano sería propia de un régimen totalitario), previéndose, en su caso, alguna consecuencia jurídica o mecanismo de tutela específica, de acuerdo con las diversas técnicas o instrumentos jurídicos conocidos, porque, es claro que en cada sistema jurídico nacional y aún de cada entidad federativa, provincia, región autónoma, departamento, cantón o municipio, según se organice cada Estado en particular y se reconozcan sendas competencias normativas a determinado ente político, así como dependiendo de la materia de que se trate (administrativa, constitucional, penal, etcétera), se adoptarán distintas reglas que articularán el propio sistema electoral y asegurarán su vigencia.

En efecto, en Argentina, de acuerdo con lo que se prescribe en los artículos 5º; 37; 49; 75, párrafos 23, 30 y 32; 121 a 123, y 126 de la Constitución de la Nación Argentina, se establece el sistema de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las provincias, lo que posibilita la existencia de un Código Electoral Nacional que regula lo relativo a la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, así como de senadores y diputados nacionales, en el cual también se prevén ciertas “faltas” y *delitos electorales* (artículos 125 a 146), así como de diversos ordenamientos provinciales, como ocurre, por ejemplo, con el Código Electoral de la Provincia de Córdoba, en el cual se regula lo concerniente a la elección de Gobernador, Vice-gobernador, diputados y senadores provinciales, así como Tribunal de Cuentas, mismo ordenamiento jurídico en el que igualmente se regula lo relativo a faltas y *delitos electorales* (artículos 104 a 115), en forma diversa a lo que se prevé en el primer código citado en este párrafo.

### A. Principios de legalidad y tipicidad

En el derecho de las faltas e infracciones electorales tiene vigencia el principio de tipicidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*) que constituye una proyección específica del de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta, debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, y c) Las normas jurídicas en que se prevea una falta electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (*odiosa sunt restringenda*), ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo en forma precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, quedando así proscrita la analogía; asimismo, ese poder coactivo debe ser acotado y limitado, puesto que los supuestos en que se autoriza su aplicación son estrechos o restrictivos por significarse como limitaciones, restricciones, suspensiones o privaciones de derechos de todo sujeto activo o infractor.

Por ejemplo, en los artículos 351, primer párrafo, incisos a) al c), y 362 de la Ley Orgánica de Elecciones de Perú, se prevén como infracciones tres distintos casos, hipótesis o supuestos normativos, que ocurren cuando el Presidente de la República que pretenda reelegirse en el periodo inmediato, dentro de los noventa días anteriores al acto del *sufragio*: 1) Haga proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas; 2) Reparta a personas o entidades privadas bienes adquiridos con dinero del Estado o como producto de donaciones de terceros al gobierno de la república, y 3) Se refiera directa o indirectamente a los demás candidatos o *movimientos políticos*, en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas. En el segundo de los preceptos mencionados, se dispone la correlativa sanción, la cual, en caso de tratarse de un primer incumplimiento, consiste en una comunicación escrita y privada que el Jurado Nacional de Elecciones dirige al partido o agrupación independiente, alianza o lista independiente, especificando las características de la infracción, las circunstancias y el día en que se cometió. Dicha sanción varía si persiste la infracción, ya que consiste en una amonestación pública y una multa, según la gravedad, no menor de treinta ni mayor de cien unidades impositivas tributarias.

Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla si se consideran los desarrollos que ha tenido el principio de reserva legal o legalidad, en lo que se ha dado en llamar la necesaria “cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal”, y que ocurre cuando en el tipo se establecen elementos cuya delimitación permita un margen de apreciación para la autoridad administrativa, o bien, si en la ley formalmente considerada se hace una descripción genérica de las conductas, precisándose, al propio tiempo, las clases y cuantía de las sanciones (“cobertura legal”), y dejándose a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas, lo cual, de entrada, implica que dicho facultamiento se traduzca en meras especificaciones o graduaciones, sin que se

creen nuevas faltas o sanciones, o bien, se alteren la naturaleza y límites de las previstas primigeniamente en la ley.

Relacionado con lo anterior, cabe tener presente lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, en el cual se prevén dos supuestos en que se presenta la llamada “cobertura legal”, mismos que están referidos a aquellos casos en que los *partidos políticos* pueden ser sancionados por incumplir las obligaciones señaladas en el artículo 38 del propio código y las demás disposiciones aplicables, así como las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.

#### *B. Prohibición de aplicación retroactiva desfavorable*

Además, al principio de legalidad, específicamente de tipicidad, se agrega el de la prohibición de la aplicación retroactiva desfavorable, lo que significa que la ley rige para el futuro, sin que pueda obrar para actos o hechos pasados, salvo cuando ello redunde en beneficio de la persona a la que se pretende aplicar la nueva disposición jurídica.

*Verbi gratia*, en el artículo 49, párrafo 6, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expresamente se preceptúa que ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

#### *C. Protección de bienes jurídicos*

Igualmente, debe tenerse presente que, para la tipificación de una falta o infracción, se considera primordialmente su relevancia en el orden jurídico, ya que se atiende a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta afecte, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo indudablemente se sancionará como una falta o infracción administrativa, puesto que en caso de que se afecten valores fundamentales para la convivencia humana y la vigencia del Estado democrático de derecho habría lugar al establecimiento de un *delito electoral*.

Lo anterior resulta lógico en la medida de que el derecho penal tiene como objeto primordial la protección de los bienes jurídicos esenciales o más importantes para la convivencia humana, es decir, se trata de un sistema de normas jurídicas por las cuales se tutelan bienes jurídicos fundamentales y sancionan las conductas que efectivamente los lesionen o pongan en peligro, mientras que en el derecho de las faltas o infracciones administrativas, incluidos las electorales, se protegen bienes jurídicos de una menor relevancia; además, dichas normas penales son un recurso de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), ya que involucra la aplicación de penas restrictivas de la libertad personal o más graves aun, de ahí que, antes de acudir al expediente penal, deban agotarse otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como sería el propio derecho de las faltas o infracciones administrativas, incluido el electoral, lo cual, según lo indican García de Enterría<sup>13</sup> y Parada Vázquez<sup>14</sup>, propicia los fenómenos de despenalización de las conductas ilícitas, sin que se admita que por el hecho de que se lleven de un campo a otro del derecho

ciertas conductas, ello autorice el resquebrajamiento de las garantías legales y jurisdiccionales del sujeto infractor o activo.

Sobre el particular, es pertinente citar lo dispuesto en el artículo 194 del Código Electoral de Bolivia, en el que se establece: “Todo acto u omisión involuntaria en el cumplimiento de los deberes electorales y que no revista gravedad constituye falta electoral y se castiga con sanciones pecuniarias y/o arresto. Toda acción u omisión dolosa o culposa voluntaria, violatoria de las garantías que establece este Código, constituye un delito electoral penado con arresto y/o multa”, así como lo indicado en el artículo 64 de la Ley de Partidos Políticos de Bolivia, cuyo texto es: “Constituyen infracciones a la Ley de Partidos, las transgresiones cometidas por militantes o miembros de la dirección política de un partido a las disposiciones de la presente Ley, generando una responsabilidad según el caso personal o partidario, conforme con lo establecido en el presente Capítulo, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que dieran lugar.”

Sin embargo, también resulta oportuno destacar lo dispuesto en los artículos 149 a 154 del Código Electoral de Costa Rica, en cuyo articulado, en forma textual, no se aprecia la previsión de infracciones administrativas, ya que para el conocimiento de las llamadas “contravenciones” y los delitos que ahí se prevén, indistintamente, las autoridades competentes son los Tribunales Penales, si bien, respecto de ciertos preceptos jurídicos, podría sostenerse que propiamente se trataría de *faltas electorales*, puesto que se sancionan conductas no muy graves, precisa y únicamente con multa de uno a cinco salarios base mínimo menor mensual; por ejemplo, cuando cierta persona se presente armado, en estado de embriaguez notoria o bajo el efecto de drogas, al local donde funciona un organismo electoral, para servir su cargo, o bien, cuando el sujeto se estacione en el local electoral para la votación en las condiciones ya referidas (artículos 149, en relación con el 15 y 105).

Una situación similar ocurre en Argentina, nación en la cual las *faltas electorales* (en las que, inclusive, se admite la posibilidad de privación de la libertad hasta por quince días) son conocidas en instancia única por los jueces electorales, mientras que los *delitos electorales* son resueltos por dichos jueces, en primera instancia, con apelación ante la Cámara Federal de la respectiva jurisdicción, según se dispone en los artículos 125 a 146 del Código Electoral Nacional. Empero, ciertas conductas son sancionadas exclusivamente con multa e igualmente se estiman de una gravedad mínima, por ejemplo, cuando un ciudadano deja de emitir su voto y no se justifica ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta días de la respectiva elección, se le impone una pena pecuniaria de cincuenta a quinientos pesos argentinos.

#### *D. Non bis in idem*

Una situación íntimamente vinculada con el ejercicio del poder sancionador del Estado y los diferentes ámbitos materiales de validez de las normas penales electorales y las disposiciones jurídicas sobre faltas o infracciones electorales, es la que ocurre con el principio general del derecho de *non bis in idem*, por el cual se obliga a armonizar los ilícitos penales y los administrativos, en forma tal que se impida la posibilidad de que una misma conducta (realizada por un mismo sujeto activo y respecto de un mismo bien y



objeto jurídicos), se tipifique dos o más veces con diferentes efectos punitivos, y se juzgue en dos o más procesos, sin importar su distinta naturaleza administrativa o jurisdiccional.<sup>15</sup>

Parece que esta situación es difícil que se llegue a presentar cuando, en un mismo ordenamiento jurídico, se prevén las faltas y *delitos electorales*, estableciéndose auténticos códigos electorales, a diferencia de lo que, por ejemplo, ocurre en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, en donde existe una dispersión jurídica en la materia, ya que se tienen leyes de elecciones, de *partidos políticos*, orgánicas o institucionales, estatutos de servidores o *funcionarios electorales*, o bien, un código penal con un título específico sobre dicha materia. Por el contrario, lo anterior no se aprecia en forma acusada en Guatemala, ya que en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se reúne lo atinente a dicha materia, especialmente lo relativo a los delitos y *faltas electorales*.

#### *E. Principio de culpabilidad*

Por otra parte, en las *faltas electorales*, como sucede en el derecho penal, es necesario recordar la vigencia del principio general del derecho que se resume en el aforismo latino *nulla poena sine culpa*, lo cual implica la necesidad de que la conducta sea atribuible y reprochable al sujeto activo o autor, es decir, que el acto u omisión, además de típico y antijurídico, sea atribuible a una persona imputable que comprenda la antijuridicidad de su conducta y le sea exigible otro tipo de conducta conforme a derecho, sin que lo ampare alguna causa de inculpabilidad. En suma, el sujeto debe ser responsable o culpable de su proceder antijurídico.<sup>16</sup>

En México, existe una exigua regulación de los elementos que se deben considerar para la fijación de una sanción y que están relacionados con el grado de culpabilidad, como se constata a través de lo dispuesto en el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo texto se determina que, para la fijación de las sanciones correspondientes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y que, en caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Sin embargo, en ese país la situación sería menos graves que en otras naciones de la región, en las cuales no se aprecian criterios para la determinación de los grados de responsabilidad del infractor y del monto o alcances de la sanción.

Sin embargo, existen aspectos controvertidos, como son la llamada responsabilidad objetiva, subsidiaria o sin culpa (por ejemplo, en los casos de obligaciones solidarias o por “riesgo creado”), la aplicación de sanciones cuando hay distintos grados de participación (encubrimiento o complicidad) y los tipos de autoría (intelectual o material), así como la sanción de personas jurídicas (*partidos políticos*, sindicatos, sociedades civiles o mercantiles y organizaciones de ciudadanos, por ejemplo), respecto de los cuales no es clara la responsabilidad subjetiva o culpabilidad y se ha acudido al argumento de la singularidad propia del derecho administrativo, eludiendo la vigencia del principio *societas delinquere non potest* y destacando que la imputación como autor de una infracción a una persona jurídica responde a la propia naturaleza de la ficción jurídica por la cual ésta se genera, ya que si bien ocurre la inexistencia de una voluntad

propriadamente dicha, sin embargo, no está ausente la capacidad de infringir las normas que rigen su creación, existencia y actuación.

Es decir, la capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa a una persona jurídica, están dadas por los bienes jurídicos protegidos por la norma infringida y la necesidad de que dicha protección sea eficaz, así como por el riesgo que, en consecuencia, debe soportar la misma persona jurídica ante el quebrantamiento de las normas que la rigen, así sea por las personas físicas que integran sus órganos directivos (*culpa in vigilando*).<sup>17</sup>

Así, *verbi gratia*, llaman la atención los casos de Argentina (artículos 40 a 54 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos); Bolivia (artículos 62, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos); Colombia (artículo 8° de la Ley Estatutaria 130 de 1994), Guatemala (artículos 88 a 96 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos) y México (artículos 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), sitios en los cuales pueden aplicarse sanciones administrativas a los *partidos políticos* que van desde la amonestación, la limitación, restricción o suspensión de derechos, o bien, multa, hasta la pérdida del registro, o bien, suspensión o cancelación de su personería, registro o personalidad política, por actos consistentes en la no realización de *elecciones* partidarias internas durante el término de cuatro años (Argentina); la no presentación de cuenta documentada a la Corte Nacional Electoral, dentro de los ciento veinte días computables desde la fecha de la *elección*, cuando se hubiere recibido financiamiento estatal para *campaña electoral* (Bolivia); violaciones a los principios de organización y funcionamiento de un *partido político* (Colombia); incumplimiento o desobediencia de algún mandato escrito del Tribunal Supremo Electoral, o bien, participación en actos tendientes a la reelección de la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad o aumentar el periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República (Guatemala), y aceptación de donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o por solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, así como por sobrepasar, durante la *campaña electoral*, los topes a los gastos de campaña (México).

#### F. Principio de proporcionalidad

El principio de culpabilidad está relacionado con el de proporcionalidad, mismo principio que supone una correspondencia entre la falta y la sanción; es decir, debe existir una individualización de la sanción (la cual comúnmente se expresa entre un mínimo y máximo, o bien, contemplando consecuencias jurídicas alternativas o conjuntivas), precisamente en función de los elementos objetivos, subjetivos y normativos que concurren en el hecho ilícito, como serían los datos de imprudencia, negligencia, descuido o dolo; la calidad de autor o partícipe del agente; las circunstancias personales y económicas del sujeto infractor; su calidad de primo infractor o reincidente; la gravedad de la lesión del bien jurídico o su puesta en peligro; las circunstancias que envuelvan al hecho; la posibilidad de reparar el ilícito y revertir sus efectos, etcétera. En suma, el carácter y monto de la sanción no debe sobrepasar al grado de culpabilidad.

Al respecto, es importante tener presente lo que se mencionó en este trabajo al hablarse de los casos de derecho positivo en el punto relativo al principio de culpabilidad, si bien cabe agregar que en Bolivia se establece una graduación de las sanciones que va en función de la levedad o gravedad de la infracción, así como la reincidencia, como se puede constatar en los artículos 66, 68 y 70 de la Ley de Partidos Políticos.

#### *G. Principios específicos de las sanciones administrativas*

Una vez que se abordó el principio de proporcionalidad, es oportuno referirse a los principios de racionalidad y personalidad que sujetan a las sanciones electorales, los cuales impiden la vulneración de la dignidad del ser humano y prescriben la limitación de derechos del infractor en la medida estrictamente necesaria sin que devengan en trascendentes, fatales, inusitadas, infamantes, degradantes, crueles o inhumanas, y sin que aquéllas traspasen la persona o bienes del infractor (salvo lo que se ha considerado en los casos de personas jurídicas y de responsabilidad subsidiaria o solidaria), ya que la pena agota sus efectos en el autor de la infracción o falta, sólo puede afectar o limitar sus derechos.

Al respecto, también es pertinente referirse a las posibles consecuencias jurídicas o sanciones, genéricamente entendidas, que pueden reportar las faltas administrativas las cuales van desde la *nulidad electoral* (México, artículos 71 a 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), pasando por los mecanismos de ejecución forzosa con un propósito correctivo (embargos o apremios sobre el patrimonio, ejecuciones subsidiarias, multa coercitiva y arrestos administrativos), hasta las sanciones propiamente represivas (amonestaciones, clausuras, suspensiones, multas, destituciones, revocación de actos administrativos favorables para el infractor, etcétera, como se registra en los artículos 15, inciso b), 88 y 111 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala).<sup>18</sup>

#### *H. Disposiciones de derecho internacional público de carácter sustantivo*

Ciertamente, en los artículos 7; 15, párrafo 1; 17; 19, párrafo 3; 21, y 22, párrafo 2, del Pacto, así como 5, párrafos 1 a 3; 9; 11, párrafos 2 y 3; 13, párrafo 2; 15; 16, párrafo 2; 21, párrafo 2; 22, párrafo 2, y 30 de la Convención, en los cuales, si bien se alude a la prohibición de que se condene por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren “delictivos”, esta circunstancia no impide que, por extensión y como principio general del derecho, reconocido en instrumentos de derecho internacional público, se aplique al campo de las faltas e infracciones administrativas, y de ahí al electoral, inclusive las prescripciones por las cuales se proscriben las penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes, incompatibles con el respeto debido a la dignidad del ser humano y que impiden que la pena trascienda a la persona del delincuente.

Lo anterior, máxime si se tiene presente que en dichas disposiciones se prohíben las injerencias arbitrarias e “ilegales” en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia, así como los ataques “ilegales” a la honra y reputación de las personas, estableciéndose la protección legal contra dichos ataques o injerencias. Igualmente, si se

recuerda que las libertades de opinión, pensamiento, expresión, reunión y de asociación, pueden restringirse si así se expresa en la ley y cuando dichas limitaciones sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos de los demás y la protección de la seguridad y orden públicos, por ejemplo.

#### **IV. Aspectos procesales**

En los párrafos precedentes se dejó establecido que, en el ejercicio de la facultad coactiva del Estado, luego de las faltas e infracciones electorales, resultan aplicables los principios que rigen en el derecho penal (en el presente caso del derecho procesal penal), en la medida de que dichas faltas, a final de cuentas, son normas jurídicas que conllevan la restricción de derechos del individuo.

Al respecto deben distinguirse dos aspectos procesales que serán objeto del desarrollo posterior. Uno primero que corresponde a los principios jurídicos que rigen en el ejercicio de la potestad sancionadora a través de un procedimiento administrativo que tiene por objeto la determinación de la comisión de la falta o infracción electoral, así como de la responsabilidad del sujeto activo, incluida, en su caso, la fijación y aplicación de la sanción respectiva, y otro gran apartado que se identifica con aquellos postulados que resultan aplicables en los procesos jurisdiccionales para la impugnación de las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo sancionador (derecho a la tutela judicial efectiva que se resume en el aforismo *nulla poena sine iudicio*).

Por ejemplo, en Argentina se hace una diferenciación de los procesos sancionatorios, porque las faltas sólo admiten una instancia, si bien, ante un órgano jurisdiccional, en tanto que los *delitos electorales* admiten dos instancias (artículo 146 del Código Electoral Nacional). En México, existe la distinción entre el procedimiento administrativo electoral (artículos 270 a 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y el auténticamente jurisdiccional (artículos 40 a 48 de la Ley general del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), al igual que en Bolivia, puesto que, en dicho país, se prevé un procedimiento en materia de infracciones a la Ley de Partidos Políticos (artículos 71 a 77), y dos procedimientos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional, en el caso de transgresiones al Código Electoral (artículos 217 a 221).

##### *A. Principio de legalidad en materia procesal*

A la amplia consideración que en apartado anterior se hizo sobre el principio de legalidad, cabe agregar que aquel postulado deviene para la autoridad, además, en la obligación de limitar su actuación al ejercicio puntual de las competencias, ciñéndola a los términos y condiciones que se prescriben en la ley, así como fundando y motivando sus actos en lo previsto en la ley.

Así, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente se establece el principio de legalidad como rector de la función estatal relativa a la organización de las *elecciones*. En el caso de Perú, se determina que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, y que al Jurado Nacional de Elecciones le compete fiscalizar

la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los *procesos electorales*, de *referéndum* y de otras consultas populares, así como de la celebración de los padrones electorales; velar por el cumplimiento de las normas sobre *organizaciones políticas* y demás disposiciones en materia electoral, por ejemplo, según se dispone en los artículos 2°, párrafo 24, inciso a), y 178 de la Constitución Política del Perú.

#### B. Presunción de inocencia

Este principio que resulta aplicable tanto en el procedimiento administrativo en materia de faltas o infracciones electorales como en el subsecuente proceso jurisdiccional para la revisión de las decisiones que se adopten en aquél, implica la necesidad de que la aplicación de una sanción debe ir precedida de un actividad probatoria, ya que respecto de todo sujeto opera la presunción de que se ha comportado de acuerdo con lo que se prescribe en el orden jurídico, salvo que se acredite fehacientemente y a través de pruebas conducentes y legales, su culpabilidad y grado de responsabilidad, por lo que corresponde a la autoridad competente acreditar esos extremos subjetivos; es decir, sobre esta pesa la carga de la prueba, mientras que al presunto infractor se le libera de la obligación de acreditar su inocencia o no participación en los hechos.<sup>19</sup>

*Verbi gratia*, es en el artículo 29, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de Colombia, en el cual se prescribe que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable, estableciéndose que es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

#### C. Principios aplicables al procedimiento administrativo en materia de faltas electorales

La primera fase del procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales*, se puede identificar como la de instrucción, averiguación, investigación o inspección, la cual tiene por objeto la comprobación de la existencia de la falta electoral, así como la culpabilidad del sujeto activo o agente y su grado de responsabilidad, y una segunda fase que corresponde a la propiamente sancionatoria o punitiva, en la cual se establece el *quantum* de la sanción específica y de hecho se impone la misma.<sup>20</sup>

En un primer momento de la primera fase figura la notificación del inicio del procedimiento, en el cual se identifican los elementos esenciales del procedimiento: Las partes y el *tema probandum* que posibilitan el derecho de defensa del presunto infractor; es decir, el acto, hecho u omisión objeto del proceso y los preceptos en que se prevé la falta y la sanción respectiva, así como la autoridad o sujeto que efectuó la delación, acusación o denuncia, o bien, en su caso del acuerdo que da inicio al procedimiento, incluidas las normas jurídicas que reconocen competencia a la autoridad instructora y la sancionadora; asimismo, se debe otorgar al presunto infractor la posibilidad de conocer los elementos probatorios del cargo que se aporten al proceso.<sup>21</sup> Posteriormente, vendría una fase por la cual se contesta el cargo y se ofrecen las pruebas del supuesto o presunto infractor; después, sucede una fase para el desahogo de las probanzas, así como para la formulación de los alegatos, concluyendo con una resolución en la que se haga una puntual valoración de los elementos que se integren al expediente o sumario y las

correspondientes consideraciones de derecho y, en su caso, se determinen los extremos que sirven para determinar la infracción y la sanción. Para cada una de estas fases debe preverse un plazo suficiente y razonable para el desahogo de las diligencias que comportan.

Al respecto, es ilustrativo acudir a los casos de Bolivia, España y México, para determinar los distintos alcances y desarrollos que se ha dado al procedimiento administrativo en materia de faltas electorales.

*D. Principios aplicables al proceso jurisdiccional para la impugnación de decisiones del procedimiento administrativo en materia de faltas electorales*

En el proceso jurisdiccional para la impugnación de las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales*, es importante destacar las características de la autoridad que revisará la resolución del procedimiento administrativo, la cual debe ser imparcial por cuanto a que no tenga algún interés particular en la causa, independiente de la instancia administrativa, que se haya establecido con anterioridad al asunto y tenga una competencia genérica (*nemo iudex sine lege*). Este proceso constituye la garantía de audiencia por antonomasia en el que se debe observar un proceso público y sin dilaciones indebidas. En dicho procedimiento, el objeto del proceso será la revisión de las decisiones intermedias o la resolución final que se adopten en el procedimiento administrativo, de ahí que su desarrollo registre algunas modificaciones a los principios que se deben observar en un proceso de primera instancia (que en la especie podría estar configurado por el procedimiento administrativo ya analizado), como son la oportunidad para ofrecer pruebas supervenientes o que indebidamente no se hubieren admitido en el procedimiento administrativo; enseguida, en su caso, ocurriría una etapa de admisión y desahogo de las pruebas que se hubieren admitido, con la consecuente etapa de alegatos, y concluiría dicho proceso con una sentencia judicial en la que se haga una valoración legal de las probanzas y se analice la integridad de los méritos jurídicos y las razones que se hagan valer en el escrito por el que se dé inicio al proceso por el actor o infractor, atendiendo puntualmente a sus peticiones y exponiendo las causas y motivos legales por las cuales, de ser el caso, no se acojan por el órgano jurisdiccional, pudiendo tener como efectos los de modificar, revocar o confirmar la sanción administrativa.

Como se puede apreciar, existirían dos instancias. Una primera que estaría integrada por el procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales* y, una segunda, por el proceso jurisdiccional para impugnar las decisiones que se adopten en dicho procedimiento.

Igualmente, es importante analizar los casos de Argentina, Bolivia, España y México, en los cuales se hacen distintas regulaciones para la sanción de las *faltas electorales*, según se advirtió al principio de este apartado y, en el caso de la nación europea, en el primer subtítulo de este mismo apartado.

*E. Disposiciones de derecho internacional público de carácter procesal*

El derecho de audiencia encuentra cobijo en el derecho internacional público y extiende sus alcances a los procedimientos y procesos relacionados con las *faltas electorales*, cuando en el artículo 14, parágrafo 1, del Pacto se establece que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil (expresión esta última que debe ser entendida en forma genérica y en oposición a “penal”, lo cual, desde luego, permite comprender a las faltas electorales).

A lo anterior debe aunarse lo previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención, lo cual es en el sentido de que la persona tiene derecho a ser oída dentro de un plazo razonable para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter, y que la persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (lo cual despeja toda duda sobre los alcances jurídicos de dicho derecho humano a un recurso efectivo).

Ahora bien, en los artículos 14, párrafos 2, 3 y 5, del Pacto y 8 de la Convención, se establece que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y que son garantías mínimas del proceso para la persona acusada de un delito: a) La información sin demora, en su idioma, previamente y con detalle, de la naturaleza y causa de la acusación; b) La disposición del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y comunicación libre y privada con un defensor de su elección; c) El juzgamiento sin dilaciones indebidas; d) El que la persona sujeta al proceso esté presente en el mismo y se defienda personalmente o a través de un defensor de su elección; sea informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, que se le nombre uno de oficio, gratuitamente, si carece de medios suficientes para pagarlo; e) La posibilidad de interrogar y hacer interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los de descargo y que sean interrogados en las mismas condiciones que los de cargo; f) la asistencia gratuita por un intérprete, si no comprende el idioma empleado en el tribunal; g) La prohibición de que al acusado se le obligue a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable, y h) El derecho de recurrir la sentencia o resolución ante un juez o tribunal superior.

Por las mismas razones que se expusieron en el apartado anterior relativo a los aspectos sustantivos de las faltas administrativas, cabe extender estas garantías procesales a los procedimientos administrativos en materia de faltas electorales y los procesos jurisdiccionales respectivos, ya que se trata de mecanismos que tienen la potencialidad suficiente para limitar el disfrute y ejercicio de derechos de la persona y, en esa medida, afectar derechos humanos.<sup>22</sup>

## Vocablos de referencia:

Delitos electorales  
Elecciones  
Justicia electoral  
Nulidad de elecciones  
Sistemas electorales

## Bibliografía:

- Acosta Romero: *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, 1996.
- Aguado i Cudolà, VincenV y Trayter Jiménez, J. Manuel: *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, España, 1995.
- Dominguez Vila, Antonio: *Constitución y derecho sancionador administrativo*, España, 1997.
- Dromi, Roberto: *Derecho administrativo*, 6ª. ed., Argentina, 1997.
- Encinar González, Juan José y Francisco Fernández Segado: “Delitos electorales”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11ª. ed., España, 1995.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4ª. ed., España, 1995.
- Garrido Falla, Fernando: *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 10ª. ed., España, 1992.
- Kelsen, Hans: *Teoría general del Derecho y del Estado*, tr. Eduardo García Maynez, 2ª. ed., México, 1988.
- Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de derecho administrativo*, t. IV, 6ª. ed., Argentina, 1997.
- Mir Puig, Santiago: *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Social y democrático de Derecho*, 2ª. ed., España, 1982.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, 1994.
- Novoa Monreal, Eduardo: “Algunas reflexiones sobre el derecho de castigar del Estado”, en *El poder penal del Estado*, Argentina, 1985.
- O’Donell, Daniel: *Protección internacional de los derechos humanos*, Perú, 1989.
- Palma del Teso, Angeles de: *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, España, 1996.
- Parada, Ramón: *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 10ª. ed., España, 1998.
- Rubio Llorente, Francisco: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, España, 1997.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo. Segundo curso*, t. I, 18ª. ed., México, 1997.

Juan Carlos SILVA ADAYA

## NOTAS

- 1 Kelsen, Hans: *Teoría general del Derecho y del Estado*, tr. Eduardo García Maynez, 2ª. ed., México, 1988, pp. 17-66.
- 2 En buena medida se seguirán los desarrollos y esquemas teóricos que se utilizan en las obras: a) Aguado i Cudolà, VincenV y Trayter Jiménez, J. Manuel: *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, España, 1995, 819 pp.; b) Domínguez Vila, Antonio: *Constitución y derecho sancionador administrativo*, España, 1997, 382 pp.; c) Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11ª. ed., España, 1995, pp. 210-22; d) García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4ª. ed., España, 1995, pp. 163-204; e) Garrido Falla, Fernando: *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 10ª. ed., España, 1992, pp. 146-165; f) Parada, Ramón: *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 10ª. ed., España, 1998, pp. 500-576; g) Rubio Llorente, Francisco: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, España, 1997, pp. 3454-359, y h) Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo. Segundo curso*, t. I, 18ª. ed., México, 1997, pp. 613-630.
- 3 Mir Puig, Santiago: *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Social y democrático de Derecho*, 2ª. ed., España, 1982, pp. 25-48, y Novoa Monreal, Eduardo: “Algunas reflexiones sobre el derecho de castigar del Estado”, en *El poder penal del Estado*, Argentina, 1985, pp. 185-203.:
- 4 Op. cit., pp. 198-207.
- 5 Op. cit., pp. 168, 169 y 174.
- 6 Op. cit., p. 351.
- 7 Op. cit., pp. 529-532.
- 8 Estas tesis se recogen en la publicación denominada *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.



- 9 Acosta Romero: *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, 1996, pp. 518-520.
- 10 Lo anterior resulta pertinente, además, en la medida en que en ciertos países como, por ejemplo, lo son Argentina, nación en la cual dichos tratados, entre otros, tienen jerarquía constitucional (artículo 75, parágrafo 22, de la Constitución de la Nación Argentina); Guatemala, país en el cual existe el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por dicha nación tiene preeminencia sobre el derecho interno (artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala), y Venezuela, lugar en el cual los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por dicha nación, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por la propia Constitución y la ley de la República, siendo de aplicación inmediata y directa para los tribunales y demás órganos del Poder Público (artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).
- 11 Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, 1994.
- 12 González Encinar, Juan José y Francisco Fernández Segado: “Delitos electorales”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 1998, pp. 631-673.
- 13 Op. cit., pp. 163-166.
- 14 Op. cit., pp. 502-529.
- 15 Cfr. Fernando Garrido Falla: op. cit., pp. 151-153; Eduardo García de Enterría: op. cit., pp. 183-184; Ramón Parada: op. cit., pp. 553-557, y Francisco Rubio Llorente: op. cit., pp. 350-353. Dichos autores destacan los casos en que es discutible u opinable dicho principio, para la jurisprudencia del tribunal Constitucional de España, entre los cuales destaca los casos en que se trata de sanciones disciplinarias y cuando el ilícito acarrea la rescisión o revocación de actos administrativos favorables, así como la primacía de las sanciones penales sobre la administrativas.
- 16 Vid. Palma del Teso, Angeles de: *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, España, 1996, 225 pp.
- 17 Vid. Garrido Falla, Fernando: op. cit., pp. 536-541.
- 18 Ibid., pp. 146-161.
- 19 Cfr. Domínguez Vila, Antonio: op. cit., pp. 351-357.
- 20 Lo anterior sin desconocer que en el derecho español, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, debe existir una clara diferenciación entre el órgano instructor y el de decisión o sancionador, a fin de garantizar la vigencia del principio acusatorio y la imparcialidad de los órganos respectivos. Efectivamente, existe una clara diferenciación en el procedimiento sancionador en dos etapas, como se puede apreciar en los principios que se establecen en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los dos distintos procedimientos que se prevén en la Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993. Por ejemplo, cabe destacar que en dicho reglamento se prevé que, una vez agotada la fase probatoria, el órgano instructor procederá a la formulación de una propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideran probados y su exacta calificación jurídica; se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que se propone debe imponerse, o bien, se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad; igualmente que la propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento y concediéndoles un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento; presentados los alegatos o transcurrido el plazo respectivo, que el instructor cursará inmediatamente al órgano competente para resolver su propuesta, junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el expediente; asimismo, que el órgano decisor podrá, antes de dictar resolución, decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento, y que el órgano competente dictará la decisión definitiva. Vid. Parada, Ramón: op. cit., pp. 557-560 y 564-572.
- 21 Vale la pena reflexionar sobre la posibilidad de incluir dentro de dichos derechos a la asistencia letrada o de un abogado de oficio, así como de un intérprete, para el caso de que el supuesto infractor no hable español.
- 22 Cfr., O’Donnell, Daniel: *Protección internacional de los derechos humanos*, Perú, 1989, pp. 151-204.

## FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Hablar de *financiamiento de la política* lleva a desarrollar conceptos y enfoques de mayor generalidad y más comprensivos que los hasta ahora más frecuentemente estudiados de financiamiento electoral (ver *financiamiento de los procesos electorales*) o de financiamiento de *partidos políticos*. Abarca también, por lo tanto, más allá de la inagotable casuística de las legislaciones y peculiaridades nacionales, las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del *sistema político* y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la *política*. La profusión, el ámbito y el rigor cada vez mayores de las investigaciones empíricas y normativas sobre financiamiento electoral y de partidos (ver, por ejemplo, para el ámbito iberoamericano Del Castillo y Zovatto (*editores*) 1998), han enriquecido el conocimiento sobre dichos temas pero suscitan cada vez más agudamente la necesidad de remontarse a concepciones de mayor alcance teórico que permitan vincularlos más sistemáticamente con otras disciplinas fuera de las politológicas y jurídicas. En este sentido el financiamiento político no es sino un caso especial de la utilización de recursos escasos presentes que serán retribuidos con beneficios futuros que compensen la inversión y el tiempo transcurrido, quizá con creces, desde que se realizó. Es decir, se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos. Estos aspectos y perspectivas financieras generales son pertinentes para el análisis del financiamiento político, sólo que en este campo se presentan dentro de un grado tan elevado de incertidumbre y polémica que parecen inapropiados y hasta se llega a rechazar completamente su aplicación.

Sin embargo, si bien se mira, la estructura del problema es similar tanto en la economía como en la *política*. Pero en esta última, las preguntas sobre si existen realmente tales beneficios, sobre quién realmente se beneficia y, sobre todo, la *legitimidad* de tal beneficio (ver *corrupción política*) constituyen su núcleo mismo y, sobre todo, el de la *política* democrática. En efecto, el financiamiento político no sólo consume recursos en dinero sino también los que derivan de un involucramiento personal y colectivo que no se da con tanta intensidad en el campo económico. Por otra parte, el ideario democrático impone severas restricciones en cuanto a los beneficios permisibles, sobre todo en los casos de financiamiento electoral y partidista, y estas cuestiones están sometidas a una viva discusión a la que todos nos sentimos autorizados y no admitimos que sobre ellas sólo puedan opinar especialistas. De esta manera el tema del *financiamiento de la política* forma una sección fundamental de la teoría de la *democracia*.

### I. Financiamiento político y *democracia*

En todos los *sistemas políticos* ha existido, de una u otra forma, una “clase política” (Mosca 1958) destacada del resto de la sociedad (García-Pelayo 1991a) y siempre es posible suscitar la pregunta sobre cómo ha logrado mantenerse para realizar su actividad, pero en sistemas más o menos cerrados o de participación restringida, el tema ha carecido del

carácter nuclear y problemático que adquiere en nuestro tiempo dentro del marco del sistema democrático y de la *política* abierta y de masas que éste supone. Los diferentes aspectos de este hecho fundamental podrán verse más claramente considerando dos temas principales: el financiamiento de la *democracia* misma y el financiamiento de los actores de la *democracia*.

#### A. *Financiamiento de la democracia*

Operativamente las democracias se definen por la determinación de mayorías decisorias a través de *procesos electorales*. Ahora bien, la escala de las sociedades políticas actuales, aun en los estados más pequeños, significa que cada *elección*, incluso las locales, entrañen costos apreciables para su realización. Entre tales costos no sólo deben incluirse los propiamente monetarios sino también los impactos de todo tipo en la mayor o menor incertidumbre y agitación que producen estos procesos, impactos que en democracias poco consolidadas y en sociedades escasamente institucionalizadas llegan a ser muy acentuados. Pero también el progreso democrático conduce a que, debido a diversos factores, las *elecciones* se hagan cada vez más frecuentes. Uno de estos factores es que cada vez mayor número de autoridades son elegidas que antes no lo eran. Los diferentes procesos de descentralización política o de devolución conducen a este resultado pero por otro lado hay también cada vez más *elecciones* porque se acortan los períodos de muchas de dichas autoridades. Además, este incremento cuantitativo se potencia con la introducción de otros tipos de *elecciones* como los referendos, donde supuestamente no están en juego personas sino decisiones, y los plebiscitos. El fenómeno se reviste de una cobertura doctrinaria e ideológica cuando no sólo se produce por un proceso de maduración democrática sino que también se lo justifica y propulsa a partir de ideas que proclaman el necesario advenimiento de una *democracia* participativa según unos complementaria, según otros superadora de la *democracia* representativa. Cualquiera sea, sin embargo, la interpretación que se sustente sobre la *democracia* participativa, y pese a que se sostenga que no se reduce a la simple multiplicación de *elecciones* tal es, sin embargo, uno de sus resultados. De todas maneras la participación entendida en su sentido más amplio envuelve un costo educativo importante. Es necesario así tener en cuenta que también la desconfianza en los representantes y en las formas de la *democracia* representativa son un importante factor generador de costos.

Junto al incremento cuantitativo de *procesos electorales* se desarrollan paralelamente los progresos tecnológicos aplicados al acto de votación en sus diferentes fases, es decir, al registro de *electores*, al *voto* en sí mismo, al *escrutinio* de lo votado y a la transmisión telemática de los resultados. Ya existen hoy importantes inversiones dedicadas a lo que podríamos llamar la industrialización del *voto* lo cual constituye un factor nada despreciable de aumento de los costos. Pero este hecho tecnológico-económico, cuya presión sería relativamente simple de manejar, se convierte en un coadyuvante explosivo al aumento de la carga financiera cuando se combina con la desconfianza y deslegitimación de un *sistema político*, en general, y de un sistema de *administración electoral*, en especial. En tal caso ocurre que se emprende un esfuerzo, probablemente mal encaminado, de reemplazar la credibilidad perdida por la supuesta seguridad brindada por la tecnología. Al ser esta situación más frecuente en países que al mismo tiempo que más inestables políticamente son más pobres, nos encontramos con la paradójica situación de

que la *democracia* se vuelve más costosa donde menos debería serlo y el incremento de los costos democráticos se convierte en un factor de crisis y un argumento importante de quienes adversan el sistema.

*Procesos electorales*, actos de votación, tecnologías electorales, etc., deben ser administrados y convenientemente gerenciados lo cual consume recursos, independientemente de que esta tarea la realice un ente estructural y funcionalmente diferenciado del resto del estado, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, o algún órgano administrativo regular dentro de cuyas atribuciones se incluye también la *administración electoral*. En la sección III se verá cómo a los *organismos electorales* se les requiere también que enfrenten la compleja tarea paraelectoral del control del financiamiento.

De esta manera, pues, tanto por razones estructurales como coyunturales, tanto generales a todos los *sistemas políticos* democráticos, como específicos a algunos de ellos, el renglón de los costos de la *política* democrática pasa a convertirse en un asunto al que cada vez habrá que darle más importancia y atención en la contabilidad y estadística del estado. No obstante, la enunciación del tema revela inmediatamente las dificultades que impiden su más riguroso tratamiento pues cualquier insinuación sobre la optimización de los objetivos democráticos con base en consideraciones de costos es tachada de economicista, alegándose un carácter cuasi absoluto e intransable de los valores democráticos en relación con otros que también habría que tomar en cuenta. Este extremo que, a su vez, podría calificarse de “politicista”, no siempre es tan consecuentemente aplicado por los actores políticos o en las legislaciones. En el primer caso cuando éstos, después de estimular la euforia electoral, alegan luego la fatiga de los *electores* para frenarla y en el segundo, cuando algunas establecen normas que obligan a presentar cauciones a los candidatos a quienes luego les serán descontadas de no obtener un número mínimo de *votos* (Pinto-Duschinsky 1997). En esta última situación se crea otro conflicto agudo de valores pues los afectados por la medida alegarán, a su vez, que con ello se establece una intolerable barrera de entrada a nuevas o disidentes fuerzas políticas.

#### *B. Financiamiento de los actores de la democracia*

Si la ecuación ideológica de costos y beneficios es netamente favorable a la *democracia*, la consecuencia lógica estricta sería que también lo fuera respecto de sus elementos componentes, especialmente respecto de los agentes que tienen a su cargo la realización de la *democracia*, a saber, sus protagonistas políticos individuales o colectivos, puesto que si se admite un postulado como válido debe también admitirse la validez de lo que lo posibilita. Sin embargo, no es así. El tema del financiamiento público de dichos actores nos remite a viejas discusiones sobre el carácter productivo y la justificación del trabajo político que hasta se llega a considerar parasitario. Es así como quizá se convenga en que no puede haber un mundo sin *política* pero no se deja completamente de pensar que podría haberlo sin políticos. En este sentido los cuestionamientos a la *democracia* representativa son en el fondo también cuestionamientos a la existencia misma de una clase política. Este viejo tema parecía, sin embargo, haber sido superado por un consenso pacífico en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia de financiamiento público de los *partidos políticos* pero vuelve a generar polémica en muchos países. Por otra parte, contribuye a

complicar la discusión la posibilidad de financiamiento privado directo de los agentes de la *política*, variedad que no es concebible en el caso del financiamiento de la *democracia* como tal. Con referencia a enfoques económicos a los que deliberadamente se ha querido recurrir en este artículo, la pregunta consistiría en determinar si la actuación de los actores políticos debe considerarse un bien público que no se producirá espontáneamente en las magnitudes requeridas y que requerirá para ello de algún tipo de intervenciones complementarias, entre estas el financiamiento público. Adicionalmente se plantearía la interrogante de si los beneficios obtenidos mediante el financiamiento privado contribuyen al desmedro del bien común o si constituyen un mal menor inevitable que hay que asumir so pena de restringir excesivamente el libre ejercicio democrático si se lo prohíbe y que, más bien, debería controlarse antes que suprimirlo completamente. En la célebre sentencia Buckley v. Valeo, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, está planteada en definitiva esta cuestión hasta ahora ausente en la literatura latinoamericana donde sólo se problematiza el aspecto de la mediatización que impondría el financiamiento privado. En lo que sigue se abordará cada uno de estos aspectos debiendo advertirse que desde el nivel de abstracción y generalización empleado en este artículo el financiamiento privado y el público presentan sus ventajas y desventajas características aun si se combinan y que por ello no interesa tanto, constatar el predominio del sistema mixto y describir su variada gama de formas como analizar las ventajas y desventajas de los tipos puros que lo componen.

### *B.1. Financiamiento público*

En los sistemas democráticos de masas la cuestión del financiamiento público se refiere fundamentalmente a actores colectivos, llámense o no *partidos políticos*, sin embargo, no se excluye, en principio, tal financiamiento para actores individuales sobre todo bajo la forma de *candidaturas* en *campañas electorales*, lo que, sin embargo, crea problemas especiales a los que se aludirá posteriormente. La concepción hasta ahora predominante ha considerado a los *partidos políticos* como organizaciones públicas aunque no estatales. Esta concepción se afianza jurídicamente en forma directa cuando la legislación establece que la postulación de *candidaturas* es un monopolio de los partidos o, indirectamente, cuando consagra el *sistema electoral* de representación proporcional pues no tiene sentido hablar de *proporcionalidad* si no se trata de representación proporcional de grupos colectivos. Pero, más allá de la normativa, interesa el razonamiento politológico y filosófico-político que fundamenta la idea. Los partidos serían entes públicos en la medida que realizan finalidades de beneficio colectivo más allá de las particulares que, en un momento dado, podrían aspirar o lograr. La conceptualización clásica en los textos de ciencia política indica que los partidos a diferencia de los *grupos de presión* no expresan y promueven un interés particular (articulación de intereses) sino que asocian diferentes intereses de los grupos o clases que abarcan (partidos policlasistas) en una plataforma común (agregación de intereses). En otra forma de elaborar el tema, los partidos contribuirían a la formación política de la *ciudadanía* e incluso a la de cuadros para el estado, constituyendo, en definitiva, agentes de integración de la sociedad y del *sistema político* (García-Pelayo 1991b). Estos planteamientos han sido cuestionados afirmándose que los partidos representan intereses particulares que les son propios y considerando que cada vez más son sólo maquinarias electorales cuyos papeles supuestamente públicos se subordinan al objetivo fundamental de ganar *votos* y sólo sirven de fachada para justificar

el tan deseado financiamiento público (Álvarez, 1997). Aunque el cuestionamiento tiene el mérito de hacer reflexionar sobre una imagen de los partidos quizá excesivamente idealizada y recibida demasiado acríticamente, es posible reargüir la justificación de su financiamiento público tomando en cuenta otros enfoques más operativos.

El primero es el que podríamos llamar de terapia preventiva. El planteamiento parece similar y paralelo a aquellos que consideran que el delito, en general, tendría como causa una situación de precariedad económica que habría que remediar para combatirlo exitosamente. En este caso serían los partidos los que se encontrarían precariamente desprovistos frente a la imposibilidad o enorme dificultad de sostener, mediante los aportes de sus afiliados, los enormes gastos que significa una *campaña electoral* moderna o un aparato administrativo permanente. Serían así presas de poderosas fuerzas como el narcotráfico y la corrupción o, en una economía globalizada, de los intereses de fuertes inversionistas externos cuya suerte dependa del desenlace de la campaña. Todos estos personajes estarían más que felices y hasta ansiosos de financiar partidos y candidatos a cambio de las influencias e inmunidades que conseguirían. El argumento luce extraordinariamente frágil desde el punto de vista ético y parece suponer *organizaciones políticas* tan desideologizadas y oportunistas que cabría preguntar si vale la pena protegerlas frente a las tentaciones financieras casi irresistibles a las que se verán sometidas o, más bien, desembarazarse de una vez por todas de ellas. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que las presiones económicas de las *campañas electorales* son tan grandes que afectan incluso a partidos estructurados y combativos y que ideológicamente se definen contra estas y otras influencias perniciosas. En situaciones semejantes, el financiamiento público, si no un remedio definitivo, sería un fundamento para un mayor control estatal de las actividades electorales y de otra índole de los partidos. A menudo, sin embargo, como se verá, una cosa no va acompañada de la otra.

Pero, más allá de las coyunturas electorales una *democracia* supone *competitividad* efectiva entre los actores políticos. En este sentido la abolición del financiamiento público desecha un fenómeno fundamental que consiste en las ventajas iniciales con que cuentan las fuerzas oficialistas, de tal manera que lejos de crearse una situación de equilibrio se produce un completo desbalance entre gobierno y oposición. El primero aunque también tenga prohibido financiarse con fondos públicos cuenta con miles de recursos para eludir la restricción o para alegar buenas razones de justificar que su conducta no consiste en el uso de recursos públicos sino en tareas normales de defensa e información de las actividades gubernamentales para no hablar del control o amedrentamiento sobre cualquier instancia arbitral como se supone que son los *organismos electorales*.

Por otra parte, en las condiciones de la política de masas que requieren la movilización de gran número de votantes y, en consecuencia, un conocimiento de alcance nacional de las figuras políticas por parte de la gente, es iluso pensar que *organizaciones políticas* libradas a sus propios esfuerzos y a los pocos recursos que puedan recabar de sus miembros tengan alguna oportunidad de enfrentar el avasallante predominio de quienes disfrutan del *poder*, a menos, por supuesto, que se produzca una crisis traumática del *sistema político*. En definitiva, se trata del asunto fundamental de si se puede calificar de *democracia* una situación donde la oposición no es viable y no representa una verdadera alternativa de

*poder*, lo cual no es una cuestión de mera deseabilidad política sino que tiene profundas conexiones con el sistema democrático constitucional. En efecto, la división de poderes que este postula sólo tiene realidad más allá de las normas en la medida en que es dinamizada y hecha efectiva por una oposición vigorosa.

En el ámbito del derecho público latinoamericano dos sistemas consagran soluciones polares y será interesante y fundamental observar su desarrollo y dificultades. Por una parte, el sistema mexicano pauta que el financiamiento público de los partidos y su actividad electoral prevalece sobre el privado (artículo 41 II). Por la otra la Constitución venezolana de 1999 (artículo 66) prohíbe en forma absoluta el uso de recursos públicos para financiar la actividad *política*.

En todo caso, aun aceptando el financiamiento público queda todavía por decidir si se financian las *campañas electorales* o, también, las actividades permanentes de los partidos. La distinción se difumina al constatar que los sistemas democráticos tienden a encontrarse constantemente en alguna ocasión electoral de acuerdo a lo señalado anteriormente sobre la expansión de la *democracia*. La divisoria entre lo electoral y lo no electoral consistiría entonces, en mantener la continuidad de un cierto aparato administrativo y de estimular las labores de formación entendidas en un sentido muy amplio porque no sólo abarcaría la ideología propia del partido sino también la formación de cuadros administrativos y gerenciales para el estado.

Otro asunto que también hay que considerar es que, como en toda intervención pública, este tipo de financiamiento genera impactos que deben ser tenidos en cuenta al diseñarlo. Así, fomentar diferentes configuraciones de *poder* en el seno de los partidos y en el *sistema político* si los fondos están orientados hacia la organización partidista o hacia sus candidatos; hacia la organización central o hacia las direcciones regionales o locales, hacia la dirección del partido o hacia instancias especializadas de éste, etc.

### *B.2. Financiamiento privado*

El financiamiento privado de los partidos es susceptible de ser clasificado en endógeno y exógeno. El primero es aquel que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario. La investigación empírica sobre los sistemas de financiamiento muestra el papel escaso o casi inexistente de las cuotas de la militancia como fuente para el sostenimiento del partido y las dificultades prácticas para recabar las segundas sobre todo respecto de quienes desempeñan cargos administrativos. Se podría decir, incluso, que es un buen indicador del tipo de partido del que se trate su capacidad para imponer y hacer efectivos estos aportes cuando no están legalmente prohibidos o cuando no estándolo existe una discusión tan fuerte sobre su legalidad que las inhibe. Se ha afirmado, incluso, que no es de interés de las *organizaciones políticas* cobrar cuotas a la militancia, que a los partidos interesa más el *voto* que la cuota y que hacerla obligatoria significa correr el riesgo de perder *votos* (Alvarez 1997). El punto es de gran importancia porque indicaría que el esfuerzo que se exige a la militancia sólo estaría incentivado en condiciones de exclusión partidista como ocurrió con las agrupaciones socialistas en su origen y que quienes propugnan la prohibición del financiamiento

público no se están dando cuenta de que indirectamente están propugnando la vuelta a formas predemocráticas.

Un caso que amerita consideración especial es el de miembros poderosos de un partido que le hacen sustanciales contribuciones, sobre todo cuando se presentan como sus candidatos. En esta situación la condición de ser candidato partidario no modifica mucho los problemas que comportan las grandes contribuciones exógenas y que se examinarán más adelante, por eso algunas legislaciones las someten a las mismas restricciones o prohibiciones.

El financiamiento exógeno es clasificable a su vez en el que proviene de pequeñas contribuciones recolectadas entre muchas personas a través de actividades masivas como verbenas, rifas, etc., y el que consiste en grandes contribuciones provenientes de pocos donantes. Este último, a su vez, puede ser nacional o internacional. En la primera situación muchos militantes e incluso dirigentes negarían que sus partidos se mantengan con cuotas porque interpretarían éstas como el trabajo voluntario y no remunerado que están dispuestos a realizar, entre otras cosas, para las actividades masivas de recolección de fondos. En este sentido una buena definición operacional de militante partidista no sería la que lo caracteriza como quien paga una cuota periódica, sino como quien está dispuesto a vender al menos un talonario de boletos de rifa. De todas maneras esta forma de obtener recursos aunque cumpla importantes funciones en la movilización e integración de los miembros del partido está sometida a múltiples factores de ineficiencia y, por consiguiente, sus resultados son bastante limitados.

Examinemos, ahora, lo que es el problema más agudo y en el que suelen centrarse las discusiones sobre financiamiento: las grandes aportaciones económicas hechas por pocos actores individuales y colectivos. Aunque la gran inquietud suscitada por este tema consiste en que aportes de tal magnitud no pueden ser desinteresados y que, por tanto, conceden al poder económico una influencia ilegítima en una *democracia*, resultaría de un dogmatismo extremo considerar que no ocurran en absoluto. No deja de darse, por ejemplo, el caso del empresario que habiendo tenido una trayectoria política conserva vínculos afectivos e ideológicos con sus antiguos compañeros y trata de favorecerlos sin cálculos económicos inmediatos. Aun concediendo que estos casos sean marginales no dejan de ser dignos de estudio. Para enfocar adecuadamente este problema luce necesario construir una concepción sobre las relaciones entre *política* y economía menos orientada por dogmatismos y más adecuada a la experiencia empírica. Esta revela que los actores económicos se encuentran frecuentemente en una situación difícil frente a los actores políticos quienes disponen de unas capacidades decisorias de mayor alcance que las de ellos. En el supuesto del que se parte en esta sección, es decir en el de una distinción perfilada entre papeles políticos y empresariales posibilitada por la existencia de un sistema de partidos, el intento de influir a los políticos puede verse como indeseable pero es un reconocimiento del predominio de estos últimos y de su mayor margen de maniobra. Que algunos de ellos no sepan manejar este margen y concedan más que lo que tenían necesidad de conceder, revela más insuficiencias personales o abierta corrupción que un predominio estructural de lo económico sobre lo político. Por el contrario, en ocasiones más numerosas todavía se da el caso del financista que siente haber sido



manipulado por el político aunque el público tienda a considerar justamente lo contrario. Dentro de esta situación básica es preciso desarrollar tipologías de la relación entre el político y su eventual financista. En el análisis de la relación amor-odio que se establece cabría partir de las motivaciones de dicho financista para diseñar una tipología. Desde su perspectiva el asunto se ve como una inversión a futuro, por ejemplo en nuevos líderes que despuntan brillantemente, o simple y llanamente en protección contra agresiones por no haber contribuido lo que hace que el asunto tome a veces un cariz de extorsión, más o menos disimulado, por parte del político. De allí el frecuente fenómeno del empresario que podrá tener sus preferencias pero que trata de dar la impresión de que distribuye ecuménicamente sus ayudas. En otra categoría habría que incluir las contribuciones que se hacen deliberada y específicamente para obtener una determinada decisión: un jugoso contrato, un cambio sutil pero económicamente significativo de *política*, la designación de quienes como funcionarios estarían comprometidos a llevarlo a cabo, etc., etc.

Todo lo anterior describe un estado de cosas más o menos establecido. En condiciones normales una especie de juego en que cada jugador está tratando de ver quién es el gato y quién el ratón. Situación diferente es cuando se producen situaciones extremas donde los financistas particulares terminan en forma predominante, aunque no sin fisuras, volcándose al polo de derechas en contra del de izquierdas. Aún así ningún gran cambio político ya sea de derecha o de izquierda ha podido ser realizado ni tampoco impedido sólo a fuerza de financiamiento. Tal consideración debe conducir a relativizar el papel de la variable financiamiento privado y a tenerla sólo como una de las muchas que hay que emplear para explicar el comportamiento de las *organizaciones políticas* y de los gobiernos, pero no a negar en el caso de estos últimos su importancia para dilucidar determinadas decisiones o el sesgo de algunas políticas.

La otra importante variedad del gran financiamiento exógeno es el internacional. Por una parte, podríamos considerar el caso del financiamiento empresarial esta vez, por parte de empresas externas y, por la otra, una especie de financiamiento público sólo que proveniente de gobiernos o entidades semioficiales extranjeras. La primera situación originó en los años 70 los grandes escándalos de corrupción por negociaciones de compra de armamentos donde estuvieron implicados personeros gubernamentales y partidistas en países como Japón, Holanda e Italia. A partir de ese momento afloran constantemente y en el ámbito de una economía globalizada se han convertido en un factor cada vez más frecuente e incluso desestabilizador de las políticas nacionales y han dado origen a tratados internacionales para combatir la corrupción (Njaim [editor] 1997) dentro de los cuales subyace, aunque no se la mencione explícitamente, la problemática del financiamiento político internacional.

El financiamiento exógeno internacional a *partidos políticos* era una realidad conocida en la interrelación entre el Partido Comunista de la Unión Soviética y los partidos afines o hermanos (Revel, 1997). Su forma más notable en la actualidad es la canalización de fondos públicos de otros estados a través de fundaciones de sus partidos más importantes entre las cuales son las alemanas el ejemplo más notable. Estos fondos guardan relación con la *política* exterior de dichos estados en el sentido amplio y general de que los consideran como parte de los programas de asistencia y desarrollo que realizan. En todo

caso es prominente el papel que han desempeñado las fundaciones partidistas alemanas en el desarrollo y consolidación de la socialdemocracia y la *democracia* cristiana en América Latina y últimamente, en el estado de descomposición de estos movimientos en algunos países de la región, en mantener la continuidad de lo que de ellos queda o, al menos, de alguna de sus fracciones o grupos.

## II. Financiamiento individual de los políticos

Las elaboraciones anteriores tienen como presupuesto la *política* democrática y el papel que cumplen en ella los partidos. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en realizar esa *política* al crear condiciones que permitieran su ejercicio por dirigentes de extracción popular y no sólo por quienes tuvieran recursos propios. Este es el papel que se supone han desempeñado los partidos de masas. Hay signos, sin embargo, que indican que este sistema pudiera estarse desmoronando y que, de forma insospechada, estemos viendo un retorno a la política de notables que se consideraba definitivamente superada. En todo caso, la crisis de los *partidos políticos* y su desprestigio, por un lado, y quizá más decisivamente el desarrollo de nuevas formas económico-sociales y de la tecnología están condicionando el surgimiento de modalidades de hacer *política* no mediadas por organizaciones partidistas. Si se lograra que la *política* fuera un empleo a tiempo parcial o si se hiciera posible que los ciudadanos dispusieran de tiempo para incorporar la *política* como una más al elenco de sus actividades cotidianas, por ejemplo a través de la cibernética, ello tendría repercusiones tan vastas que nos resultan difíciles de imaginar. Por ejemplo, al ser cada cual político cabría esperar una mejor concepción de los problemas de la conducción pública o cesarían las dificultades que crea la existencia de un estrato de políticos profesionales y el distanciamiento que se abre entre ellos y la *ciudadanía*. Por los momentos aun en las sociedades avanzadas y ciertamente en todas las demás, la desarticulación de los sistemas partidistas o simplemente su no-existencia obligan a analizar situaciones en que quienes quieren dedicarse a la *política* se ven confrontados en una forma elemental y básica a resolver el problema de cómo poder financiarse para hacerlo. La situación resulta altamente paradójica porque la vuelta a la política de notables se hace en el marco de la *democracia*. Dicho de otra forma, los políticos deben ser demócratas aunque resulten restringidos en su autonomía por influencias no democráticas más de lo que nunca pudieran haberlo estado bajo el sistema de partidos ya sea porque tengan que recurrir a un mecenas o porque sólo ocasionalmente puedan aplicarse al oficio. Sin embargo, no puede olvidarse que la condición no es la misma para todos. Por un lado frente a una serie de políticos dispersos de la oposición refugiados en la entelequia llamada sociedad civil se afirma la burocracia estatal y paraestatal de manera que también aquí se alza el fantasma de nuevos *autoritarismos*. Por el otro, se consolida la situación de que sólo tengan acceso al papel de dirigentes políticos quienes estén en capacidad de financiarse. Esta última posibilidad no es tan fácil aún para individuos de gran *poder* económico por los ingentes recursos que consume. Sin embargo, se ha vuelto una realidad en el caso de la telepolítica. Los dueños de grandes medios de comunicación de masas, especialmente los televisivos (Sartori 1999) cuentan con recursos de penetración y cobertura nacional y hasta extranacional que rivalizan con los de los *partidos políticos* si es que ya no los han desplazado completamente. En muchos países al mismo tiempo las encuestas de opinión los colocan entre los agentes sociales de mayor prestigio. Desde esta posición al salto a la *política* hay un solo paso. En

un primer momento los partidos se ven obligados a componendas con los dueños de los medios hasta que éstos se dan cuenta que pueden construir personajes políticos nacionales o locales, *outsiders* del sistema establecido, o finalmente, convertirse ellos en tales personajes.

Por último hay que referirse al hecho de que aun en las condiciones más disímiles, con o sin sistema de partidos fuerte, con o sin financiamiento público, con o sin *democracia*, muchos dirigentes políticos buscan por su cuenta acomodos o arreglos privados con amigos o protectores, fenómenos estos que escapan del círculo institucional. Acomodos y arreglos que son más o menos naturales porque a menudo forman parte de las amistades y relaciones con que toda persona cuenta, sea o no político, o que entran abiertamente en el campo de lo ilícito y de la *corrupción política*.

### **III. Políticas públicas frente al problema del financiamiento**

Al revisar el campo tan amplio e importante de cuestiones que obliga a abarcar el ocuparse con el tema del *financiamiento de la política* se comprueba la reiterada afirmación sobre su centralidad para la *democracia*. Al significar esto, además, la interrelación y dependencia de esta variable con otras también fundamentales del *sistema político* nos encontramos con que está sometida a transformaciones que apenas podríamos predecir y bien pudiera suceder que cualquier descripción realizada se haga obsoleta en poco tiempo. No obstante la misma importancia del asunto lo convierte en un objeto de política pública a pesar del riesgo de su pronta obsolescencia. En lo que sigue se sustentarán algunas ideas correspondientes a ese plano del diseño de políticas sobre todo en lo relativo al financiamiento público, plano que hay que dilucidar antes de proceder a la legislación y otras medidas que implementan las ideas básicas que así surjan.

La primera cuestión que hay que tener claro es que ningún sistema de financiamiento público puro (concebido sólo como tipo ideal e inexistente en el derecho comparado), o privado puro (éste sí realizado de derecho o de hecho en algunos países) o mixto es inmune a infracciones o a que se sigan produciendo los males que se querían combatir. Es decir, que si es predominantemente público también se trate de conseguir financiamiento privado, o que se continúen produciendo financiamientos públicos fuera de los permitidos y, por lo tanto, ilegales o que, a pesar de todas las restricciones al financiamiento privado ocurran, por ejemplo, donaciones anónimas o de personas jurídicas, cuando sólo sean lícitas las de personas naturales, etc., etc. Esta objeción es aplicable a cualquier política pública y no se tomaría como un argumento decisivo contra ella, como a menudo ocurre en la discusión sobre el financiamiento público, sino más bien llevaría a perfeccionar instrumentos de regulación y control de las anomalías que se vayan detectando. La dificultad en este campo consiste en que, a diferencia de otros, el establecimiento de sistemas de subvención pública no está adecuadamente complementado por el control. Varias causas explican el fenómeno. En primer lugar, los mismos agentes políticos que establecen el sistema están interesados en dejar las cosas a medio camino: en otorgarse los beneficios pero en eludir todo lo que los ponga en aprietos. De esta manera los *organismos electorales* a los que a menudo se atribuye el control, se quejan de que la legislación no los dota de los medios y sanciones para corregir los abusos. No obstante el problema es más complicado porque aun cuando se los dotara de atribuciones y recursos

suficientes surge la dificultad de que la tarea de organizar *elecciones* es tan absorbente y especializada que podría colidir con su realización el encargar al organismo con otra no menos especializada y exigente. Por otra parte, si el *organismo electoral* combina también funciones jurisdiccionales le pasaría como a aquellos tribunales encargados de combatir la corrupción que poseen medios sancionatorios pero no recursos para investigar y probar infracciones tan complejas. Una vía de escape al dilema sería crear una agencia especializada, separada de la propiamente electoral, como existe en algunos países o confiar la tarea a las Contralorías o Tribunales de Cuenta Nacionales siempre que fueran verdaderamente autónomos de la *política*.

En todo caso este es otro renglón que debe agregarse a los costos de la *democracia* pues quien quiera control debe estar claro que todo sistema eficaz de control es costoso, y que también es quedarse a medio camino crear el dispositivo pero no dotarlo de recursos a la altura de las obligaciones que se le asignan. Además debe tenerse en cuenta que los gastos de control son ineludibles incluso si no se estableciera el financiamiento público. Lo que ocurre es que su existencia hace inexcusable el control y el que se proporcionen los medios para hacerlo viable. Pero también son complejas y necesitadas de dotación adecuada, las tareas de inspección y vigilancia para impedir o sancionar toda la suerte de financiamientos privados no permisibles e ilícitos.

La solución pública está, naturalmente, lejos de ser una panacea. Como en los demás campos de la política pública también en éste se constatan las fallas del estado. Las *organizaciones políticas* financiadas con el erario público tienen una tendencia a burocratizarse y a perder vigor que apenas puede ser mitigada por otros medios. Los sistemas mixtos, en este sentido, tienen entre uno de sus atractivos el obligar a que los partidos, teniendo que hacer esfuerzos complementarios por financiarse, escapen a una completa burocratización. No obstante, se constata igualmente la propensión a que se otorguen a sí mismos cada vez más cantidad de recursos públicos, entre otras razones porque son, al mismo tiempo, beneficiarios y decisores. Ello sugiere que para esta materia pudieran crearse instancias independientes con representación de otros sectores de la sociedad, además de los partidos, de manera que no sólo sean estos los que opinen y resuelvan.

Un camino que también habría que ensayar es condicionar una parte importante de la ayuda pública a que los partidos recolecten igual cantidad por actividades dirigidas a obtener muchas pequeñas contribuciones. No obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones con la fórmula, porque se podría estar incentivando la invención de actividades ficticias sólo sustentadas por un papeleo fraudulento, por lo tanto, más que menos burocratización y mayor que menor necesidad de control.

Otra fórmula sería financiar directamente a candidatos y no a organizaciones, pero esto tendría un peligroso efecto despartidizador que probablemente perjudicaría a la larga a los individuos políticos que se convertirían en un conjunto disgregado y hasta contradictorio sin capacidad de presión para defender el sistema. Es decir la medida sería la antesala a una eliminación del financiamiento público.

Todo lo elaborado hasta aquí debe dejar claro que en esta materia, que hemos considerado núcleo de la *política* democrática, no sólo no hay soluciones perfectas sino que cualquiera es mala. Parece clara, sin embargo, la inconveniencia de sistemas exclusivamente públicos o exclusivamente privados de financiamiento y que tenemos que conformarnos con una mediocre mixtura de ambos métodos.

Finalmente debe reconocerse que las formas como se sostiene y mantiene una clase política van mucho más allá de lo que cubren las leyes y los controles. Toda la compleja trama de conexiones y privilegios de un sistema establecido apenas se revela, y nos aproximamos a darnos cuenta cabal de ella, cuando se derrumba. Entretanto debemos estar incansablemente alertas para exigir la máxima diafanidad posible en el manejo de los asuntos públicos. Pero nada se ganará partiendo de concepciones ingenuas sobre la *política* que hacen más daño que bien. En este sentido es necesario reconocer que siempre será necesaria una clase política y que forma parte del arte de la *política* la competencia por el financiamiento y su manejo. Los políticos están metidos en una trampa en que sólo la presión de la *opinión pública* los obligará a no rebasar los límites de la legalidad y a no incurrir en compromisos ilegítimos desde el punto de vista de los principios del sistema democrático. En esta forma una *opinión pública* más ilustrada será cada vez más capaz de distinguir entre lo que es funcionalmente adecuado y lo que excediendo este límite se convierte en abuso e incluso en delito. El instrumento para lograrlo es la crítica democrática y el mejoramiento constante de las instituciones. De prevalecer, por el contrario, rigorismos y fundamentalismos, estaríamos condenados a una permanente desestabilización de los *sistemas políticos* porque ninguno resiste semejante escrutinio.

#### IV. Recapitulación

De las conceptualizaciones realizadas en este artículo sobre *financiamiento de la política* deriva una matriz de asuntos de investigación que recapitularíamos de la siguiente forma:

- I. Costos: 1) Para todo *sistema político*: financiamiento de los costos del sistema y de la clase política que lo sustenta. 2) Para los sistemas democráticos, en especial: A) Costos de la *democracia*: a) costos de las *elecciones*; b) aumento de costos de las *elecciones* por aumento de su frecuencia o por surgimiento de nuevos tipos de *elecciones*; c) costos de la participación; d) costos de funcionamiento de los *organismos electorales*; d) costos de la aplicación de nuevas tecnologías electorales. B) Costos de las *campañas electorales*. C) Costos del funcionamiento de las *organizaciones políticas*. D) Para cualquier tipo de sistema (predominantemente público, exclusivamente privado o mixto): costos necesarios para que el sistema de control sea efectivo.
- II): 1. Financiamiento público de los actores democráticos: A) Legal. B) Ilegal. 2. Financiamiento privado de los actores democráticos: A) Legal: a) nacional; b) internacional. B) Ilegal: a) nacional; b) internacional.

Al mismo tiempo se han suscitado una serie de asuntos conexos de extrema importancia entre los que destacan: la relación entre costos de la *democracia* y deslegitimación del *sistema político* y del electoral; el papel principal o secundario de la variable financiamiento en la estabilidad o cambio de los *sistemas políticos*; las repercusiones de las

transformaciones tecnológicas y económicas sobre la forma de hacer *política*; el grado de mixtura de financiamiento público y privado adecuado a cada realidad nacional, especialmente mediante el diseño de políticas públicas previsoras de consecuencias indeseables y de su alto riesgo de obsolescencia y, finalmente, una relación más completa de los múltiples apoyos, formales e informales, institucionales o no, que ofrece un sistema establecido a las fuerzas políticas que lo sustentan.

### **Vocablos de referencia:**

Democracia  
Elecciones  
Financiamiento de los partidos políticos  
Financiamiento de los procesos electorales  
Partidos políticos

### **Bibliografía:**

Álvarez, Angel: *Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1997.

Buckley v. Valeo. 424 U.S. 1, 96 SCt. 612, 46 L.Ed.2d 659 (1976). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1997.

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* 1999. G. O. 38860. 30 de diciembre de 1999.

Del Castillo, Pilar: *La financiación de partidos políticos y candidatos en las democracias occidentales*. CIS y Siglo XXI Editores. Madrid, 1985.

Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto G. (editores) *La financiación de la política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1998.

García-Pelayo, Manuel: "Tipología de las estructuras sociopolíticas". *Obras completas*. Tomo III, pp. 2601-2649. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991a.

\_\_\_\_\_ : "El Estado de partidos". *Ibidem*. Tomo II, pp. 1969-2078. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991b.

Mosca, Gaetano: "Teorica dei governi e governó parlamentare". *Scritti di Scienza Politica. Ciò che la storia potrebbe insegnare*. Milano, 1958.

Giuffrè. Nassmacher, Karl-Heinz: "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". Gunlicks, Arthur B. (editor) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Westview Press. Boulder-San Francisco-Oxford, 1992.

Njaim, Humberto (editor): *Perspectiva y proyecciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. COPRE y Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 1997.

Pinto-Duschinsky, Michael: *Aspects of Political Financing. Addressing Specific Objectives for Reforms in the Russian Federation*. Material suministrado por la International Foundation for Electoral Systems (Moscú) y consultado en Internet. Moscú, 1997.

Revel, Jean François: sección IV del libro 11 de *Mémoires. Le voleur dans la maison vide*. Plon. Saint Armand-Montrond 1997.

Sartori, Giovanni: *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. México, 1999.

Humberto NJAIM

# FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

## I. Introducción

Esenciales en la *democracia* para el ejercicio de los derechos políticos, la participación ciudadana y la expresión del *pluralismo* de la sociedad, los *partidos políticos* se han convertido en los canales casi exclusivos mediante los cuales los *electores* concurren a escoger a los gobernantes. Especialmente en ese proceso, los partidos incurren en altos gastos cuyo financiamiento corre por cuenta del Estado, de sus afiliados o de terceros.

El *financiamiento de los partidos políticos* consiste en el conjunto de recursos económicos para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico. En algunos países a la regulación sobre el financiamiento se le confiere rango constitucional. En particular, las constituciones latinoamericanas así lo consagran. Los códigos electorales o las leyes específicas de *partidos políticos* desarrollan de modo complementario el marco jurídico de esa actividad con sus controles y sus prohibiciones.

## II. Características generales del *financiamiento de los partidos políticos*

### A. Principios generales sobre el financiamiento

El *financiamiento de los partidos políticos*, independientemente del origen de los fondos, debe sujetarse a determinados principios: publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los partidarios para conocer el monto y la fuente del financiamiento y la garantía de libertad e igualdad entre los distintos grupos políticos.

- 1) La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permiten el conocimiento, la claridad y la transparencia de esos fondos y su repercusión en las *candidaturas* en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral. También afecta las decisiones que se adopten. Por ello, se requieren normas claras y precisas que le permitan a la sociedad conocer quiénes financian a los *partidos políticos* cuando el dinero es obtenido mediante contribución de los particulares. Cuando el financiamiento es privado conviene conocer también las personas que contribuyen a los distintos grupos dentro de los partidos y el monto de ese aporte. De ese modo, en ciertos casos se explican las razones por las cuales se nombra a los titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas.
- 2) La austeridad en los gastos, con campañas racionales de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, constituye otro importante principio que debe respetarse para que el *proceso electoral* no se convierta en derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.
- 3) Los controles eficientes, internos y externos que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas se realizan con equilibrios entre un gasto

razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables. Los fondos privados son lícitos, cuando los intereses perseguidos son legítimos y se realizan de modo transparente. La aparición de fondos provenientes del narcotráfico justifica las medidas tendientes a hacer más rigurosos los controles.

- 4) Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos mediante los cuales la información se pone en práctica.
- 5) La legalidad del ingreso y del gasto en el caso de fondos provenientes del sector público. La comunidad tiene el derecho de saber cuál es la utilización y el destino de esos fondos, en razón del presupuesto aprobado y de los criterios previstos en el ordenamiento jurídico como actividad electoral susceptible de sufragarse con esos fondos. La legalidad del ingreso y del gasto supone una determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita y un determinado procedimiento que obviamente no ha de convertirse en burocrático, pero que garantice la transparencia y la publicidad de los ingresos y de los gastos.
- 6) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso. En ese sentido, tienen derecho al financiamiento tanto los partidos nuevos como los que han participado en anteriores contiendas electorales. En igual sentido se abre la posibilidad a organizaciones no partidistas.

#### *B. Objeto y diversos criterios del financiamiento*

Cuando el financiamiento es público, la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que toman parte en la *elección*, en estricta proporción al número de *votos* obtenidos en las *elecciones* anteriores. De ese modo, se pretende la equidad en cuanto al destino de cada partido sobre la base de su apoyo electoral. Sin embargo, con ese criterio quedarían por fuera los nuevos partidos. Ese tema debe resolverse con normas, por ejemplo, que permitan destinar un porcentaje para distribuirlo entre los partidos que por primera vez participan en las *elecciones*.

El Estado contribuye a solventar los gastos de los *partidos políticos* en los procesos de *elección* a cargos públicos, así como para el funcionamiento permanente de sus órganos de dirección, ejecución y control. Especialmente, un porcentaje de esa ayuda debería destinarse a la capacitación de sus dirigentes en los temas de interés nacional y en la defensa de los valores democráticos. Los gastos que justifican los *partidos políticos* para obtener la contribución estatal son aquellos dirigidos a sus actividades de organización, dirección, censo y propaganda. Solo se reconocen los gastos por propaganda en que incurran los partidos, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento electoral. Otro criterio relevante para el financiamiento permanente puede consistir en el número de representantes en el parlamento, como se utiliza en España.



Sin duda para participar en los procesos, los *partidos políticos* tendrán derecho a que se les adelante hasta un determinado porcentaje de la contribución estatal o la totalidad, según la legislación.

Además de la contribución del Estado, los *partidos políticos* se financiarán por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio. Como se indicó, las contribuciones privadas se limitarán a un determinado monto, a las actividades y demás restricciones indicadas por la ley. Las legislaciones latinoamericanas, en general, aceptan un financiamiento mixto, público y privado (16 países). Por excepción se acepta solo el público, como el caso de Chile y Perú (indirecto mediante acceso a los medios de comunicación) o solo privado, como en República Dominicana.

El Estado, aunque no exclusivamente el Estado, pretende contribuir con esos gastos para cumplir con dos principios fundamentales: libertad de participación e igualdad de condiciones. Algunos sectores alegan con ingenuidad, ignorancia o interés que el Estado no debería ser el contribuyente de los *partidos políticos* y muchos menos el único, por razones de economía y de costos. Pero descartada por irreal la propuesta del financiamiento popular, aquél conformado por contribuciones de monto limitado por los partidarios, cabe aceptar como inevitable el financiamiento del Estado. Los grupos económicamente fuertes financian muchas veces a los partidos para después, a la hora de tomar las decisiones gubernamentales, reclamar las cuotas de *poder* correspondientes a sus aportes. Cuando la aportación de esos sectores es desmedida y no se conoce quien la hace, esa contribución puede convertirse en peligrosa. Sin embargo conviene mantener la financiación privada dentro de diversas modalidades y límites. Por ejemplo, las donaciones privadas son una fuente legítima de financiamiento que, como en el caso de Alemania, es fomentada por el Estado mediante un sistema de desgravación fiscal limitada a ciertas sumas (6.000 DM por persona) y a partir de determinada cantidad, deben hacerse públicas. Todos estos sistemas tienen que complementarse con un control idóneo que incluya prohibiciones y sanciones adecuadas, previstas en el respectivo ordenamiento jurídico electoral.

En efecto cuando el Estado no financia a los *partidos políticos* se abre una posibilidad todavía más peligrosa: el dinero ilícito, proveniente del narcotráfico o de otras fuentes igualmente nocivas. El ejemplo colombiano y de otras naciones advierten ese peligro; las denuncias contra diputados, fundadas o infundadas, son motivo de preocupación y de reflexión. En la contienda política para elegir a los candidatos a diputados, determinados contribuyentes aportan dinero ilícito, financian los procesos y con posterioridad reclaman «ayudas» o favores. De ahí que la solución menos mala y en definitiva menos peligrosa y más democrática, se orienta hacia la contribución mixta (estatal y privada), con algunas garantías de igualdad de oportunidades y de libertad de participación. Mantener la *democracia* tiene un precio; las contribuciones del Estado para los procesos electorales de carácter nacional e interno de los *partidos políticos*, resultan a largo plazo más convenientes que otras aparentemente menos costosas, pero de alto riesgo para la estabilidad y *legitimidad* democráticas.

En cuanto al monto asignado puede ser predeterminado o variable, e incluso no determinado. En este último caso se fija sobre la base de criterios que sufren modificaciones o actualizaciones periódicas.

#### C. La barrera legal y el financiamiento de los nuevos partidos

En algunos países se establece una barrera legal para recibir la contribución estatal. No la reciben los partidos que inscritos en escala nacional, no obtienen por lo menos un porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en escala nacional o en su caso los inscritos a escala provincial. Esta barrera puede afectar a los partidos pequeños. En el caso de que los *partidos políticos* a los cuales se les adelantó parte de la contribución no logren el porcentaje establecido, deberán devolver lo recibido o perder las garantías previstas.

Un porcentaje de la contribución estatal se debe destinar a los nuevos *partidos políticos* así como a aquéllos que no alcanzaron ese derecho en las anteriores *elecciones* y distribuirse proporcionalmente entre ellos. El porcentaje obtenido en las *elecciones* anteriores, como base para sufragar los gastos de la próxima contienda, constituye un elemento serio para establecer el cálculo del financiamiento a los partidos que frecuentemente participan en el proceso. El problema se presenta con los nuevos partidos, respecto de los cuales no existe un parámetro para determinar el financiamiento. De resultar complicadas las fórmulas para la aplicación de métodos de financiamiento para los partidos nuevos, cabe también la posibilidad de intentar una más simple consistente en establecer un monto mínimo para los nuevos y, dependiendo del resultado de las *elecciones*, tendrán derecho de que les reintegren el excedente si el porcentaje de *votos* supera el financiamiento, para así poder cancelar las deudas contraídas. Otra opción es asignarles un porcentaje (10% o 20%) del monto total y distribuirlo entre los nuevos de modo equitativo.

#### D. *Justificación de los gastos*

Para recibir el aporte del Estado a los partidos se les obliga a comprobar sus gastos, aportando las pruebas fehacientes que los justifiquen, ante el *organismo electoral*. En caso contrario, no se les entregará el monto correspondiente. Cuando la suma aceptada por el organismo electoral es inferior a la suma que le correspondería a un partido, éste sólo tendrá derecho a percibir como contribución del Estado la cantidad que el *organismo electoral* estime como efectivamente gastada en su *campana electoral*. Para calcular el monto de la contribución, el criterio de los *votos* obtenidos es objetivo. Podría fijarse, además del porcentaje, el número de *votos* válidamente obtenidos y de ahí resulta el monto de la contribución, una vez restada la parte adelantada, cuando el partido la solicitó. Es evidente que la prueba de los gastos corresponde a los *partidos políticos* y no al organismo público los cuales deben tener un sistema ordenado donde puedan documentar sus gastos, con adecuada contabilidad y con la aplicación de reglas técnicas en su manejo. Se establece también el criterio de asignarle un valor a cada *voto*.

#### *E. La participación de fundaciones en la capacitación partidaria*

Las fundaciones internacionales, dedicadas al desarrollo de la cultura y participación política y a la defensa de los valores democráticos colaboran en el proceso de capacitación de los *partidos políticos*, siempre que respeten el orden constitucional y la *soberanía* nacional. El aporte de esas organizaciones en la formación democrática es conveniente y necesaria. La experiencia ha sido además, altamente favorable en este campo. Sin embargo, conviene limitar este tipo de actividades a fundaciones internacionales con algún grado de experiencia. En cuanto a las nacionales se rigen por las respectivas leyes.

### **III. El control sobre el financiamiento**

Para que sea eficiente, el control ha de organizarse según las reglas técnicas de la contabilidad, a cargo de los organismos especiales, públicos o partidarios. Las competencias de los primeros, se regularán por lo previsto en sus respectivas leyes; las competencias de los organismos partidarios no siempre se regulan en un nivel legal. Este aspecto es inconveniente por cuanto no se le da a estos órganos la suficiente independencia para actuar y fiscalizar.

#### *A. Organos encargados del control*

El sistema de control abarca diversos niveles: en primer término un órgano electoral que ha de tener un departamento para esa finalidad, en coordinación estrecha con la entidad estatal encargada de la fiscalización de los fondos públicos. Asimismo se requieren competencias determinadas en el ordenamiento electoral para las distintas instancias del control y un procedimiento que derive resultados eficientes y sanciones para los que transgredan la ley. La regulación de los organismos partidarios se complementa en los estatutos de esos partidos.

Para que los organismos de control puedan desempeñar sus tareas, los partidos están obligados a justificarle fehacientemente sus gastos, según lo que disponga el ordenamiento electoral de cada país. Para ese efecto, a los partidos se les obliga a presentar ante la institución contralora una relación certificada por un Contador Público Autorizado, en la cual se detallarán los gastos. Todos los comprobantes originales han de ser conservados y clasificados por los partidos, los cuales sirven para probar los gastos y los ingresos. Pero sobre todo, en un presupuesto de fácil acceso y que corresponda a la realidad, los partidos incluyen todos los ingresos y gastos, incluso aquellas sumas que reciban directamente los candidatos a la Presidencia de la *República* y los candidatos a parlamentarios. De ese modo se puede saber quién realmente contribuye a los *partidos políticos* para determinar, posteriormente, si esas sumas influyen en la selección de los cargos y en la adopción de decisiones.

Los tesoreros de los *partidos políticos* están obligados a informar con periodicidad al *organismo electoral* acerca de las contribuciones que reciban. Sin embargo, en el período de *campaña electoral* esos informes deben ser más frecuentes. De no hacerlo, el *organismo*

*electoral* no autoriza el adelanto de la contribución o previene al partido de que, por no cumplir con el mandato legislativo, se le rebaja un porcentaje del monto de la contribución estatal.

#### *B. El objeto del control*

Como se mencionó, el control sobre el financiamiento involucra el conjunto de ingresos y gastos de los *partidos políticos*, así como la fuente del financiamiento con indicación, en el caso de dineros privados, de su obtención lícita. Cuando se autorizan fondos públicos para actividades permanentes de los *partidos políticos*, es conveniente establecer normas jurídicas que permitan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de asignar determinado porcentaje de los recursos para actividades de capacitación tendientes al fortalecimiento de la cultura democrática. Se debe fijar un plazo con anterioridad a las *elecciones*, para que los *partidos políticos*, por medio del respectivo comité ejecutivo superior, presenten al *organismo electoral* un presupuesto donde incluyan sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. A los que no lo presenten a su debido tiempo se les debe imponer una sanción, que puede consistir en la rebaja del monto de la contribución estatal a la cual tienen derecho. En igual sentido pueden establecerse sanciones que consistan en rebajas de los fondos que les corresponden si incumplen con las obligaciones jurídico financieras.

#### *C. Derechos de los partidarios y transparencia*

Para garantizar la transparencia, los partidos deberán rendir permanentemente cuentas de modo detallado del ingreso y del gasto a sus partidarios, publicar los ingresos mayores a determinadas sumas y el nombre del contribuyente y tener actualizado un registro de contribuyentes.

### **IV. Prohibiciones y sanciones**

En general un conjunto de prohibiciones se han establecido en América Latina. Este texto recoge las que se consideran más convenientes. También se dispone la obligación de rendir informes periódicos, con sanciones en caso de incumplimiento.

Para evitar distorsiones en las contribuciones privadas, conviene establecer un conjunto de criterios. En primer término, no resulta oportuno permitir que el candidato a la Presidencia o a las asambleas legislativas reciba directamente las contribuciones, sin pasar por la contabilidad de los *partidos políticos*. Por ello, conviene prohibir el financiamiento directo a los candidatos fuera de la contabilidad de los *partidos políticos*, porque escapa a los principios de la publicidad y de la contabilidad necesarios en este campo. Además, un nuevo problema se ha originado con la denominada «*democratización organizativa*» de los *partidos políticos*; los ciudadanos reclaman procesos internos de selección de los candidatos a diputados y regidores o concejales y alcaldes más abiertos. La aparición de esos procesos representa altos costos para los aspirantes a diputados en un distrito o un cantón, y requiere importantes sumas de dinero. Ello lleva a un problema de fondo. ¿Quién financia a esos candidatos en los procesos internos de los *partidos políticos*?

*A. Prohibiciones para determinado tipo de contribuciones privadas*

Por otra parte, la mayoría de las legislaciones establece prohibiciones a los *partidos políticos*<sup>1</sup> de recibir determinadas contribuciones:

- 1) Las ayudas anónimas;
- 2) Las que resulten de aportes, donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras;
- 3) La aceptación de contribuciones o donaciones provenientes de órganos o instituciones gubernamentales, distintas de las previstas en el ordenamiento electoral;
- 4) Las donaciones de concesionarios de obras y servicios públicos;
- 5) Los aportes de empresas dedicadas al juego;
- 6) Los donativos de los ministros o agrupaciones religiosas o de sectas.

Ninguna de las empresas o personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para los *partidos políticos*. Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona.

En algunos países, las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los *partidos políticos*; pero se les limita el monto hasta determinada cantidad. Por ejemplo, el Código Federal Mexicano de 1997, Art. 41 señala: “La ley garantiza que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, para el financiamiento de los partidos y *campañas electorales*”. Art. 49. “Los *partidos políticos* y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación”.

*B. Prohibiciones para rebajar de parte del salario de los funcionarios públicos*

El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas y contribuirá a sufragarlos de conformidad con las reglas previstas.

*C. Sanciones*

Algunos países establecen normas que sancionan con la rebaja del porcentaje estatal por el incumplimiento de normas respecto del financiamiento. Algunos autores mencionan la posibilidad de sancionar penalmente y tipificar la conducta objeto de sanción<sup>2</sup>. Para determinado tipo de financiamiento cuya fuente sea ilícita se podría tipificar el delito de financiamiento ilícito como figura penal, redactada en forma precisa y clara y con las garantías suficientes del debido proceso.

**V. Observaciones finales**

El conjunto de gastos de los *partidos políticos*, sobre todo para los *procesos electorales*, en un momento especial de desprestigio de la clase política, de presencia del narcotráfico en el financiamiento y de aumento del abstencionismo plantean problemas ligados a la *democracia* y a la *gobernabilidad*. Sin duda, el financiamiento público y privado requiere en la actualidad una regulación cuidadosa. Esa regulación responde a una necesidad democrática; involucra una solución integral del proceso político; reclama capacitación para la dirigencia de los partidos; acepta prohibiciones para determinadas fuentes; exige la transparencia en el proceso, con registros de contribuyentes e indicación de dónde provienen sus recursos; aboga por un equilibrio en las fuerzas para que la competencia se desarrolle en condiciones de igualdad entre partidos nuevos frente a los tradicionales; abre las puertas a organizaciones no partidarias que también piden financiamiento para ayudarse a conquistar un espacio en sus comunidades; supone que a estas alturas de la evolución, la sociedad civil pueda saber qué medidas se adoptan y cuáles no en razón de los intereses y criterios de las personas que financian y finalmente impone la necesidad de sanciones más drásticas para combatir la corrupción del financiamiento ilícito.

No existen soluciones perfectas. Temas controvertibles, por ejemplo, la publicación de los gastos y las fuentes de financiamiento pueden ser concebidas como violación al *voto*; pero también como una garantía de la transparencia de la vida política y sobre todo el derecho del ciudadano a saber si determinada contribución se relaciona con decisiones adoptadas que le perjudican. Las contribuciones ilícitas, por una parte y la incidencia en la toma de decisiones por la otra, justifican la transparencia y la publicidad de la contribuciones. También la prohibición de contabilidades paralelas así como también impedir que reciban directamente una ayuda los candidatos a la Presidencia de la República o a una curul parlamentaria, todo ello busca cerrar caminos del financiamiento ilícito y de la *corrupción política*.

Se ha propuesto la participación directa de las organizaciones sociales y su derecho a recibir la contribución pública, además de la privada, para participar en igualdad de

condiciones con los *partidos políticos*. Esta tesis cobra fuerza. El desprestigio de los políticos y de los partidos ayuda a estas organizaciones. Además, estas organizaciones se acercan más a las comunidades y pueden jugar un papel importante en las *elecciones* municipales. En todo caso, el papel de esas organizaciones resulta innegable para exigir cuentas a los *partidos políticos* y a los candidatos.

Se reclama con fuerza el exceso de publicidad y las campañas costosas y su incidencia en el *financiamiento de los partidos políticos*. En ese sentido, los Delegados de la Organización de Estados Americanos respecto del proceso costarricense, aplicable a los demás países de la región, advirtieron: “...Nos ha parecido excesivo el gasto en que se ha incurrido durante la campaña electoral, teniendo especialmente en consideración los recursos totales del país...” Coincide con este planteamiento el Dr. Oscar Fernández, para quien: “ Una reducción considerable en el presupuesto que la hace posible y la mantiene, es muy probable que atenúe su cuestionable espectacularidad y su aparente brillo. Los partidos que participan en las campañas se han habituado a ese gasto y a ese despliegue profuso y ostentoso. Se han convertido, a no dudarlo, en prisioneros de un estilo...Una reducción apreciable en las fuentes de financiación tanto públicas como privadas, obligaría a los partidos a rediseñar su estilo de hacer campaña...”<sup>3</sup>.

Con razón, en la exposición de motivos de la Ley Española General sobre *Elecciones* advierte: “Tal es el caso de la regulación de la Campaña Electoral, sobre la base de dos principios: la igualdad de oportunidades de todos los contendientes, asegurada a través de los medios informativos de titularidad pública y la de la adecuación de espacios y lugares idóneos para el proceso electoral de toda Campaña e incluso de los gastos por ella ocasionados, a fin de que ninguna libertad pueda ser inhibida por el abusivo ejercicio de la libertad ajena”.

### **Vocablos de referencia:**

Financiamiento de la política  
Financiamiento de los procesos electorales  
Partidos políticos

### **Bibliografía:**

Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (edit.): La Financiación de la Política en Iberoamérica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1998.  
Fernández, Oscar: “La Financiación Política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación”. Documento presentado en el Seminario “Sistemas y Procesos Electorales”, organizado por la Universidad de Brasilia, bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Organización de Estados Americanos, diciembre de 1992.  
González, Santiago: La Financiación de los partidos políticos, Dykinson, S.L. Madrid, 1995.  
Heing, S. y Pinder, J., Los Partidos Políticos Europeos, Ediciones Pegaso, Madrid, 1976.  
Hernández, Rubén: Derecho Electoral Costarricense, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1990.  
Rey, Juan Carlos y otros: El financiamiento de los partidos políticos en Venezuela, Ediciones Conjuntas, Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezuela, 1981.

Hugo Alfonso MUÑOZ

## NOTAS

- 1 Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (edit.): *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998. P. XLIII.
- 2 Ibid. P. LII.
- 3 Fernández, Oscar: “La Financiación Política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación”. Documento presentado en el Seminario “Sistemas y Procesos Electorales”, organizado por la Universidad de Brasilia, bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Organización de Estados Americanos, diciembre de 1992.



# FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES

## I. Concepto

En las democracias, las *elecciones* constituyen el medio por el cual el pueblo, como cuerpo electoral, escoge a sus gobernantes para que los representen y adopten las decisiones fundamentales. Difícilmente puede concebirse una *democracia* sin *procesos electorales* con garantías de libertad política e igualdad de oportunidades para los ciudadanos y los *partidos políticos*. Pero cabe advertir que las *elecciones* no son el único factor que garantiza la vigencia plena de la *democracia* y de los derechos fundamentales. Pretender que la *democracia* se alcanza únicamente con las *elecciones* reduce ese concepto al proceso de selección de los gobernantes y deja por fuera la participación ciudadana, la vigencia de otros valores propios del *Estado de Derecho*, como las garantías y derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional alemán ha definido con acierto: “Las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los órganos estatales constitucionales. Estos tienen el deber de crear las condiciones, así como de montar las instalaciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos políticos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral”. Este fallo delimita tres conceptos, conocidos pero importantes:

- a) La actividad electoral es una función pública.
- b) Los órganos constitucionales (en particular, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) deben facilitar las condiciones para el desarrollo del proceso.
- c) Los *partidos políticos* como protagonistas claves del proceso adquieren justificado derecho al financiamiento.

Esta definición del Tribunal Constitucional alemán servirá de base para el desarrollo de este trabajo. Únicamente cabe advertir que este Tribunal no confiere gran significación al proceso como un elemento esencial para fortalecer la *cultura política* y democrática que en América Latina adquiere un carácter significativo. De ahí que el examen del concepto de financiación de las *elecciones* se hará desde tres perspectivas: en primer término, como un proceso que supone esencialmente la capacidad e independencia económicas del *organismo electoral* para desempeñar sus tareas y las fórmulas para lograr la autonomía financiera de cara a los otros órganos y poderes del Estado. En segundo lugar, las garantías para desarrollar el principio de igualdad de los protagonistas en el proceso, cuyo eje gravita en el financiamiento público de los *partidos políticos* y en la regulación del privado, lo anterior con el propósito de equilibrar las fuerzas electorales, tanto en los procesos nacionales y locales, como en el ámbito interno de los *partidos políticos*. Finalmente, se analiza el financiamiento para la capacitación cívica en procesos de educación formal e informal y mediante el apoyo a los *partidos políticos* para dotar de recursos los programas de fortalecimiento de valores democráticos y cívicos.

## II. Autonomía financiera del *organismo electoral*

Para garantizar *procesos electorales* dentro de un marco pluralista con amplio ejercicio de la libertad *política* e igualdad y posibilidades reales de acceso y participación en el *sufragio*, sin que exista duda sobre *fraude*, corrupción o presión para obtener *votos* en determinado sentido, se requiere la creación del órgano independiente funcional, administrativamente y con autonomía financiera adecuada. No puede desligarse el órgano electoral del *sistema político*. Un sistema de gobierno con *democracia* y libertad confiere una mayor importancia al órgano electoral y al cumplimiento de los principios propios del proceso. Congruente con esa relevancia que le de al órgano y al proceso, le asignará suficiente presupuesto para el cumplimiento de los objetivos. En ese sentido el sistema puede funcionar con eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de *fraude* y *pluralismo* político y participación amplia. Pero no puede haber autonomía plena e imparcialidad si se subordina la financiación electoral a los criterios coyunturales de las asambleas y del Poder Ejecutivo a la hora de aprobar el presupuesto. De ese modo, conviene establecer, con rango constitucional, la autonomía financiera del *organismo electoral*. En otras palabras, la autonomía orgánica y funcional tiene como soporte la independencia específicamente económica.

El *organismo electoral* cumple la tarea de ser rector del proceso, administrarlo y resolver buena parte de los conflictos que se suscitan y para ello requiere recursos. La función de administración activa del *organismo electoral* se complementa con la contralora, que le permite vigilar, de conformidad con el ordenamiento jurídico, los procesos internos de los partidos para la designación de sus autoridades, de los candidatos a puestos de *elección* popular y garantizar el cumplimiento de los principios democráticos en el ámbito interno de las organizaciones. En este mismo campo, es preciso fortalecer el papel del *organismo electoral* en la supervisión de los gastos e ingresos de los *partidos políticos*, las contribuciones privadas a los candidatos a la presidencia, los parlamentarios, regidores y alcaldes.

La función jurisdiccional electoral resulta fundamental para el proceso, abarca dos grandes vertientes, una contenciosa, al resolver los conflictos que se presenten con motivo del *proceso electoral*, en sus distintas fases y, la otra, consultiva, de interpretación, mediante opiniones consultivas sobre las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y, en general, respecto de todo el ordenamiento electoral. Esta función en manos del *organismo electoral* permite garantizar el principio de especialidad en materia electoral, fortalecer la independencia de criterio y favorecer la centralización de los parámetros jurídicos en este campo.

Existe una tarea que afecta al parlamento, pero de indudable conveniencia: se trata de una especie de veto a leyes en época electoral para evitar abusos de los parlamentos, semanas antes de las *elecciones*, que pretenden modificar las reglas sobre los *procesos electorales*, con alteración y violación de la seguridad jurídica. Una garantía de esa naturaleza pone al abrigo de los ímpetus partidarios a las *elecciones*, cuya certeza puede verse afectada gravemente ante esos cambios cercanos al día del *sufragio*.

La *democracia* opera mediante los *partidos políticos*. Para garantizar que en el seno de estos grupos se respeten principios de participación, el *pluralismo*, el *organismo electoral* debe

vigilar, de conformidad con el ordenamiento jurídico electoral y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos para la designación de los delegados y de los candidatos a puestos de *elección* popular y garantizar el cumplimiento de los principios democráticos y la normativa legal específica sobre género. Además, para evitar las distorsiones en cuanto a los gastos públicos, debe supervisar los gastos y ejercer control cuidadoso sobre las contribuciones privadas a los *partidos políticos* y a los candidatos a la presidencia, a los cargos parlamentarios y locales. La supervisión de los procesos internos de los *partidos políticos*, como el control sobre las contribuciones públicas y privadas advertidas, demanda acciones del *organismo electoral* que requieren recursos suficientes.

Para el cumplimiento de todas esas difíciles tareas, resulta básico el establecimiento con rango constitucional de fórmulas que aseguren la estabilidad del financiamiento con los ajustes periódicos, justificados en el cambio de las circunstancias, el aumento del costo de la vida, la evolución de las instituciones y el papel que se le asigne al órgano electoral y al proceso. Si se desea un *organismo electoral* activo, dinámico y creativo, en sus aspectos administrativos, institucionales y aun, jurisdiccionales, cuando se le atribuyen estas últimas competencias, debe dotársele de los medios necesarios. Esas garantías resultan particularmente importantes en América Latina, tomando en cuenta *fraudes* electorales e irrespetos graves a la voluntad popular, así como procesos de consolidación democrática.

Dentro de esas fórmulas caben las siguientes:

- a) darle rango constitucional al financiamiento;
- b) el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto general de la república, con regulación constitucional a favor del órgano electoral, como se ha estipulado en Costa Rica para el Poder Judicial. El porcentaje debe resultar de un estudio promedio de los gastos del *organismo electoral* en los últimos procesos y ha de regularse como un mínimo para prever la posibilidad de gastos nuevos o la insuficiencia de recursos por encarecimientos desproporcionados en el costo de la vida;
- c) otra fórmula consiste en disponer que los gastos previstos por el órgano electoral como necesarios para el cumplimiento de sus tareas, no podrán ser objetados ni rebajados por el Poder Ejecutivo. En cuanto a la aprobación parlamentaria de ese presupuesto, necesaria en toda *democracia*, cabe estipular que únicamente procede su rebaja mediante una mayoría calificada del Poder Legislativo. Pero, la fórmula debe contemplar que el *organismo electoral* puede plantear la inconstitucionalidad eventual, motivada en la irracionalidad o desproporcionalidad de esa disminución ante el Tribunal Constitucional.

### **III. El respeto a la igualdad de oportunidades**

El punto de la expresión del pensamiento tiene un aspecto pasivo que se traduce en la no interferencia de sus ideas; y otro activo, en la garantía de los accesos a los medios de comunicación colectiva. El respeto al *pluralismo* ideológico, político, a las opiniones, independientemente de raza, color, credo, origen social o nacional, sexo u opción sexual; la protección a las minorías políticas, ideológicas, sectoriales, étnicas y raciales, y la

tutela del carácter multiétnico y cultural de la sociedad civil en su conjunto, constituyen expresiones de la diversidad de los pueblos, en la unidad de un país determinado. El *organismo electoral* tiene que desplegar un conjunto de actividades fiscalizadoras, necesarias para garantizar la plena eficacia del proceso, lo que demanda gastos, así como garantizar que en la *campaña electoral* no se de ningún tipo de discriminación contraria a la dignidad humana en cualesquiera actos, actividades, etapas de sus etapas y, en particular, en la propaganda política.

El valor democrático en el *proceso electoral*, dentro de los partidos y *movimientos políticos*, la garantía de igualdad de oportunidades entre los participantes en el proceso nacional y local e interno de los *partidos políticos* y organizaciones cívicas el *organismo electoral* ha de prevalecer frente a manifestaciones originadas en las diferencias naturales y en la tendencia de grupos a dominar los espacios políticos. Incluso debe dar la posibilidad de compensar las desigualdades reales entre los contendientes. Y en particular, abrir los espacios a nuevos sectores y propiciar la participación efectiva de la mujer en todos los procesos para lograr condiciones reales de igualdad.

Para que haya libertad *política* en el *proceso electoral* tiene que asegurarse la igualdad de oportunidades. Así lo advirtió Karl Loewenstein: “En los Estados totalitarios el partido único domina todo el aparato de propaganda y sólo él puede gozar de todos los medios de comunicación. Pero en el Estado democrático constitucional no se ha vuelto menos crítico el problema de mantener la igualdad en el acceso a las técnicas de comunicación. Durante largo tiempo esta situación fue ignorada en una actitud de avestruz o bien aceptada como una inevitable manifestación en un orden social libre. Hoy ha desaparecido toda duda de que la desigualdad de los partidos y de los candidatos en los medios de comunicación de que disponen para la campaña electoral y, consiguientemente, la desigualdad en el uso de los medios de comunicación, tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección. Sería desde luego una exageración afirmar que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con toda seguridad la elección. Sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aun con los más brillantes y poderosos contra argumentos”<sup>22</sup>.

Estas lúcidas ideas del gran constitucionalista alemán, hoy aparecen reforzadas por nuevos acontecimientos que confieren mayor significación a sus ideas. En efecto, un somero recorrido por el tema del *financiamiento de los partidos políticos* permite advertir que el factor económico de determinados grupos constituye un elemento que puede decidir un proceso. En segundo término, la relación del financiamiento con las decisiones que adoptan los representantes de los partidos en el ejercicio del *poder*, mediante ciertas políticas públicas o la promulgación de leyes en determinado sentido. Este tema crucial para la vida democrática ha sido soslayado porque se considera como expresión de la natural influencia de sectores de la sociedad. Es decir, hasta qué punto, hoy que las *elecciones* son cada vez más democráticas en el seno de los *partidos políticos*, el factor económico imposibilita la participación en el proceso a determinados miembros de ese grupo por cuanto no pueden hacerle frente a los gastos que demandan las contiendas internas. La presencia de determinados sectores dentro de los partidos hace más clara su influencia en las futuras decisiones y en la selección de su equipo de gobierno. Pero

todavía más grave: la presencia del dinero ilícito. Esto último requiere una drástica regulación y sobre todo la fiscalización del financiamiento para evitar esa nefasta contribución.

Sin embargo, propiciar en toda su extensión condiciones que garanticen igualdad de oportunidades no resulta fácil. En efecto, los *partidos políticos* aparecen, en la práctica, desiguales en cuanto a su apoyo popular, su capacidad de movilización, organización y recursos materiales. Por esa razón la igualdad de oportunidades tiene que establecerse sobre la base jurídica, mediante normas que compensen desigualdades e impidan los desequilibrios electorales con motivo de ayudas desproporcionadas. El aspecto económico se torna en factor clave del proceso; necesita contrapesos importantes que garanticen la igualdad en la competencia. La ayuda del Estado resulta indispensable para equilibrar esas desigualdades. Sin embargo no todos coinciden, al estimar que los *partidos políticos* tienen naturaleza privada y lo máximo que aceptan es la contribución estatal para la campaña y no para los *partidos políticos*<sup>3</sup>.

Cuando el financiamiento es público, la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que toman parte en la *elección*, en estricta proporción al número de *votos* obtenidos en las *elecciones* anteriores. Ese criterio pretende alcanzar la equidad sobre la base del respaldo electoral. Sin embargo, con ese criterio quedarían por fuera los nuevos partidos. Ese tema debe resolverse con normas, por ejemplo, que permitan destinar un porcentaje para distribuirlo entre los partidos que por primera vez participan en las *elecciones*.

En el campo del financiamiento de las *elecciones* se ha propuesto en algunos países que el propio Estado financie mediante el *organismo electoral* directamente los espacios en los medios de comunicación colectiva y de ese modo garantizar el equilibrio en el proceso. En ese caso no daría el financiamiento a los partidos, sino al *organismo electoral* para que éste garantice el espacio en los medios de comunicación colectiva a cada grupo político. Esta tesis permite equilibrios en la actividad de los *partidos políticos* y, de ese modo, garantiza en este campo la aplicación del principio de igualdad de oportunidades. Por las mismas razones, el servicio de transporte de ciudadanos, en el día de las *elecciones*, estaría a cargo del *organismo electoral*. Sin embargo, ello plantea problemas organizativos y no siempre ese organismo puede prestarlo directamente. Por ello, se encargaría a una entidad privada la administración de ese servicio, con carácter de servicio público gratuito.

El tema del financiamiento adquiere una nueva dimensión: en los *partidos políticos* y de modo particular los de mayor fuerza electoral, pluralistas en su composición, existen diversos grupos de intereses que compiten en el ámbito interno para dominar los puestos de *elección*. En la época actual que el fenómeno de las ideologías tiende a desaparecer, en los procesos internos de los partidos grupos diversos compiten abiertamente y esos sectores aparecen en condiciones de desigualdad en el financiamiento, el cual no debe, de acuerdo con el pensamiento de Loewenstein, constituir como un factor que inclina la balanza a favor de un precandidato. La desigualdad se ha desplazado al ámbito interno de los partidos y no se puede asumir la conducta del avestruz y aceptarla como una manifestación del orden social libre, interno de los *partidos políticos*. Al contrario, este

aspecto requiere una regulación y dar garantías a los participantes de condiciones de igualdad, mediante una parte del financiamiento público destinado a los procesos internos de los *partidos políticos*. Asimismo es necesaria la regulación de la contribución privada en las luchas internas para evitar los desequilibrios e impedir el financiamiento ilícito en los procesos internos de los *partidos políticos*. Un aspecto antidemocrático que aparece en las campañas nacionales y locales se ha transferido con mayor fuerza a los procesos internos de los *partidos políticos*. Se requiere además de la regulación adecuada, la participación del *organismo electoral* para fiscalizar esas distorsiones.

Cuando los *partidos políticos* se financian por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio es sano establecer limitaciones al monto de esas sumas, además de exigir la transparencia, mediante la publicidad de las personas que contribuyen y el monto de la ayuda. De ese modo la influencia de esas personas o grupos tiende a limitarse no por tratarse de un aspecto antijurídico, sino porque resulta a la postre antidemocrático.

Independientemente de que haya financiamiento público a los *partidos políticos*, con las contribuciones privadas se les abre una fuente altamente peligrosa, como se ha señalado: el dinero ilícito, proveniente del narcotráfico o de otras fuentes igualmente nocivas. El ejemplo colombiano y de otras naciones advierten ese peligro; las denuncias contra diputados, fundadas o infundadas, son motivo de preocupación y de reflexión. En las contiendas políticas para elegir presidentes y parlamentarios surgen determinados contribuyentes que aportan dinero sin indicar la fuente, financian los procesos y con posterioridad reclaman favores. Mantener la *democracia* tiene un precio; las contribuciones del Estado para los *procesos electorales* de carácter nacional e interno de los *partidos políticos* resultan a largo plazo más convenientes que otras aparentemente menos costosas, pero de alto riesgo para la estabilidad y *legitimidad* democráticas.

En ese contexto, el control sobre el financiamiento se ha de fortalecer e involucrar el conjunto de ingresos y gastos de los *partidos políticos*, así como la fuente del financiamiento con indicación, en el caso de dineros privados, de su obtención lícita. Cuando se autorizan fondos públicos para actividades permanentes de los *partidos políticos*, es conveniente establecer normas jurídicas que permitan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de asignar determinado porcentaje de los recursos para actividades de capacitación tendientes al fortalecimiento de la cultura democrática. Se debe fijar un plazo con anterioridad a las *elecciones*, para que los *partidos políticos*, por medio del respectivo comité ejecutivo superior, presenten al *organismo electoral* un presupuesto donde incluyan sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. Para garantizar la transparencia, los partidos deberán rendir permanentemente cuentas de modo detallado del ingreso y del gasto a sus partidarios, publicar los ingresos mayores a determinadas sumas y el nombre del contribuyente y tener actualizado un registro de contribuyentes.

#### IV. El financiamiento para la *capacitación electoral* y cívica

Íntimamente ligado con el financiamiento, la participación y el *abstencionismo electorales* preocupan a los politólogos. Reducir el plazo de la *campaña electoral* afecta la participación de los *electores*. Sin embargo, conviene mantener la idea de reducir los *procesos electorales* y como contrapeso fortalecer los programas educativos de capacitación cívica en los *partidos políticos* y en el ámbito nacional. Si bien se admite el desprestigio de la clase política y el desencanto de los pueblos como un fenómeno inevitable, que se traduce además en un mayor abstencionismo, cabe hacer algunas consideraciones. Las campañas costosas, con espectacularidad y con una publicidad agresiva disminuyen el abstencionismo, pero sus altos costos repercuten negativamente en la situación económica y también sirven para crear falsas expectativas en el electorado el cual, motivado en ilusiones y esperanzas, acude a las urnas con la idea de un salvador, un hombre mesiánico que resolverá sus problemas. El desencanto aumenta en cada *elección* y la *legitimidad* democrática se deteriora. Es mejor revertir el proceso y hacerlo cuantitativamente participativo, aunque el abstencionismo aumente. En otras palabras, es mejor un proceso, con debates y con la búsqueda de soluciones serias, aunque aumente el abstencionismo, que no un espectáculo festivo, rodeado de signos externos y de instrumentos de convocatoria más parecidos a los conciertos populares que a un encuentro de ideas y de soluciones vitales para un pueblo. En ese contexto, es preferible destinar buena parte del financiamiento para el proceso educativo cívico y para la capacitación de dirigentes políticos y de cuadros partidarios que derrochar el dinero con campañas publicitarias exageradas que en nada contribuyen a la formación cívica y más bien la deterioran.

El Estado, que contribuye con los gastos de los *partidos políticos* en los *procesos electorales*, debe hacerlo también con carácter permanente para la organización del partido, en los procesos internos y para la capacitación. Existe un interés público en que los *partidos políticos* preparen sus distintos cuadros para que sepan dirigir y adoptar las decisiones en futuros gobiernos. En general, los gastos de los *partidos políticos* contemplados dentro de la contribución estatal se refieren a actividades de organización, dirección, censo y propaganda. Sin embargo, el tema de la capacitación adquiere más que nunca una significación extraordinaria. Los problemas públicos y privados han alcanzado tal nivel de complejidad y de especialización que exigen un alto grado de preparación política por parte de los dirigentes. Además en un momento especialmente delicado por el desprestigio de la clase política y el aumento de la corrupción, la capacitación cívica resulta indispensable para contrapesar esos fenómenos que inciden en la pérdida de credibilidad y *legitimidad* de los *partidos políticos*. Al fin y al cabo, la clase política gobierna y debe prepararse con el soporte técnico y científico que da la educación y el conocimiento. Técnica y ciencia, como base de la *política*, permiten que las decisiones no se tomen al calor del oportunismo, el cortoplacismo o la improvisación. Ese proceso únicamente se logra con la capacitación complementaria de los dirigentes en los *partidos políticos*. El precio que paga la *ciudadanía* con gobernantes improvisados es muy alto. Pero también se trata de ver la *democracia* como un valor dinámico en el cual la cultura cívica y la participación son permanentes. Para esta última finalidad y para preparar buenos cuadros de gobierno, la formación de los dirigentes políticos resulta sustancial. Por esa razón cabe aceptar no solo como posible sino conveniente, como tesis de principio, el financiamiento público ampliado no solo a la etapa de la conformación de los órganos de dirección y de

control de los *partidos políticos*, para fortalecer su organización permanente, sino también y con carácter prioritario destinado a la capacitación de sus dirigentes. Ampliar la cobertura del financiamiento público puede influir en el aumento del costo electoral, lo que requiere un conjunto de regulaciones para evitar los excesos indebidos, así como los controles necesarios para que el proceso como tal tenga un balance entre una actividad cívica, cultural y la lucha por el *poder* en las *elecciones*.

Ese proceso de fortalecer los procesos de capacitación en los partidos, cabe extenderlo al *organismo electoral* cuya defensa de los valores cívicos y de la capacitación de la sociedad en los procesos democráticos constituye un papel novedoso. Sin duda, los *organismos electorales*, sin descuidar sus tareas electorales, pueden contribuir a mejorar la cultura democrática de la *ciudadanía*. En ese sentido, la coordinación con los ministerios de educación y las entidades educativas resulta prioritaria. En alguna medida, el *organismo electoral* tiene que contribuir en procesos educativos desde escuelas y colegios para poco a poco formar al ciudadano en la cultura cívica. Esas tareas no solo implican un esfuerzo institucional, sino que requieren financiamiento. El *organismo electoral* tiene que jugar un papel activo y dinámico en ese proceso, pero tiene que ejercer las tareas adecuadas para que el dinero de los *partidos políticos* para la capacitación, efectivamente sea destinado para esa finalidad.

## V. Conclusión

El financiamiento de las *elecciones* constituye un principio fundamental del *Estado de Derecho*. Si las *elecciones* sirven para escoger a los gobernantes y ese proceso demanda gastos, el Estado tiene que financiarlo, en razón del papel que se le asigne al *organismo electoral*. Así, la cobertura de ese financiamiento varía según las tareas que se le encarguen al *organismo electoral* para la época normal y para la época electoral. Sus actividades involucran normalmente una parte administrativa, el registro electoral o civil, cuando estén integrados, una contralora y una jurisdiccional para resolver conflictos.

Si a lo anterior se suman los gastos del financiamiento para los *partidos políticos* se advierte un aumento del gasto electoral, cuyo renglón de propaganda y de publicidad alcanza en determinados momentos niveles alarmantes. Para vivir en *democracia* hay que pagar un costo y el de las *elecciones* resulta significativamente pequeño. Sin embargo, las reglas de racionalidad, de *proporcionalidad* y de equilibrio entre los contendientes en el proceso, unidos a la independencia del *organismo electoral*, deben orientar los *procesos electorales* para no caer en gastos desmesurados como se ha advertido por parte de organismos nacionales e internacionales. El costo de la campaña *política* es exagerado, en buena medida, por el alto porcentaje destinado a la propaganda de los *partidos políticos*.

Finalmente, el papel fiscalizador del *organismo electoral* debe extenderse, abarcar los procesos internos para que se respeten los principios democráticos y el *pluralismo* político, así como también es necesario fortalecer su papel educativo. Además, los procesos de capacitación de los *partidos políticos* requieren vigor y energía para hacer de las *elecciones* fuentes educativas y participativas y no procesos alegres pero vacíos. Sin caer en posiciones ingenuas y sin ignorar que se trata de la lucha por el *poder*, las *elecciones* pueden



aprovecharse para debatir ideas y propuestas sobre temas que interesan a la sociedad civil y darle a ésta la oportunidad de expresar sus opiniones más allá de su voto.

### **Vocablos de referencia:**

Administración electoral  
Elecciones  
Financiamiento de la política  
Organismos electorales  
Proceso electoral

### **Bibliografía:**

Del Castillo, María del Pilar, y Zovatto, Daniel (edit.): *La financiación de la política*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.  
Gomes Canotinho, José Joaquín: *Direito Constitutionale*, Almedina Coimbra, 1983.  
González-Varas, Santiago: *La Financiación de los Partidos Políticos*, Kykinson, Madrid, 1995.  
Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965.  
Nohlen, Dieter y otros: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
Rey, Juan Carlos: *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, 1981.  
Stein, E.: *Derecho Político*, Madrid, 1973.

Hugo Alfonso MUÑOZ

### NOTAS

- 1 Stein, E.: *Derecho Político*, Madrid, 1973, p. 159.
- 2 Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, 343.
- 3 Gomes Canotinho, José Joaquín: *Direito Constitutionale*, Almedina Coimbra, 1983, p. 369.

# FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES

## I. Noción

Los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”. De allí que por “fiscal” (*fiscalis*) se entienda lo “referente al fisco” y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. Posteriormente, ya en las postrimerías de la Edad Media, la palabra fiscal adquirió también el sentido de representante del ministerio público ante los tribunales. En un sentido general, modernamente la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar.

Aplicada al *proceso electoral*, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

Los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de *partidos políticos*, candidatos y ciudadanos y, en suma, a la *legitimidad* del proceso democrático representativo.

## II. ¿Quiénes fiscalizan?

La fiscalización de los *electores*, que apunta a la defensa de la pureza del *sufragio*, es una función ampliamente distribuida entre las autoridades y que, en sana lógica democrática, es compartida por los ciudadanos particularmente considerados, la *opinión pública* y los *partidos políticos*. De manera especial suelen tener responsabilidades de fiscalización electoral, en el Estado, los *organismos electorales*, el gobierno y las autoridades judiciales y policiales.

La labor fiscalizadora ejercida por los agentes del Estado, que puede ser tanto preventiva como represiva, según las distintas competencias fijadas por la ley, comprende la totalidad del *proceso electoral* y, por tanto, tiene lugar antes, durante y después de las *elecciones*.

## III. ¿Cómo se fiscaliza?

Tan sólo por vía de ilustración veamos distintos medios por los cuales se ejerce la fiscalización de las *elecciones*:

- A. A los *organismos electorales* compete cerciorarse de la fidelidad del censo electoral, ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral, efectuar los *escrutinios*, resolver las impugnaciones que se presenten durante los *escrutinios*, sanear las irregularidades y enmendar los errores que

se presenten durante los mismos. Aspecto de creciente importancia a cargo de estos organismos es la fiscalización de las actividades de los *partidos políticos* y sus finanzas, así como el control sobre campañas, propaganda y *encuestas electorales*, y la utilización de los medios masivos de comunicación.

- B. Al gobierno corresponde velar por el orden público durante los comicios, brindar protección y apoyo a la organización electoral, dar plenas garantías a todos los partidos y candidatos, sancionar administrativamente a quienes incurran en violación de prohibiciones legales o en incumplimiento de sus deberes con ocasión de las *elecciones*, denunciar oportunamente ante las autoridades competentes los *delitos electorales* de que tenga conocimiento.
- C. En la rama jurisdiccional del poder público encontramos dos medios fundamentales de fiscalización electoral. Uno está en cabeza de los jueces penales, a quienes corresponde sancionar los *delitos electorales*. Otro es el contencioso electoral, que posibilita impugnar judicialmente cualquier *elección*, por violación de las leyes electorales.
- D. Los *partidos políticos* acreditan delegados suyos (que en algunas legislaciones se denominan “fiscales” de los *partidos políticos*) ante las autoridades electorales para colaborar en la vigilancia de las votaciones y los *escrutinios*. Sus apoderados están facultados para presentar impugnaciones durante el *proceso electoral* y contribuir con ello a enmendar errores y nulidades que pudieran presentarse.
- E. Con los *partidos políticos* se articulan otros mecanismos que contribuyen a canalizar la *opinión pública*, tales como los medios masivos de comunicación y, claro está, la *ciudadanía* en general. La cooperación ciudadana es invaluable en la fiscalización de las *elecciones*. La denuncia ante las autoridades competentes de los *delitos electorales* que llegaren a su conocimiento y la oportuna advertencia sobre fallas administrativas relativas al *proceso electoral* es la mejor expresión del espíritu cívico con ocasión de los comicios.

#### **IV. Fiscales electorales**

En los ordenamientos jurídicos que cuentan con una jurisdicción electoral independiente de los *organismos electorales*, es común que ante el máximo tribunal actúe un Fiscal Electoral, que representa al Ministerio Público (denominado en algunas legislaciones electorales Ministerio Fiscal o Procuraduría de la Nación) y a quien compete, entre otras funciones, las de representar a la sociedad y procurar la recta administración de la justicia, y colaborar activamente con el juez en esos propósitos. El Fiscal Electoral no solo interviene en todas las causas de contenido electoral, sino que en ocasiones la ley le asigna la obligación de promover de oficio las impugnaciones a que haya lugar por violación de la legalidad electoral.

En el caso de actos electorales de especial trascendencia, como la proclamación de quienes han resultado electos para el cargo de Presidente de la República o miembro del Congreso, la intervención del Fiscal Electoral es obligada, así como en los juicios que

contra tales proclamaciones se instauren. Debido a la importancia de esta dignidad, las leyes exigen para el cargo de Fiscal Electoral calidades similares a las requeridas para ser Magistrado del Tribunal Electoral o de la Corte Suprema de Justicia.

Ya nos hemos referido al uso de la expresión Fiscal con relación a los delegados que designan los *partidos políticos* para que los representen en diversos actos del *proceso electoral*. En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala (Decreto N° 1-85 de 3 de diciembre de 1985), entre los derechos reconocidos a los *partidos políticos*, se encuentra el de “fiscalizar todas las actividades del *proceso electoral* por medio de los Fiscales que designen de conformidad con la ley”. Los Comités Cívicos Electorales, que según dicha ley están legitimados para postular candidatos en *elecciones* municipales, gozan del mismo derecho de designar fiscales.

Mediante decreto del 19 de julio de 1994 se creó en la Procuraduría General de la República de México una “Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales”, dotada de autonomía técnica, que tiene como misión “Conocer de las denuncias referidas a esos delitos, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos”.

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

Proceso electoral  
Contencioso electoral  
Organismos electorales  
Delitos electorales

#### **Bibliografía:**

Hernández Becerra, Augusto: *Derecho Electoral. Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.  
Procuraduría General de la República, Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales: *Informe de Labores y de la Memoria Institucional*. México, 1998.  
Varios autores: *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*. Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1987.  
Villanueva, Ernesto: *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una visión de Derecho Comparado*. Triana Editores, México, 1994.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

# FORMAS DE ESTADO

## I. Concepto

El concepto de “*formas de Estado*” tiene una extensión de significado muy amplia, lo que confiere al vocablo gran libertad de interpretación. Este concepto es utilizado por algunos especialistas en Derecho Político para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal de la distribución de tal actividad entre los órganos que componen el Estado o “*forma de gobierno*”. Este significado de “*formas de Estado*” refiere al grado de descentralización –y consiguiente centralización– con base territorial, existente en un Estado. Así, se distingue: Estado Unitario, Estado Federal y Estado Confederado. Otros autores usan el concepto de “*formas de Estado*” en su acepción de “*formas de gobierno*”, vg.: Estado Democrático, Estado Totalitario; Estado Republicano, Estado Monárquico. Un tercer significado de “*formas de Estado*” hace referencia a los derechos del individuo *vis a vis* el Estado y al papel que el Estado desempeña en la gestión del orden social, en particular, del orden económico. Desde este enfoque se distinguen: el Estado Liberal, el Estado Social y el Estado de Bienestar.

En la teoría política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal, las definiciones de “*formas de estado*” tienden a abarcar un elenco de elementos que son indispensables para configurar un orden jurídico-político, característico respecto de otros. Esta especificidad hace referencia a una determinada forma histórica de organización del *poder*. La perspectiva que se deriva de este enfoque es, por consiguiente, y en primerísimo lugar, histórico-constitucional. El concepto de “*forma*” connota el concepto de Constitución en su doble significado de “dar forma” a un orden político y de fijar los límites de la acción del Estado. Bobbio señala el error de oponer el concepto de “*forma*” al de “*sustancia*” o “*contenido*” –una distinción relativa– y, en consecuencia, subraya la necesidad de no considerar al ordenamiento jurídico-político como puramente “*formal*”. Se trata de “*formas*”, argumenta Bobbio, que garantizan ciertos contenidos, cierto tipo de acción estatal.<sup>1</sup>

Si la reducción del concepto de “*formas de Estado*” a sus referencias jurídicas agota el aspecto semántico y sirve para describir gran parte de su historia, no basta para delinear las transformaciones profundas, económicas, sociales y culturales a las que cada forma histórica del Estado corresponde. Abordaremos los conceptos de Estado Liberal, construido en el siglo XIX; Estado Social, edificado en la primera mitad del siglo XX, y Estado de Bienestar, surgido durante las tres décadas de pensamiento keynesiano que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, como tres variantes del *Estado de Derecho* o Estado Constitucional. En esta clasificación, el peso relativo de tres elementos –*Poder*, *Derecho* y *Sociedad*– permite una mejor comprensión a nivel histórico y por lo tanto categorial, de las mutaciones ocurridas en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En la tradición del liberalismo, el concepto de “*formas de Estado*” hace referencia al cómo o método de formación de las normas. En la tradición marxista, la noción de “*formas de Estado*” connota el concepto de “*superestructuras*” con el que se designa una determinada

concepción del papel y la posición relativa de las esferas de que está compuesto el mundo social. Desde el enfoque del marxismo, la *formas de Estado* denotan modos de organización jurídico-política del dominio de clase, correspondientes a distintas etapas de una economía capitalista. Desde el enfoque del liberalismo, las *formas de Estado* establecen límites y controles al *poder* político.

## II. Tipología

Según el criterio del peso relativo de los componentes *Poder*, *Derecho* y *Sociedad* en la configuración de un orden jurídico político, se distingue:

### A. *El Estado Liberal*

El Estado Liberal o *Estado de Derecho* hace referencia a un conjunto de elementos que configuran un orden jurídico-político en el cual, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, se somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley; se dividen las funciones del Estado y se las encomienda a poderes separados, y por último, se reconocen expresamente unos derechos y libertades de los ciudadanos con plenas garantías jurídicas.

El Estado Liberal nació como reacción al *poder* absoluto del príncipe, para dar respuesta al interrogante *quis custodiet custodes?* El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato del Estado Liberal es el de Estado Patrimonial o Estado del Poder Absoluto que se consolida durante la Edad Moderna en Europa Occidental (la sustantivación “absolutismo” aparece recién en el siglo XVIII como consecuencia de la evolución del constitucionalismo). El Estado Absolutista es una *forma de Estado* en la que el detentador del *poder* lo ejerce sin dependencia o control por parte de otras instancias, superiores o inferiores. Ello no significa que no tenga límites –la voluntad del monarca no es ilimitada y esto diferencia a esta *forma de Estado* de la tiranía como *régimen político* y del despotismo césaro-papista.

La preocupación mayor del constitucionalismo liberal, surgido a caballo entre los siglos XVII y XVIII, fue limitar la arbitrariedad de ese *poder* y someterlo al Derecho. El Estado Liberal es un Estado Constitucional en el sentido garantista del término, protector de los ciudadanos frente a los abusos del *poder*. Ese fue el objetivo de los padres fundadores del liberalismo, desde Locke a Madison y Hamilton, autores de los Federalist Papers y desde Montesquieu a Benjamín Constant. Las ideas de Derecho y Estado están estrechamente ligadas y sintetizan el proceso de estatalización del Derecho y juridificación del Estado que acompaña la formación del Estado moderno.

La noción de libertad, entendida como libertad individual respecto del Estado, encuentra su punto de partida en el célebre discurso de Benjamín Constant sobre “La Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. Se trata de la libertad de la que son manifestaciones concretas las libertades civiles y la libertad política (no necesariamente extendida a todos los ciudadanos). Los súbditos se transforman en ciudadanos provistos de derechos y de voz en una organización política basada en la separación de funciones de los órganos de *poder* y en el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a

disposiciones conocidas y no retroactivas. El parlamentarismo y los partidos de masa son elementos constitutivos del Estado Liberal que se construyó en Occidente en el siglo XIX. Estado mínimo en su dimensión, y por consiguiente, un Estado que “hace poco”, no distribuye bienes, no se preocupa por el bienestar de los ciudadanos, la normativa referida a su organización, ejercicio y límites de su *poder*, deja sin respuesta al problema del abuso de la libertad por parte de los particulares y, en consecuencia, plantea el problema de las desigualdades económicas que se producen al instituir la igualdad formal ante la ley. La cuestión de fondo que recogió el constitucionalismo social fue cómo imponer en Derecho la acción del *poder* estatal, estando excluidas las intervenciones directas sobre la propiedad y la economía.

### B. *El Estado Social*

El Estado Social encarna la idea del constitucionalismo social de que sólo puede conseguirse un ejercicio eficaz de los derechos de los ciudadanos mediante la garantía, por parte del Estado, de condiciones mínimas de existencia material del individuo. Este nuevo enfoque del Estado comporta la reivindicación y tutela de los grupos socioeconómicos más débiles y el desarrollo del *pluralismo* como instrumento de expresión de las demandas sociales y de control sobre los órganos de *poder*. La transformación del Estado Liberal en Estado Social que tuvo lugar en las sociedades industrializadas del siglo XX, comporta un desplazamiento del énfasis en la libertad jurídico-política como *poder* legalizado de resistir al *poder* político, hacia la igualdad social. La época contemporánea es la época de un progresivo avance del principio socialista de la igualdad a través de la protesta obrera. Las diferencias económicas, sociales o políticas comenzaron a ser percibidas como ilegítimas.

El Estado Social es un Estado constitucional que incorpora nuevos derechos de carácter social y garantías por parte del Estado para el cumplimiento de esos derechos. Así, corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida *política*, económica, social y cultural. El Estado Social es un Estado democrático y es un Estado pluralista. La multiplicación de asociaciones libres o centros de *poder*, como condición de la división del *poder* estatal en sentido vertical y no sólo horizontal, es un elemento constitutivo de esta forma estatal. A diferencia del Estado Liberal, el Estado Social incorpora la Sociedad como requisito indispensable de la acción estatal, y lo hace a través del doble expediente de la ampliación de la *participación política* (la doctrina democrática) y el control vertical de los órganos de *poder* (el *pluralismo*).

Como resultado de la organización del movimiento obrero y del surgimiento de partidos obreros que pujan por la consolidación del llamado derecho del trabajo en las sociedades industrializadas de Occidente, el Estado Liberal se transforma, expande y diversifica su actividad para llenar el vacío de regulación y remediar la injusta distribución de los recursos engendrada por el mercado. En el siglo XIX, el avance del mercado coincidió con la agudización de fenómenos patológicos (anomia, alienación, etc.). Los costos de la transición hacia la moderna sociedad industrial recayeron casi exclusivamente sobre los obreros y profundizaron la fractura social entre las clases integradas y las masas

proletarizadas. La condición obrera fue vivida por los trabajadores como una degradación intolerable de la vida humana, y así fue descrita por los observadores de la época.

El Estado Social representó el pasaje del mercado auto-regulado al control social de la economía. El Estado pasó a ser actor económico y garante de protección social generalizada. La incorporación de normas referidas a la regulación del orden económico y social en las constituciones desplazó la actividad económica y la cuestión social del ámbito del derecho privado al campo de interés público. Aunque el Estado Liberal no se haya vedado aplicar políticas proteccionistas que se oponían al libre juego del mercado, ni la intervención sobre los precios, los salarios, las inversiones o la ayuda a ciertos sectores, el Estado Social se presenta como la solución al problema de un orden justo de autoridad sobre la economía. El reconocimiento de derechos del individuo de carácter social, tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la seguridad social, etc., y la relativización, en pro del interés general, de ciertos derechos económicos como principios rectores de la política económica y social, establecen una nueva ecuación entre Estado y sociedad civil. El Estado Social es la *forma de Estado* más cercana a la sociedad civil ya que implica la adopción de un compromiso moral colectivo para hacer frente a las necesidades básicas de los individuos en una sociedad.

El constitucionalismo social, tal como es recogido en las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1933) da “forma” y garantiza la tutela las relaciones económicas para evitar abusos y lo hace a través de derechos sociales, regulación de las actividades privadas y promoción de la participación ciudadana.

### C. *El Estado de Bienestar*

El Estado de Bienestar encuentra su punto de partida en las ideas keynesianas dominantes durante los “gloriosos treinta” que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en Europa. En este nuevo enfoque del Estado Social, cabe al Estado la responsabilidad de desarrollar una política económica que cree las condiciones para el crecimiento y el empleo y una política de solidaridad para el reparto justo de los esfuerzos y de los resultados del crecimiento. El Estado pasa a desempeñar un rol central en la economía, de mantenimiento del equilibrio económico general, búsqueda de compromiso entre los actores del proceso de crecimiento económico y persecución de fines de justicia social. El crecimiento económico de un período singular de la historia de las naciones industrializadas dio margen a la transformación del Estado Social en Estado de Bienestar, cuyos rasgos distintivos son: la prestación creciente de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero, agrario; la redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo; la persecución del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos trabajo y, por lo tanto, fuente de rédito; la erogación a todos los trabajadores de una pensión para asegurar un rédito de seguridad aun después de la cesación de la relación de trabajo.

La extensión de la intervención estatal ha sido relacionada con el tamaño del Estado. Con frecuencia, el tamaño del Estado fue identificado como el factor responsable de la crisis fiscal del Estado de Bienestar que tuvo lugar hacia mediados de la década del 70. Sin



embargo, el Estado Liberal no es necesariamente un Estado que no hace nada, es una estructura estatal que limita el *poder* arbitrario y, en consecuencia, no puede ser definida por su tamaño. El aforismo “menos Estado, más mercado”, antes que el redimensionamiento del estado –cuestión sobre la cual hoy existe un vasto consenso en los sectores socialdemócratas– busca debilitar el *poder* estatal a través de la desregulación social y económica, una estrategia que ha mostrado ser socialmente injusta y económicamente dudosa en sus resultados. La economía privada siempre se ha beneficiado de la iniciativa del sector público en tanto éste es el mejor garante en ámbitos como las inversiones de infraestructura, o el uso racional de los recursos. La crisis del Estado de Bienestar europeo –y de las diversas *formas de Estado* asistencialista, que con grados variables de *pluralismo*, surgieron en sociedades de América Latina como variantes del Estado de Bienestar–, requiere de un Estado coordinador del desarrollo económico y social. La cuestión que hoy se plantea no es si el Estado debe administrar los servicios sociales, sino si tiene el derecho y los medios de controlarlos. El debate sobre el papel de Estado en la sociedad y en la economía está en curso. Una conclusión parece imponerse: la necesidad de reformular el Estado de Bienestar en nuevos términos para evitar su desmantelamiento en las naciones europeas. En América Latina, en cambio, la cuestión que se plantea en gran parte de los países es la referida a cómo sentar las bases de un Estado que encarne valores que el mercado no puede asegurar, como la justicia social, el empleo o la seguridad. El imperativo ético-político de crear las condiciones institucionales para proteger de las consecuencias de los procesos de ajuste estructural de las economías a los indefensos, es una cuestión pendiente.

### **Vocablos de referencia:**

Derechos y garantías constitucionales  
Formas de gobierno  
Partidos políticos

### **Bibliografía:**

Bendix, R.: *Estado nacional y Ciudadanía*. Amorrortu. Buenos Aires, 1974.  
Bobbio, N.: *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México, 1981.  
Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós Buenos Aires, 1997.  
Loewenstein, K.: *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona. 1983.  
Poggi, G.: *The State, Its Nature, Development and Prospects*. Stanford University Press. California, 1990.  
Sartori, G.: *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid, 1992.

Lilliana DE RIZ

### NOTAS

1 Bobbio, N.: “Democracia”, en: *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1981.

# FORMAS DE GOBIERNO

## I. Concepto

Tanto en términos funcionales –el papel del gobierno en el *sistema político*–, como estructurales –las estructuras a través de las cuales se ejerce el gobierno en un *sistema político*–, las *formas de gobierno* designan en la *democracia* el parlamentarismo o el presidencialismo y sus variantes. Es decir, la centralidad del *sistema político* democrático en el parlamento o en el presidente.

Otras *formas de gobierno*, sean enfocadas desde el punto de vista de quién lo ejerce o en beneficio de quién –uno, pocos o todos–, o sean visualizadas como totalitarismos, *autoritarismos* o dictaduras de diferentes denominaciones, o gobiernos de partido único, no son objeto de este apartado.

## II. Origen

El origen de las formas contemporáneas de gobierno democrático son –por una parte–, las monarquías y –por otra– el republicanismo. Las monarquías europeas pasan del ejercicio del *poder* absoluto a la monarquía constitucional y luego, a la monarquía parlamentaria.

En su estadio más avanzado, la monarquía parlamentaria depende de dos polos autónomos de legitimación que coexisten: monarquía y parlamento. El monarca es designado de acuerdo a unas reglas de sucesión y el parlamento es elegido por otras normas; el primero mantiene ciertas prerrogativas, como jefe de Estado y respecto a la constitución o disolución del gobierno, formales o reales, y el segundo se elige para ejecutar un programa de gobierno, controlar los recursos financieros y elaborar la legislación. La primacía del gobierno está en el canal electoral parlamentario y el gobierno se ejerce por la mayoría parlamentaria. En los países donde no hay monarquía y el régimen es parlamentario, existe un jefe de Estado, elegido popularmente o designado por el parlamento.

El republicanismo surge de las doctrinas enciclopedistas del siglo XVIII, la Revolución Francesa y la Independencia norteamericana. Se basa en la separación de poderes y la *soberanía* popular.

En el republicanismo, el gobierno lo encabeza el presidente elegido directamente a través del *voto* o indirectamente por un *colegio electoral* también dependiente del *sufragio*. Ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y del gobierno. Es elegido por un periodo determinado. El parlamento es un poder independiente del ejecutivo, que no se ocupa del ejercicio directo del gobierno sino que lo controla, tanto en lo financiero como en lo legislativo y político.

El prototipo tradicional de la monarquía parlamentaria es el Reino Unido, aunque también podrían ser Dinamarca, Noruega y Suecia; del presidencialismo, los Estados

Unidos de América y –en su forma mixta de republicanismo parlamentario–, la Francia de la V República (más inclinada al presidencialismo) o la Alemania de posguerra (más definida por el parlamentarismo).

La importancia de estos modelos radica en servir de punto de comparación para delimitar las *formas de gobierno* de las excolonias británicas, del presidencialismo latinoamericano o de las repúblicas europeas.

### III. Características

#### A. El gobierno parlamentario

Se cimenta en una dinámica que cubre su origen, su desempeño y su disolución de acuerdo a las mayorías. Así, los gobiernos parlamentarios surgen de las *elecciones*: el partido mayoritario en las urnas, o una *coalición de partidos*, al formar mayoría en el parlamento designa al primer ministro o el jefe del Estado encarga a la cabeza de la mayoría formar un gobierno. Después del *voto* de confianza del parlamento al gobierno, que es un *voto* formal con diferentes variaciones de acuerdo a las tradiciones de los países, se desarrolla el gobierno, compuesto generalmente de miembros del mismo parlamento que son nombrados como ministros y altos funcionarios.

El gobierno puede cesar por una de tres causas: porque el parlamento le retire su confianza, o sea porque pierde la mayoría del apoyo con que contaba al ser constituido; porque el gobierno pida al jefe del Estado que disuelva al parlamento en el momento en que éste no le otorgue su confianza al gobierno o decrete, si tiene esta atribución, la disolución del parlamento, o para convocar nuevas *elecciones* en la esperanza de obtener una nueva mayoría que apoye al gobierno.

Si el sistema es bicameral, ordinariamente la designación del gobierno es tarea de una cámara, la de origen más democrático. Así, en Gran Bretaña la Cámara de los Loes no participa en la designación del gobierno, que es tarea de la Cámara de los Comunes. Pero existen excepciones: en Bélgica, Italia y Suiza el gobierno surge de la reunión de ambas cámaras.

El parlamentarismo depende del sistema de partidos y del *sistema electoral*: ambos están orientados a lograr una bancada mayoritaria en el parlamento que se elija, suficiente para formar un gobierno. Por eso, el sistema de partidos tiende a favorecer el bipartidismo, de tal manera que haya un partido triunfador que constituya gobierno y uno opositor, que haga el contrapeso, sea alternativa y busque acceder al *poder*. En los sistemas multipartidistas, la mayoría se logra por medio de *coaliciones de partidos*, en las cuales usualmente hay uno o dos partidos fuertes que encabezan las coaliciones y logran hacer gobiernos estables y duraderos, como en los países escandinavos; pero otras veces la debilidad de las coaliciones se vuelve endémica y la inestabilidad gubernamental produce fenómenos como la República de Weimar, la IV República Francesa o algunos periodos en Italia.

Para facilitar el bipartidismo, el *sistema electoral* suele ser de circunscripciones uninominales a la mayoritaria de una o dos vueltas, de tal manera que los escaños se dividan entre dos opciones. El líder del partido mayoritario es llamado a formar el gobierno, y el partido impone su programa en el legislativo y en el desempeño del gobierno, mientras la oposición trata de volverse mayoría, de obstaculizar al gobierno y de proponerse como recambio, inclusive con la organización de un “gabinete en la sombra” para prepararse a gobernar. El modelo inglés, denominado de Westminster o de gabinete, se sostiene en criterios de política de adversarios que compiten en *elecciones*. Se sostienen o buscan el *poder*, en un gobierno de gabinete conseguido por mayorías y en la posibilidad de alternancia. El primer ministro ostenta un triple liderazgo: del gobierno, de la bancada mayoritaria y del partido triunfador, con lo cual responde por la orientación del gobierno, la obtención de la mayoría en el parlamento y el sostenimiento del partido que lo llevó al *poder*.

El papel del soberano o del jefe del Estado en las monarquías parlamentarias o en las repúblicas parlamentarias, ha ido descendiendo, de tal manera que hoy es muy relativo. Al monarca o al jefe del Estado se les conserva el rol de signo de la unidad nacional y de su continuidad histórica, de representación internacional y de intervención en la defensa, pero no interfieren la voluntad popular manifestada en las urnas para constituir los gobiernos, su función es procedimental o notarial en lo formal, pero indudablemente le aporta al proceso una *legitimidad*: sea la de la monarquía o la del jefe del Estado elegido popularmente.

En algunos casos, el soberano o el jefe del Estado no interviene en la designación del gobierno, sino que ésta es tarea del parlamento mismo (Japón e Irlanda) o de un órgano del parlamento (Suecia).

Aunque generalmente se considera que el método de *elección* de circunscripciones uninominales a la mayoritaria es el propio de los regímenes parlamentarios –porque favorece la eficiencia del *voto* con el objetivo de lograr mayorías que formen gobierno–, se dan excepciones, como en Alemania. En dicha república se usa el sistema de *elección* proporcional personalizada, que combina listas cerradas bloqueadas con *voto* directo en circunscripciones uninominales. Así, cada estado elige simultáneamente la mitad de representantes al parlamento federal por listas, mediante el método *D'Hondt*, y la otra mitad por mayoría relativa uninominal a una vuelta. Cada *elector* puede votar por ambas opciones libremente, cambiando de partido si le parece. Se favorece a los partidos sobre los independientes, de tal manera que se busca tanto la representación de las diversas opiniones como el conseguir una mayoría para gobernar; para conseguirlo, además, se concede una prima –que es una sobrerrepresentación– al partido mayoritario, aunque con ello se aumente el número de curules en el parlamento.

En Alemania la selección del canciller depende del parlamento, no del presidente. Para elegir al canciller se pueden seguir tres vías: a propuesta del presidente quien propone al nominado por el partido ganador, por mayoría absoluta de la Dieta Federal, sin debate previo; por iniciativa de la Dieta se elige canciller por mayoría absoluta; si no se consigue

canciller por los métodos anteriores, entonces se elige por mayoría simple, en cuyo caso el presidente puede encargarle el gobierno o disolver la Dieta. Para terminar un gobierno, existe la “censura constructiva” para independizar al parlamento de las crisis de gobierno, de tal manera que si se le quita la confianza al canciller actuante simultáneamente se debe escoger otro canciller. Así solo se afecta al canciller sin destituir al resto de ministros federales, lo que debe hacerse en una sola votación y después de una meditación del parlamento.

España también utiliza para la *elección* del Congreso de Diputados el método proporcional en circunscripciones plurinominales, con una barrera y un número establecido de escaños por circunscripción, donde los escaños se adjudican por el método *D'Hondt*, y con listas cerradas y bloqueadas. Como las coaliciones se permiten a nivel de las circunscripciones, y se combinan escaños fijos (dos por circunscripción) y dependientes del número de habitantes, la representación en el congreso es el resultado de múltiples factores, sumatorias, partidos y juegos autonómicos. La formación del gobierno se perfecciona por alianzas post electorales en el Congreso si no resulta de una clara mayoría electoral.

El rey es quien propone la persona para presidente del Consejo de Ministros, luego de consultar a los delegatarios de los grupos parlamentarios y por encima del presidente del Congreso. Luego el Congreso de los diputados elige al presidente del Consejo, por mayoría absoluta (o simple en segunda votación) y con *voto* de confianza al *programa político* del gobierno entrante. Para reemplazar el gobierno también rige la censura constructiva; el jefe de gobierno puede disolver las Cortes, si no se elige simultáneamente un reemplazo del presidente del Consejo.

### *B. El gobierno presidencialista*

En el presidencialismo, una sola persona –o en fórmula con el vice-presidente– elegida directamente por el cuerpo electoral, o indirectamente por un *colegio electoral* proveniente de las urnas, que es el caso de los EE.UU, donde sus componentes no se reúnen siquiera físicamente, no tiene *poder* discrecional y se disuelve una vez elegido el presidente, asume la jefatura del Estado, la del gobierno y, frecuentemente, la del partido ganador.

En USA los *electores* votan para integrar un *colegio electoral*, que luego elige al presidente y vicepresidente por mayoría absoluta. Los miembros del colegio son llamados compromisarios. Son elegidos por los estados federales de acuerdo a tantos cuantos senadores y representantes les correspondan, en circunscripciones iguales a los estados, y por mayoría relativa en listas cerradas y bloqueadas con la excepción de Maine y Alabama. Se dan dos formas de votación: el *short ballot* y el *long ballot*. En ambos, el *elector* dispone de un tarjetón para sufragar por el presidente y el vicepresidente, pero en el *long* figuran los compromisarios, mientras en el *short* ya no aparecen y es el generalizado en más de dos tercios de los estados federales.

En el presidencialismo existen diferencias en cuanto a la organización del gobierno. En la mayoría de los casos, el jefe del ejecutivo tiene un estatus superior y tanto los ministros como el aparato de gobierno están subordinados a él y no responden ante el parlamento. En otros, excepcionales, como en Suiza y en cierta manera en Austria y Holanda, el que

preside es solamente *primus inter pares* y el gobierno es colegiado. En la Confederación Helvética el Consejo Federal, determinado por el parlamento con base en la representación proporcional de los partidos, rota la presidencia periódicamente y no se le permite disolver las cámaras. En el presidencialismo, el presidente tiene pleno control del ejecutivo, sin intervención en su origen o desarrollo, del parlamento. El parlamento solo tiene la función legislativa, fiscal y de control, por medio de la acusación de los ministros u otros mecanismos.

El presidente no depende de la agregación de mayorías parlamentarias –por tanto no necesita estrictamente tener mayoría en el parlamento–, su periodo es fijo –lo que es factor de estabilidad, pero también de rigidez institucional–, su *elección* no tiene que coincidir con la del parlamento, el personal político gubernamental puede provenir o no del parlamento. Al no depender el presidente del parlamento para formar gobierno o tener mayorías, tampoco puede disolverlo o llamar a nuevas *elecciones*; el periodo de los parlamentarios es también fijo. Mientras en el sistema parlamentario el gobierno es finalmente una expresión del partido mayoritario (mayoritario en las *elecciones*, mayoritario como bancada en el parlamento, mayoritario en ministros en el gobierno), en el presidencial, el gobierno es independiente del parlamento. Incluso el presidente puede ser representante de un partido sin mayoría parlamentaria, lo que resulta de *elecciones* separadas –unas para presidente y otras para parlamento– o de *elecciones* simultáneas; igualmente el personal parlamentario se puede renovar durante el periodo presidencial, ya que los periodos no necesariamente coinciden, como en USA, donde el periodo presidencial y de cámara de representantes es de cuatro años, y el de senado de seis con renovación por tercios cada dos años.

Como el gobierno no está íntimamente vinculado a las mayorías parlamentarias, éstas pueden constituirse –sin que necesariamente respondan a los *resultados electorales*– una vez elegido el gobierno, o para cada proyecto de ley. En el presidencialismo es el presidente el que reparte el juego, conjuga, conforma mayorías para sus proyectos, lleva la batuta, busca coaliciones o apoyo dentro o fuera del parlamento, cambia ministros a su conveniencia. Si el *régimen político* permite la *reelección*, el presidente no solo determina el juego durante el periodo para el cual fue elegido, sino que trata de repartirlo para obtenerla en la próxima *elección*.

El presidente, como jefe de Estado, representa al país internacionalmente y decide en cuestiones de defensa. Como cabeza de gobierno decide con los ministros los asuntos de sus carteras, postula miembros de las cortes y tiene iniciativa de leyes o tratados en el parlamento. La preeminencia del presidente se basa en ser elegido por todo el cuerpo electoral de la nación, mientras los parlamentarios lo son por su circunscripción (aunque algunas veces también éstos son elegidos en circunscripción nacional) y en el supuesto que el presidente representa a la nación entera y los parlamentarios a una región o interés. Por eso, el método de *elección* no tiene tanta importancia como en el sistema parlamentario: los senadores o representantes –si el sistema es bicameral, pero también si es unicameral–, pueden ser elegidos a la mayoritaria o a la proporcional, sin que se afecte la *elección* presidencial. Igualmente la duración del mandato de los parlamentarios es indiferente para el desempeño del presidente, aunque éste puede buscar influir al

electorado en las *elecciones* parlamentarias que se realicen durante su periodo para adquirir adhesiones en el congreso, ampliar el apoyo al gobierno o impulsar sus propias fuerzas. Simultáneamente, las *elecciones* parlamentarias intermedias pueden convertirse en una especie de *plebiscito* sobre el gobierno. El sentido de las *elecciones* no es el mismo en el parlamentarismo y en el presidencialismo: mientras en el primero se busca la eficiencia para lograr constituir gobierno, en el segundo el objetivo es conseguir la mayor representación de los intereses de los *electores*; por ello el método que se privilegia es el proporcional por listas, que impulsa la pluralidad y la representación de las minorías.

Aunque en el más puro presidencialismo, el norteamericano, los partidos escalonan la nominación presidencial a través de las primarias y las convenciones nacionales, e interrelacionan partidos y tendencias de partido y regiones en la competencia por definir dos únicos candidatos (uno por cada partido, demócrata y republicano), a la presidencia, el método no es seguido por la mayoría de sistemas presidencialistas, en los cuales el bipartidismo no es tan nítido como en USA y prima la representación proporcional en las *elecciones* parlamentarias. Esto porque los parlamentos en los sistemas presidencialistas tienen el perfil de representación de intereses y de regiones, de minorías y de sectores de partido. Los métodos de *elección* a la proporcional, en listas cerradas o abiertas, con o sin umbrales mínimos, propician el acceso multipartidista y de múltiples intereses al parlamento. La *elección* mayoritaria se reserva para la presidencial –a una o dos vueltas– y para los cargos del ejecutivo a nivel regional y local. El resultado de la poca identidad entre el presidente y los parlamentarios en los sistemas presidencialistas, es que se forma en la práctica un “partido del presidente” para lograr objetivos presidenciales, no se cohesionan los parlamentarios alrededor de una ideología, ni tienen disciplina de *voto* o de bancada.

Igualmente los partidos, gracias a la *elección* a la proporcional, se fragmentan, tienen poca iniciativa y no influyen decididamente sobre los elegidos, que lo han sido generalmente más por su poder de movilización propio que por su adhesión partidaria.

El crecimiento del ejecutivo y la personalización del *poder* en el Estado contemporáneo ha reforzado el presidencialismo. Hoy los presidentes cuentan con departamentos de planeación y estadística, con instrumentos para manejar la economía y con equipos completos en la presidencia para impulsar sus políticas, mientras los parlamentos carecen de ellos. También los presidentes poseen actualmente atribuciones para influir en las *candidaturas* a los parlamentos, nominar ante el congreso magistrados de las altas cortes judiciales o electorales, embajadores y altos mandos de las fuerzas armadas.

### *C. El gobierno semipresidencial*

El tipo de gobierno de la V República francesa se caracteriza por la *elección* popular del presidente –lo que reemplazó por reforma constitucional de 1962 al colegio de notables que eligió a De Gaulle en 1958–, mientras la Asamblea Nacional es elegida en circunscripciones uninominales con *escrutinio* mayoritario y a dos vueltas.

Se utiliza una variante del sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, consistente en considerar ganador al partido o candidato que consigue

mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los *votos* válidos. Si no se logra en la primera *elección*, entonces se realiza una segunda, llamada *Ballottage*, que significa repetir la *elección* hasta conseguir la mayoría absoluta. En la práctica, la primera vuelta es para medir las fuerzas de las listas en competencia, luego vienen las negociaciones convergentes para presentar solo dos listas de coaliciones, y la segunda vuelta es la que resulta decisiva.

El presidente de la *República* no es simultáneamente jefe del gobierno, sino que nombra como primer ministro al líder de la mayoría parlamentaria surgida de las *elecciones*; pero el primer ministro, con quien de mutuo acuerdo escoge el resto de ministros, depende del presidente.

El gobierno escogido por el presidente no requiere del *voto* de confianza de la Asamblea, pero ésta puede votar una moción de desconfianza, en cuyo caso el presidente tiene dos opciones: aceptar la dimisión del gobierno o disolver la Asamblea y llamar a *elecciones*, lo que solo puede hacer después de un año de elegida la Asamblea.

Durante la vigencia de la V República en Francia han primado ya el *poder* presidencial, ya el parlamentario. Lo primero desde la fundación hasta Pompidou y Giscard, donde coincidieron presidencia y mayoría parlamentaria, siendo por tanto relevante la presidencia. Pero durante los gobiernos de Mitterrand y Chirac, a partir de 1981, la consolidación en el parlamento de una mayoría de signo contrario a la del presidente ha dado origen a la primacía parlamentaria.

La cohabitación, o sea un presidente de un partido y un gobierno del contrario, ha sido experimentada con éxito en los últimos gobiernos franceses. El multipartidismo se ha venido conformando en dos grandes familias políticas que luchan tanto por la presidencia como por el gobierno resultante de la mayoría parlamentaria, a través de *coaliciones de partidos* de derecha e izquierda.

Variantes del sistema semipresidencial, están vigentes en Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal, países en los cuales la praxis oscila entre la primacía temporal de la presidencia o del parlamento.

#### *D. El presidencialismo latinoamericano*

Aunque no constituye propiamente una *forma de gobierno* distinta –un tipo ideal–, la manera de ejercer el presidencialismo en el subcontinente tiene características propias. Nacido independientemente del parlamentarismo europeo y del presidencialismo norteamericano –aunque influenciado por ambos, pero delineado dentro de las reformas borbónicas que precedieron a la independencia de España–, la presidencia en América Latina en el siglo XIX se convirtió en el centro del *poder* político, de la integración nacional, de la orientación del Estado y de las relaciones internacionales. Simultáneamente encarnó la tradición cultural, los valores y los consensos sociales, tanto que los ensayos o las normas constitucionales proclives al parlamentarismo, no han sido exitosas.



Con motivo de la caída de los regímenes autoritarios en la década de los ochenta, se recrudeció el debate sobre la reducción del presidencialismo y el recurso al parlamentarismo en varios países, especialmente en el Cono Sur.

Una consideración teórica establece que el presidencialismo fomenta relaciones políticas de confrontación, mientras el parlamentarismo es más dúctil para conseguir las consociacionales –de consenso–, lo que sería más conveniente para afianzar la *democratización*, fomentar la estabilidad y superar las crisis. Según esta corriente, el presidencialismo norteamericano tendría visos consociacionales por los compromisos de los partidos para sacar adelante ciertas leyes. En el presidencialismo latinoamericano bajo formas constitucionales o estructuras formales semejantes, se esconden prácticas y funcionamientos diversos en cada país. En general, el presidente establece los ministerios o reparte las funciones de los ministros como lo estime conveniente.

Al Presidente se le considera responsable de la administración pública, del orden público, de la orientación económica y de las relaciones exteriores. Propiamente, el presidente concentra en sí al gobierno y delega lo que juzga delegable, preside el consejo de ministros y coordina tanto al gabinete como las relaciones con el congreso.

En América Latina la división de poderes no es tan rígida como en otros presidencialismos; tampoco el federalismo es fuerte, lo que lo distingue nítidamente de la figura presidencial norteamericana. El presidencialismo latinoamericano es centralista y todavía, a pesar de los procesos contemporáneos de descentralización, sigue siendo poderoso en todos los niveles regionales y locales.

Simétricamente, al crecimiento del ejecutivo ha correspondido un debilitamiento del legislativo y el judicial, lo que históricamente ha desembocado en *autoritarismo* y *totalitarismo*. A falta de fortaleza del legislativo, que tiene institucionalmente un papel muy restringido, el presidente ocupa casi todo el espectro político, mientras el congreso fundamentalmente se limita a ser el espacio de la representación de intereses y partidos, elegidos a la proporcional, y de tramitación de las leyes.

Someramente, el presidencialismo latinoamericano, tiene las siguientes características:

- Interrelaciones entre poderes que favorecen al ejecutivo. Aunque en las constituciones la separación de poderes esté escrita, en la letra menuda y en la práctica prima el ejecutivo.
- Inexistencia del federalismo, por lo que no hay separación ni equilibrio horizontal y vertical del *poder*. El centralismo significa primacía del ejecutivo presidencial en todas las relaciones de *poder*.
- *Elección* popular directa del presidente, independiente de la *elección* del parlamento – aunque las *elecciones* sean simultáneas, lo que evita vinculación política entre el legislativo y el ejecutivo.

- Posibilidad de *reelección* en varios países, lo que mantendría el caudillismo tradicional, la permanencia de las élites políticas y entorpecería la renovación política.
- Inamovilidad política del presidente durante su periodo de gobierno, imposible de variar porque ni el congreso puede cambiar al gobierno ni este disolver al congreso, lo que produce parálisis institucional.
- Representación únicamente de intereses y regiones en el congreso, imposibilidad de formar bancadas decisorias e indisciplina partidista. Partidos débiles, fragmentados e indisciplinados, dependientes del ejecutivo, sin jerarquización ni estructura interna.
- Iniciativa presidencial predominante en la presentación de proyectos de ley y exclusivismo en ciertas materias como presupuesto e impuestos. Amplias facultades del presidente para determinar el desarrollo económico, la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas públicas y la planificación.
- Irresponsabilidad política del presidente y sus ministros ante el parlamento.
- El bicameralismo favorece al presidente por la dificultad que impone para el trámite legislativo y porque los senadores se convierten en los *electores* del presidente y éste en su promotor electoral.
- El bicameralismo produciría un bloqueo mutuo entre el legislativo y el ejecutivo, el cual se superaría por arreglos entre ambos donde el ejecutivo tiene las de ganar.
- Frecuentemente el presidente tiene facultad para intervenir en el nombramiento de los jueces, lo que reduce la competencia de la judicatura en el proceso político. El papel de la Suprema Corte norteamericana de juzgar de la constitucionalidad y de los actos presidenciales y de imponer su decisión a los otros poderes, no se presenta en América Latina, donde la inconstitucionalidad es un proceso engorroso y juzgar al presidente una excepción.
- Dependencia exagerada de la carrera administrativa del *poder* político y, por ende del presidente, lo que aunado al *clientelismo* ancestral produce gobiernos y burocracias ineficientes, corrupción y desajuste fiscal.
- Fácil recurso a la legislación de estados de excepción, con limitaciones al parlamento y a los derechos fundamentales.

### **Vocablos de referencia:**

Autoritarismo

Ballottage

Circunscripciones electorales

Colegio electoral

Democracia  
D'Hondt  
Elecciones  
Partidos políticos  
Sistemas electorales  
Sistema de partidos  
Sufragio  
Totalitarismo  
Voto

### **Bibliografía:**

- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco: *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, México, 1995.
- Bartolini S, Cotta M., Morlino L., Panebianco A., Pasquino: *Manual de ciencia política*. Alianza Editorial, Madrid 1988.
- Eckstein Harry: "El partido en cuanto parte de un sistema" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Volumen 7*. Aguilar, Madrid, 1975.
- Jackisch Carlota: "Representación democrática y sistemas electorales" en *Sistemas Electorales y sus consecuencias políticas*. CIEDLA, Buenos Aires, 1977.
- Nohlen Dieter: *Sistema de gobierno, Sistema electoral y Sistema de partidos políticos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de México. México 1999.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario: *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Colliard J.: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Blume, Barcelona, 1981.
- Di Bacco T.: *Presidential Power in Latin America*. Praeger, New York, 1977.
- Lijphart A.: "Consociational Democracy" en *World Politics* No 21, New Haven, 1969.
- \_\_\_\_\_ : *Presidentialism and Parlamentarism in comparative perspective* en Linz J. J, Boston, 1994.
- Valenzuela, A.: *The failure of Presidential Democracy*, Baltimore, London, 1994.

Javier SANÍN FONNEGRA

# FÓRMULA ELECTORAL

## I. Concepto

La terminología electoral, muchas veces imprecisa y plurivalente puede producir una confusión de conceptos que es necesario aclarar de principio. Concretamente, en el caso de “*fórmula electoral*” es imprescindible partir de una premisa: la necesidad de diferenciar su concepto de otros términos que puedan resultar afines o similares. Así, para definir la *fórmula electoral*, hay que distinguirla de “ordenamiento electoral” y de “*sistema electoral*”, vocablos que en algunas ocasiones se han pretendido asimilar cuando, en realidad, son conceptos muy diferentes.

El ordenamiento electoral comprende el conjunto de disposiciones jurídicas vigentes que conforman la normativa electoral de un Estado determinado; por su parte, el *sistema electoral* es el procedimiento a través del cual las preferencias electorales de los votantes se convierte en *votos* y éstos, a su vez, se traducen en mayorías y minorías de gobierno de los *partidos políticos* que concurren a las *elecciones* y, por último, la *fórmula electoral* es, precisamente, el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación (D. W. Rae: *The Political Consequence of Electoral Laws*, Londres, 1971). Así, concretando nuestra atención en el concepto de *fórmula electoral*, vamos a examinar dos términos íntimamente relacionados como son el cuerpo electoral y el derecho de *voto*, con independencia de que en esta obra se traten con mayor profundidad y extensión.

El cuerpo electoral está constituido por todos aquellos ciudadanos a los que la Ley otorga la mayoría de edad y se encuentran inscritos como votantes, en los correspondientes censos o listas electorales. Ahora bien, el derecho de *voto* o de *sufragio* activo, como también se le conoce, puede suspenderse por incapacidad civil, como consecuencia de una sentencia judicial firme o por indignidad moral en los supuestos que específicamente establezcan las leyes. No obstante, estos supuestos tienen un carácter excepcional y restrictivo, pues los principios de la *democracia* representativa hacen que el cuerpo electoral se extienda al máximo, de forma que aquellas personas que cumplan con los requisitos objetivos previstos en el ordenamiento jurídico puedan ejercerlo libremente.

Por su parte, en relación con el derecho de *voto*, únicamente señalaremos, pues en lo demás nos remitimos a la voz correspondiente en este diccionario, que este derecho se configura para ser auténticamente democrático, como un derecho personal y en consecuencia no delegable, igual, es decir todos los *votos* tienen el mismo valor, libre, lo que determina el consentimiento voluntario del *elector* y secreto, en el sentido de que se garantiza la libertad de *voto* y la no publicidad de la expresión electoral del votante.

## II. Tipología

Si bien son muchas las clasificaciones, categorías y tipologías que se han hecho sobre las *fórmulas electorales*, hay un acuerdo general entre sociólogos, politicólogos y expertos en el complejo campo electoral de distinguir tres tipos de *fórmulas electorales*: primero, la fórmula

de mayoría absoluta establecida en función del reparto de escaños, segundo, la fórmula de mayoría relativa, en función del reparto de escaños o puestos electivos a cubrir y, tercero, la fórmula de atribución de escaños sobre la base de una determinada *proporcionalidad* en función de los *votos* obtenidos por cada *candidatura*. Sin embargo, más sintéticamente podríamos referirnos a estas tres fórmulas como fórmula de mayoría, fórmula pluralista y fórmula proporcional.

#### A. *Fórmula de mayoría*

Esta fórmula, empleada en la práctica en supuestos muy concretos, como luego tendremos ocasión de ver, no debe confundirse con otros términos como son la fórmula mayoritaria que aquí hemos denominado pluralista y que analizaremos en el siguiente punto.

De una manera simple, podemos decir que la fórmula de mayoría pretende la *elección* de un único candidato, con exclusión de los demás, pero a su vez que este candidato obtenga el mayor número posible de *votos* en relación con sus rivales electorales. Se consigue, en consecuencia, que el elegido tenga una cantidad muy elevada de sufragios a fin de afianzar su *legitimidad* democrática. Dos son los ejemplos típicos de la fórmula de mayoría: la *elección* del Presidente de la República francesa y la *elección* de los miembros de la Cámara de Representantes de Australia.

En relación con el primer caso, la *fórmula electoral* que se emplea es el sistema mayoritario a dos vueltas; si ningún candidato obtiene en la primera vuelta electoral la mayoría absoluta de los *votos* válidamente emitidos, se procede a una segunda, llamada *ballottage*, a la que solamente podrán concurrir los candidatos que hubieran obtenido en la primera vuelta un porcentaje mínimo de *votos*, calculado con base en el número total de *electores*. Obviamente, la competencia, en la segunda vuelta, se centra en dos candidatos, los mayoritariamente votados en la primera, con lo cual el candidato electo consigue o puede conseguir la mayoría absoluta de los sufragios.

Por su parte, el procedimiento electoral australiano corrige técnicamente la *fórmula electoral* de mayoría clásica. En cada *circunscripción electoral* cada candidato, para ser elegido, necesita obtener la mayoría absoluta de los *votos* emitidos. Ahora bien, para conseguir tan elevado porcentaje, el mecanismo técnico utilizado no es, como en el caso francés, una segunda vuelta, sino lo que se conoce como *voto* alternativo o *voto* preferencial. Cada *elector* debe indicar, en su papeleta electoral, bajo pena de nulidad de su *voto*, el orden de preferencia de varios candidatos que se presentan en su circunscripción. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los *votos* con la primera preferencia, el candidato con el menor número de primeras preferencias cede sus segundas preferencias a los demás candidatos en liza. Si ninguno de los candidatos obtiene, mediante este sistema, la mayoría absoluta, se distribuyen entre los candidatos de la segunda preferencia. En *circunscripciones electorales* donde se presentan entre tres y seis candidatos, basta con dos o tres atribuciones para obtener la mayoría absoluta de un elegible. Hay que subrayar que en la brevísima descripción que hemos realizado, el sistema de mayoría sólo se hace posible si las *circunscripciones electorales* son uninominales, es decir, en las que únicamente

se elige un solo candidato. La exigencia de mayoría absoluta de los *votos* impone, necesariamente, la creación de circunscripciones uninominales.

La fórmula de mayoría en su forma pura no es un sistema que se utilice profusamente, por el contrario, es raro encontrarlo si no se introducen mecanismos correctores como es el caso francés, mediante la segunda vuelta o mediante el *voto* preferencial en el supuesto de la Cámara de Representantes de Australia.

No obstante, si el inconveniente de esta fórmula es dejar sin representación a las minorías, pues los *votos* se concentran mucho más en un número muy reducido de candidatos, con la consiguiente pérdida de *pluralismo* político y representación de las distintas fuerzas y *partidos políticos*, tiene ventajas, pues los candidatos electos están investidos de una mayor *legitimidad*, ya que han obtenido un mayoritario respaldo de los *electores*. Además, en los casos en que esta fórmula se aplique para la *elección* no ya de órganos electivos unipersonales, como es el caso del Presidente de la República francesa, sino para cámaras o asambleas representativas que deben constituir y apoyar a un gobierno, caso de los regímenes parlamentarios, cuenta con la ventaja de constituir mayorías más amplias y, en consecuencia, más estables.

#### *B. Fórmula pluralista*

La fórmula pluralista pretende, no ya la obtención de mayorías absolutas como en el anterior, sino de mayorías relativas o simples. En circunscripciones uninominales, el porcentaje para obtener la *elección* aumenta o disminuye en función del número de partidos o candidatos en liza. Cuanto mayor sea el número de éstos, más bajo será el porcentaje exigido para resultar electo, al contrario, cuanto más reducido sea el número de candidatos que se presenten, mayor será el porcentaje. En esta fórmula pues, existe una norma que la doctrina ha calificado de “bipolar”, que enfrenta los porcentajes para obtener escaños con el número de partidos que presentan candidatos.

Vemos así la influencia que el sistema de partidos (bipartidismo o multipartidismo) puede desempeñar en la *fórmula electoral* e inversamente cómo ésta última puede configurar el mapa político de un país estableciendo un régimen con varios partidos o con dos grandes fuerzas políticas. La fórmula pluralista es la utilizada en Gran Bretaña y en países que han recibido su influencia jurídica como Canadá y Nueva Zelanda. Es pues un sistema típicamente anglosajón, cuya característica fundamental se encuentra en la dimensión de las *circunscripciones electorales* que, en cualquier caso, tienen naturaleza uninominal.

#### *C. Fórmula proporcional*

La fórmula proporcional se fundamenta en el principio según el cual los escaños o puestos electivos a cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de *votos* obtenidos por cada *candidatura* y que, evidentemente, tendrá un carácter variable: a mayor número de votantes, mayor número de puestos a cubrir y a menor número de *electores*, menos puestos electivos. Pero si bien ésta es la regla general, el método de distribución de escaños admite distintas variantes que cuentan con su propio origen, sus características específicas y sus consecuencias determinadas. No obstante, todas las fórmulas de

representación proporcional se basan en el procedimiento de *cociente electoral*, es decir, parten del supuesto de que a un número determinado de *votos (cociente electoral)* le corresponde un escaño.

Para hallar este *cociente electoral* se toma como dividiendo el número de *votos* válidamente emitidos en cada *circunscripción electoral*, mientras que el divisor es variable. Este puede ser igual al número de escaños con que cuenta cada circunscripción, fórmula proporcional conocida con el nombre de Hare, como tendremos ocasión de ver, o puede ser igual al número de escaños por circunscripción aumentándolo en una serie de números naturales consecutivos o no (fórmula *D'Hondt* o fórmula Sainte-Laguë, por ejemplo).

Sistematizando las distintas variantes que pueden adoptar las fórmulas proporcionales, éstas podrían resumirse en las cuatro siguientes: La primera *fórmula electoral* de naturaleza proporcional es la llamada fórmula *D'Hondt*. Esta fórmula encuentra su elemento diferencial en el efecto que tiene su aplicación en el sistema de partidos. Su creación se produjo en Bélgica a finales del siglo pasado y en la actualidad es la fórmula que se utiliza en Austria, España, Finlandia, Holanda y República Federal de Alemania, entre otros países.

La fórmula *D'Hondt* parte del supuesto de que a un número determinado de *votos* (lo que hemos llamado *cociente electoral*) le corresponde un puesto a cubrir. Para determinar este cociente se toma como dividiendo la cantidad de *votos* emitidos en la *circunscripción electoral*, mientras que el divisor es una serie de números naturales consecutivos (1, 2, 3, 4,...).

Para ilustrar con un ejemplo, ver tabla consignada en el vocablo *D'Hondt*.

Aunque más adelante analizaremos con profundidad los efectos que la aplicación de una u otra *fórmula electoral* tienen en el sistema de partidos, podemos adelantar que la fórmula *D'Hondt* tiende al multipartidismo, que hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno.

Sintéticamente puede decirse que esta *fórmula electoral* favorece a los grandes partidos. En efecto, la fórmula proporcional *D'Hondt* establece un sistema de cuatro o cinco grandes partidos, ya que una mayor fragmentación partidista aumenta la sobrerrepresentación de estos grandes partidos, dejando fuera del reparto de escaños a las fuerzas políticas más pequeñas.

La segunda fórmula proporcional que vamos a estudiar es la conocida como Sainte-Laguë que se utiliza especialmente en los países escandinavos y en concreto en las *elecciones* parlamentarias de Noruega y Dinamarca.

En puridad, esta fórmula no es más que una variante de la anterior, ya que lo único que modifica es el divisor, pues esta vez no está constituido por números naturales, sino por una serie que aumenta progresivamente (1,4,7,10,13...). El *resultado electoral*, obviamente, es diferente al de la fórmula *D'Hondt*.

En efecto, la fórmula Sainte-Laguë fundada en un cómputo diverso de la representación, tiene como efecto el que cada escaño suplementario es mucho más difícil de obtener que el anterior, es decir, aumenta progresivamente el costo de nuevos puestos electivos. Así, los divisores 1, 4, 7, 10,.. constituyen el método óptimo para que los pequeños partidos obtengan representación y contrariamente dichos divisores hacen muy difícil conseguir mayorías de un solo *partido político*.

En el caso de los países escandinavos, la fórmula Sainte-Laguë es posible gracias a su estabilidad política, consecuencia, a su vez, de un alto grado de desarrollo económico que produce un triple efecto: primero, refuerza la posición de los pequeños y medianos partidos reduciendo la sobrerrepresentación de las grandes fuerzas políticas; segundo, no obstante este efecto multipartidista, no impide crear mayorías estables por vías de las *coaliciones de partidos* y, tercero y último, consolida el sistema partidista vigente ya que hace muy difícil el surgimiento de nuevos *partidos políticos*.

La tercera fórmula de representación proporcional es la fórmula Hare del *voto* único transferible. Fue inventada por el británico Thomas Hare y perfeccionada por H. R. Droop. Se utiliza, principalmente en Irlanda y Malta. La doctrina considera la fórmula Hare de *voto* transferible como una de las fórmulas de representación proporcional más perfeccionadas, ya que permite a los *electores* clasificar a los candidatos y expresar sus segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer.

Siguiendo el modelo establecido por la Ley Electoral irlandesa, este procedimiento consiste, a grandes rasgos, en una *elección* proporcional sin listas cerradas con *voto* único transferible. En la papeleta electoral constan los nombres de todos los candidatos que se presentan a las *elecciones* por una circunscripción determinada. El *elector* puede especificar sus preferencias en la papeleta numerando los candidatos con los signos 1, 2,3... al lado de los candidatos, con ello no solamente realiza una selección entre partidos, sino que también elige entre los distintos candidatos que presentan los partidos, lo que determina que un *voto* sea más “personalizado” y se encuentre en menor medida “mediatizado” por los partidos.

Los sufragios se escrutan según la fórmula Hare, es decir, el número de *votos* que es necesario para obtener un escaño se obtiene dividiendo el número total de *votos* válidos emitidos más uno por el número total de escaños a cubrir en la circunscripción más uno.

$$\begin{array}{l} \text{Cociente} \\ \text{electoral} \end{array} = \frac{\text{número de } \textit{votos} \text{ válidos} + 1}{\text{número de escaños} + 1}$$

Si un candidato obtiene este *cociente electoral* obtendrá un escaño. Si un candidato alcanza un número superior al *cociente electoral*, la diferencia entre este último y el número de *votos* obtenidos se reparte entre las segundas preferencias. Por ejemplo, si el *cociente electoral* es 10.000 y el resto fueran 5.000, el número de segundas preferencias que puede haber en los 15.000 *votos* emitidos (10.000 + 5.000) se multiplica por 500 en cada candidato y se divide por 10.000, añadiéndose además el resultado de las primeras preferencias de los



candidatos respectivos. El candidato que alcance la cuota electoral será elegido. Los *votos* restantes se vuelven a repartir proporcionalmente entre las siguientes preferencias. Si ningún otro candidato tiene *votos* sobrantes y todavía no se han cubierto todos los escaños que corresponden a la *circunscripción electoral*, se vuelven a repartir los *votos* de los candidatos con un número menor de éstos. Este procedimiento se repetirá tantas veces como sea necesario para cubrir el total de escaños de la circunscripción (Ejemplo tomado de D. Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid 1981, página 544).

El cuarto y último caso de fórmula proporcional al que nos vamos a referir es el llamado Hagenbach Bischoff, designado con el nombre del matemático suizo que lo propagó. Según esta fórmula, el *cociente electoral* se obtiene dividiendo el número de escaños que corresponde elegir a la *circunscripción electoral* más uno.

$$\begin{array}{l} \text{Cociente} \\ \text{electoral} \end{array} = \frac{\text{número de } \textit{votos} \text{ válidos}}{\text{número de escaños} + 1}$$

La atribución de escaños se realiza de la misma manera que en los casos *D'Hondt* y *Sainte-Laguë*, anteriormente analizados.

### III. Efectos del uso de la *fórmula electoral* en los *sistemas de partidos*

Ahora bien, la aplicación de una u otra *fórmula electoral* tiene consecuencias muy diversas en el sistema de partidos imperante en una comunidad *política* determinada. Habría que referirse pues a la relación existente entre la *fórmula electoral* y el *sistema electoral* aplicado, o dicho de otro modo, a los efectos concretos que producen, en los *sistemas de partidos*, las *fórmulas electorales* al convertir los *votos* en escaños. Tanto los *sistemas electorales* como sus consecuentes *fórmulas electorales* se diferencian en los respectivos efectos que producen en los *partidos políticos* que concurren a las *elecciones*. Estas variaciones comportan sensibles diferencias a la hora de aplicar una concreta *fórmula electoral*. Como regla general es clásico el principio que proclama que la fórmula de representación proporcional favorece un sistema multipartidista rígido, mientras que las fórmulas mayoritaria y pluralista tienden al bipartidismo.

Sin embargo, esta afirmación no deja de ser una simplificación de la realidad política que es más compleja. En la práctica es muy difícil por no decir casi imposible, establecer pautas generales sobre el comportamiento de las *fórmulas electorales* en los *partidos políticos*; sólo caben aproximaciones que pueden progresivamente encontrar su concreción en el análisis de una *fórmula electoral* específica aplicada a la concreta situación política de un país.

Haciendo pues esta precisión obligada y tratando de extraer algunas consecuencias generales de las distintas *fórmulas electorales* ya examinadas, podríamos destacar los puntos siguientes:

1. La fórmula de mayoría tiende a reducir la escisión de los *partidos políticos*, es decir, fomenta el sistema de coaliciones electorales. En efecto, sobre todo en la fórmula mayoritaria a dos vueltas, los pequeños y medianos partidos deberán llegar a pactos

electorales si quieren obtener representación, pues la segunda vuelta, al ser mucho más electiva, tendería en caso contrario, a dejarles fuera del reparto de escaños.

2. La fórmula pluralista, como se ha señalado, es propia de la existencia de dos grandes *partidos políticos* que acaparan la práctica totalidad de los escaños. En consecuencia, la regla general es que un solo partido puede obtener la mayoría parlamentaria. Por otro lado, la *fórmula electoral* exige que el partido perdedor, en la oposición parlamentaria, formule una política alternativa de Gobierno.
3. La fórmula proporcional favorece un sistema de varios partidos independientes entre sí y es, sin duda, la que mejor se adecúa al *pluralismo* de la sociedad civil, ya que recoge con mayor fidelidad las distintas opciones de los *electores*, pues cuentan con mayores posibilidades de selección entre los candidatos. Las fórmulas proporcionales requieren el establecimiento de circunscripciones plurinominales; así cuanto mayor sea el número de puestos electivos en cada circunscripción, más perfecta será la *representación política* de los partidos.

Ahora bien, estas conclusiones no constituyen más que una síntesis genérica de la relación entre *fórmula electoral* y sistema de partidos. El verdadero problema se encuentra en determinar si la *fórmula electoral* utilizada es un factor esencial para la configuración del sistema de partidos o si, por el contrario, es únicamente una mera variable a la que hay que sumar otros factores. M. Duverger atribuye a la *fórmula electoral* una influencia básica sobre el sistema de *partidos políticos*, argumentando que “la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria (que nosotros hemos denominado pluralista) conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno” (Maurice Duverger: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris).

Sin embargo, otras posturas doctrinales señalan que ni el sistema ni las *fórmulas electorales* constituyen un factor único y esencial en la estructura de los *sistemas de partidos*, sino que son un elemento que debe analizarse conjuntamente con otros para ver su influencia en un sistema partidista concreto, es decir, su importancia es variable, siendo fundamental llevar a cabo un examen histórico-político exhaustivo, caso por caso, para concluir si la *fórmula electoral* que se ha utilizado tiene una incidencia mayor o menor entre los elementos constitutivos de un sistema de partidos.

Como ha subrayado D. Nohlen, para averiguar la posición del *sistema electoral* y, en consecuencia, de la *fórmula electoral* en el sistema de partidos, es necesario establecer la distinción entre *sistemas de partidos* en función de las *candidaturas*, de los *votos* o sufragios emitidos y de los escaños, y no únicamente en relación con los escaños o puestos a cubrir, como generalmente se ha hecho por una parte de la doctrina, pues sólo desde esta perspectiva global puede enfocarse con rigor un asunto tan complejo (D. Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981).

Las distintas *fórmulas electorales* son un elemento mediador entre los sufragios obtenidos por cada partido o coalición electoral y los escaños a cubrir en una circunscripción. Así, cuanto más pronunciada sea la fórmula pluralista, mayor será la distancia entre el número de escaños obtenidos por cada *partido político* y el número de *votos* también obtenido por éstos. Por su parte, en la fórmula proporcional, cuanto mayor sea la *proporcionalidad* establecida, mayor será la aproximación entre los *votos* y los escaños obtenidos por cada partido. En consecuencia, se ratifica el principio general en virtud del cual la fórmula pluralista favorece a los grandes partidos y la fórmula proporcional facilita el mutipartidismo.

Se demuestra así cómo la *fórmula electoral* juntamente con otros factores influye de manera decisiva en los *sistemas de partidos*. Autores como G. Sartori, en un esfuerzo de sistematización, hace la siguiente clasificación de los sistemas partidistas en función de la *fórmula electoral* utilizada: a) sistema de partido único; b) sistema de partido hegemónico; c) sistema de partido predominante; d) sistema bipartidista; e) sistema pluralista moderado y f) sistema pluralista extremo (G. Sartori: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976).

Un último problema que habría que analizar es el de la constitución de mayorías parlamentarias por uno o varios partidos y la incidencia que las *fórmulas electorales* tienen en tal constitución. Hay que partir, no obstante, de un doble sistema de constitución de mayorías parlamentarias: primero, las mayorías formadas por un solo partido, es decir, un *partido político* es capaz, por sí mismo, de obtener la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento, y segundo, una mayoría parlamentaria constituida por una *coalición de partidos*, supuesto que se produce cuando un único partido es incapaz de conseguir la mayoría de *votos* de los *electores*.

Si bien es cierto, como ya hemos señalado, las fórmulas de mayoría y pluralista propician más fácilmente el establecimiento de mayorías parlamentarias de un solo partido mientras que las proporcionales hacen más difícil la constitución de mayorías parlamentarias sólidas, teniendo que recurrirse a las *coaliciones de partidos*, esta regla general no es aplicable a todos los casos. Las *fórmulas electorales* y concretamente las pluralistas pueden contribuir a constituir una mayoría de escaños a un partido que no haya obtenido una mayoría de *votos*, supuesto que no es posible en las fórmulas proporcionales debido a la naturaleza del propio *sistema electoral*.

En cualquier caso, lo que debe tenerse siempre presente es que en toda *elección* democrática la obtención de un mandato electoral es fruto de la decisión de los votantes quienes deben determinar el partido y partidos gobernantes y los que han de cumplir su función en oposición.

En conclusión, el sentido de una *fórmula electoral* no debe maximizarse, sino que ha de ser consecuencia de un conjunto de valores en los que en todo caso siempre han de primar aquéllos en los que se sustenta toda *elección* auténticamente democrática: libertad, igualdad oportunidades y verdadero *pluralismo* político.

### **Vocablos de referencia:**

Ballottage  
Circunscripciones electorales  
Cociente electoral  
D' Hont  
Proporcionalidad  
Sistemas electorales  
Sistemas de partidos  
Sufragio  
Voto

### **Bibliografía:**

Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris.  
Jellinek, W.: *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Lander*, página 23. Berlin, 1925.  
Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981.  
Rae, D. W.: *The Political Consequence. of Electoral Laws*, Londres, 1971.  
Sartori, G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976.

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

# FRAUDE ELECTORAL

## I. Definición básica

Conducta por la cual, a través del engaño, la *manipulación*, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercido en cualquier fase del *proceso electoral*, se busca impedir la celebración de *elecciones* periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre y secreto del *voto* ciudadano<sup>1</sup>.

El *fraude* constituye un atentado contra la libertad electoral (falta de equidad y de *competitividad*) y la transparencia de los comicios, destinado a distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del *sufragio* y, por ende, la directa manifestación de la voluntad popular en las ánforas.

No existe un sujeto único que pueda considerarse promotor típico de un *fraude* electoral. Si bien suelen gestarse desde la administración estatal, para impedir la posible alternancia en el *poder*, también el *fraude* electoral puede ser cometido por cualquier grupo o individuo, como caciques<sup>2</sup>, terratenientes o empresarios, o bien por determinado *partido político* (o por sus militantes o simpatizantes, en forma particular), o por la autoridad local, *funcionarios electorales*, policías, militares en servicio<sup>3</sup>, fuerzas de carácter extragubernamental, etcétera.

En algunas legislaciones de América Latina, la noción “*fraude* electoral”, lejos de ser unívoca, recibe usos complementarios, que tipifican modalidades específicas en su comisión. Así, por ejemplo, el Título VIII del Código Penal colombiano, al regular los delitos contra el *sufragio* popular, emplea en forma expresa la noción “*fraude* electoral” para aludir a la maniobra violenta o engañosa destinada a obtener que un *elector* vote por determinado candidato o partido, así como para tipificar la destrucción, suplantación, falsificación o sustracción del *registro electoral* o de sellos de urna o de arca. Paralelamente, dicho Código consigna, como ilícito penal, a los “*votos* fraudulentos”, aquellos que son fruto de la suplantación a otro *elector* o de haber ejercido el *sufragio* más de una vez.

## II. Tipología

En principio, pueden detectarse tres niveles de *fraude*, conforme a su incidencia en fases determinadas del *proceso electoral*: en los preparativos, en la mesa receptora del *sufragio* y en forma sistemática, como un *fraude* masivo o generalizado. A continuación, un somero repaso de algunas de esas conductas fraudulentas, con ejemplos específicos, en cada caso:

A) *En los materiales y preparativos*. Amañar *circunscripciones electorales* en forma arbitraria (“gerrymandering”), adular reglas básicas de la competencia electoral, negar principios mínimos de representación y de *proporcionalidad* electoral<sup>4</sup>, o bien falsear el sistema de conversión de *votos* en escaños para sobre dimensionar la representación en el Congreso de determinada agrupación<sup>5</sup>. Uso y abuso de fondos públicos y de la maquinaria estatal para favorecer alguna *candidatura*. Adulteración del padrón electoral o negarse a depurarlo

o a actualizarlo en función a los cambios poblacionales<sup>6</sup>. Restringir la inscripción de *candidaturas*, excluir a partidos del *proceso electoral* o bloquearle a un partido o agrupación política –o a varios de ellos– el acceso a mecanismos básicos para hacer campaña y para difundir sus propuestas programáticas a los ciudadanos<sup>7</sup>. Coacción a los medios de comunicación, en particular a la televisión (privada), para restringir el acceso de candidatos o partidos y difundir campañas de desinformación y desprestigio respecto a ellos<sup>8</sup>. Ubicación de centros de votación distantes a los centros poblacionales, sin acceso del transporte. Distribución irregular de documentos de identificación utilizando el nombre de personas fallecidas, o bien de credenciales de personeros y apoderados con el propósito de suplantarlos, o bien la confección de un número superior de cédulas de votación o la preparación de cédulas ya marcadas. Entrega de carnets electorales a miembros de la Fuerza Armada y la Policía Nacional, impedidos de votar por una expresa prohibición constitucional, para hacerlos votar como si fueran civiles<sup>9</sup>. Ampliación artificial o restricción del número de *electores* efectivos o acciones de discriminación política –o de otra índole entre candidatos o *electores*. Ausencia de *información electoral* básica. Abuso de encuestas, habitualmente amañadas, para dar la imagen de que las *elecciones* ya se consumaron y ya existe ganador, haciendo perder la seguridad y confianza de los *electores* en el poder de su *voto*. Instalación de mesas de *sufragio* en forma ilegal, sin ofrecer las mínimas garantías a las opciones políticas en pugna.

B) *En la mesa receptora de sufragio*. Cuando se ejerce la coacción al *elector*, se obstruye por la fuerza a los votantes, se afecta el secreto del *sufragio* o se intenta destruir las cédulas de votación o se intenta modificar el resultado escrutado o se busca alterar el resultado en el acta electoral. En esta conducta, pueden estar involucrados los testigos electorales, miembros de mesa o jurados electorales, quienes puedan aprovecharse de la eventual ignorancia del *elector* (de preferencia en zonas rurales y entre *electores* indígenas), bien marcándole la tarjeta electoral a favor de un candidato, o bien insinuándole el sentido de su *voto*.

C) *El fraude masivo*. En este caso, el *fraude* no es localizado, sino impuesto en forma amplia y sistemática, con la pretensión de alterar en forma sustantiva el resultado global, evitando que la voluntad ciudadana plasmada en el *voto* sea respetada y adecuadamente canalizada. Si bien se apoya en conductas fraudulentas habitualmente diseñadas o cometidas desde los preparativos del *proceso electoral*, dicho “*fraude* generalizado” suele apoyarse en cuatro mecanismos de muy distinta estirpe, a saber:

1) El *voto* múltiple. Esta conducta fraudulenta, que infringe el principio de “*Un hombre, un voto*”, exige la previa emisión de documentos de identidad a un grupo sustantivo de personas en forma tal de que puedan sufragar varias veces en el mismo día, bien suplantando personas, o bien asumiendo identidades distintas a la suya, previamente incorporadas en el *registro electoral*. De producirse, requiere una emisión numerosa de documentos personales y una organización y destreza muy especiales para consumir el doble o triple *voto* el mismo día y conseguir una alteración sustantiva del *resultado electoral*.

- 2) El “anforazo”. Se producía antes de haberse implantado el *escrutinio* en mesa, mediante el cambio del ánfora empleada en la *mesa de votación* por otra ánfora, previamente amañada, con *votos* que traducen un resultado favorable a los autores del *fraude*. Al término de la votación, el ánfora era sellada y resellada y conducida, en esa condición, hacia un local especial, asignado para el conteo público de los *votos*. En el trayecto, se hacía el cambio del ánfora original por otra, igualmente sellada y resellada, pero con *votos* amañados en su interior. Así, al llegar al lugar del conteo, se abría en público esa falsa ánfora, arrojando un resultado distinto. Así se consumó el *fraude* en las *elecciones* peruanas de 1939<sup>10</sup>.
- 3) Autocalificación del proceso y entrega de credenciales, a cargo del Congreso recién electo. Aunque este viejo sistema, sustentado en la doctrina de la separación de poderes, aún rige en varios países del mundo, fue una oportunidad ideal para desnaturalizar el *proceso electoral*, forzando el acceso al Congreso a quienes no siempre han logrado vencer en la contienda popular. (En México, si bien la reforma constitucional de 1977 habilitó la reclamación de asuntos electorales ante la Corte Suprema de Justicia, luego de una áspera polémica doctrinal y política, dicha facultad fue eliminada en 1987).
- 4) Cohonestación de funcionarios y autoridades electorales. La autoridad electoral, encargada de garantizar la limpieza del proceso y de custodiar el ejercicio libre y efectivo del *voto* ciudadano, es utilizada para desnaturalizar el *proceso electoral*, bien rechazando las impugnaciones solicitadas o bien convalidando las conductas fraudulentas<sup>11</sup>. Mediante métodos de coacción, se copan puestos de decisión, nombrando en ellos a funcionarios comprometidos, o se fuerza a los existentes a renunciar a su imparcialidad. El objetivo: adulterar documentos definitivos, proclamar resultados dudosos, encubrir actos irregulares, o simplemente convalidar el irregular triunfo de determinado candidato o agrupación política. Este tipo de coacción puede también involucrar a policías y a miembros del Ejército.
- 5) El *fraude* electrónico. Versión electoral del moderno “delito informático”. Vendría a ser el sustituto electrónico del “anforazo”, aunque en este caso se procura alterar los resultados, bien al momento de digitalarlos o bien, apelando a mecanismos más sofisticados, que logren interceptar, restringir o anular *votos* a algún candidato o agrupación, colocándole, en el registro informático, un tope o “barrera” mínima en su margen de *votos*.

### III. Garantías contra el *fraude* electoral

Las garantías establecidas contra las conductas fraudulentas no sólo procuran evitarlas, sino facilitar su detección e impugnación. Así, por ejemplo, aunque la mesa electoral es la base esencial de la organización del *sufragio*, debido al amplio número de mesas existente en un *proceso electoral*, el “*fraude* en mesa”, si es aislado, difícilmente podrá alterar el resultado global. No obstante, cada agrupación política debe tener inscritos a sus personeros o apoderados, vigilando no sólo cada mesa electoral, sino las diversas instancias del proceso. Y si localiza esta conducta fraudulenta, podrá denunciarla e

impugnarla ante la respectiva autoridad electoral, procurando la nulidad del acto electoral afectado y la sanción para quien o quienes hayan cometido aquel ilícito electoral.

Para evitar la autocalificación del *proceso electoral* por el propio Congreso electo, procedimiento que daba pie a conductas fraudulentas, se nombraron funcionarios imparciales para administrar el proceso y, luego, o bien se recurrió a la jurisdicción ordinaria para dirimir conflictos derivados de la denuncia en torno a actos irregulares, o bien se establecieron jueces especializados, encargados de declarar la nulidad o validez de algún acto electoral, viciado por la presencia de alguna conducta fraudulenta. Así, por ejemplo, cuando la secular Constitución colombiana de 1886 introdujo los “jueces de *escrutinio*”, encargados de decidir sobre la validez y nulidad de los *votos*, las actas y de las mismas *elecciones*, el tratadista Samper, quien además fue delegatario (constituyente), arguyó que así el *escrutinio*, “afirmado sobre la sólida base de la legalidad, conjurará las apelaciones a las armas, de los partidos vencidos en comicios y asambleas electorales, por cuanto los vencedores no fundarán su autoridad en la violencia o en el fraude, sino en limpias decisiones que llevarán el sello de la cosa juzgada”<sup>12</sup>.

A su vez, el tradicional “anforazo” se subsanó al implantarse el *escrutinio del voto* en mesa, debidamente registrado en un acta suscrita por los miembros de la respectiva mesa electoral. En algunos casos, la papeleta electoral se destruye y queda el *voto* registrado en el acta. En otros, los *votos* prosiguen su curso, para corroborar la veracidad del acta y contribuir a un cómputo definitivo del *sufragio*. Aun así, para evitar un “*fraude masivo*” diseñado desde los preparativos (y que abarque la propia organización de la mesa electoral), se podría auditar y certificar la elaboración y distribución de los materiales electorales, del padrón electoral y de las credenciales que identifican a los miembros de mesa y a los *electores*.

En general, hay una serie de recomendaciones *standard*, destinadas a evitar el *fraude* y a garantizar la transparencia y limpieza del desarrollo del *proceso electoral*, así como la integridad del *voto* ciudadano, que aquí intentamos recordar:

- a) Aprobación de reglas electorales por consenso, caracterizadas por la procura de *elecciones* libres y equitativas, que ofrezcan espacios propicios en la campaña, limpieza en su ejecución y transparencia en sus resultados, así como una ley de partidos, que establezca condiciones similares en su organización, funcionamiento y capacidad de difusión de propuestas<sup>13</sup>.
- b) Una *ciudadanía* educada y motivada, deseosa de participar en la vida pública y de defender el sentido de su *voto* y hasta de integrar mesas electorales como señal de su aporte cívico. En ese sentido, es valiosa la labor de los órganos electorales y de algunas ONGs en la realización de programas sostenidos de educación ciudadana. En el mediano plazo, el ejercicio frecuente y orgulloso del *voto* desde la escuela, motivando y formando al niño como futuro ciudadano, como *elector* responsable de su *voto*, parece constituir una fórmula apropiada.



- c) Evitar las “megaelecciones” (tres o cuatro *elecciones* conjuntas), que generan mayor confusión entre los *electores* y los propios miembros de mesa, facilitando las oportunidades de *fraude*. En Venezuela, por ejemplo, en 1968 se separaron las *elecciones* nacionales de las municipales, y en Brasil, Colombia y El Salvador, se ha evitado la simultaneidad perfecta entre la *elección* presidencial y la *elección* parlamentaria<sup>14</sup>.
- d) También debe evitarse la complejidad del *escrutinio*. Las *elecciones* municipales con lista abierta de concejales (para que el *elector* construya su propia lista), con cuadernillos de listas de candidatos por partidos para elegir entre todos ellos, es un notable caso de entrapamiento del *elector*, que no sólo aumenta las quejas y reclamos, sino que puede propiciar conductas fraudulentas al momento del *escrutinio*.
- e) La equidad electoral exige pautas mínimas para regular el acceso de los movimientos y partidos inscritos a los medios de comunicación de propiedad estatal y particular, en particular de la televisión. Hay fórmulas distintas para regular el acceso: acceso gratuito en espacios restringidos (Brasil y Chile), libre con topes, tarifas promocionales, etcétera<sup>15</sup>. Para certificar el uso equitativo de los espacios contratados (o concedidos), así como la imparcialidad de los noticieros, es útil el monitoreo que algunas Universidades u ONGs puedan efectuar durante el *proceso electoral*<sup>16</sup>.
- f) Selección imparcial de los funcionarios encargados de administrar el *proceso electoral*, así como de los miembros de la Junta Receptora de Votos. En algunos países (Bolivia o Perú), las mesas electorales se integran con ciudadanos seleccionados por *sorteo*; en otros (Costa Rica, Honduras o Colombia) intervienen los propios *partidos políticos*.
- g) Precisión en la determinación de los actos impugnables y de los criterios de nulidad de los diversos actos electorales, así como en los delitos y faltas electorales. Imparcialidad, presteza y sanción ejemplar en los órganos encargados de velar por la *justicia electoral* y de resolver respecto a la validez o nulidad de los actos impugnados<sup>17</sup>.
- h) Revisión, certificación y auditoría (si fuera necesaria) del padrón electoral y del número efectivo de votantes, del número de papeletas o cédulas de votación y de otros materiales electorales. Respecto al padrón, deben tomarse precauciones para garantizar su *legitimidad*, apelando a mecanismos de actualización, depuración y control<sup>18</sup>. Para el acto de votación, es de gran ayuda instalar un “padrón fotográfico”, que facilita la identificación visual del *elector* por los miembros de la mesa electoral.
- i) Ubicación próxima de los centros de votación, accesible mediante medios de transporte locales.
- j) La cabina o cubículo, así como la cédula o papeleta, debe reunir características especiales para garantizar el secreto del *voto*. En algunos países, como Argentina, Bolivia y Colombia, la cédula se introduce en un sobre y éste, cerrado por el *elector* y firmado por los miembros de la Junta Receptora de Votos, se introduce en el ánfora.

- k) Inviolabilidad de la urna. Si es transparente, mejor. Debe ser abierta antes de iniciarse la *jornada electoral* para corroborar que se encuentra vacía. Al término de la jornada, será abierta con testigos electorales. El *escrutinio* debe ser un acto público, verificable incluso por medios de comunicación.
- l) Preparación y capacitación de los *funcionarios electorales* y de los integrantes de mesa o de Juntas Receptoras de Votos, evitando que éstas sean acaparadas por un solo partido. Un mecanismo adicional sería la juramentación de los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos ante una autoridad política del vecindario, “con lo cual asumen graves responsabilidades, encontrándose sancionado su incumplimiento en el Código Electoral con penas de prisión”<sup>19</sup>. Y luego, asistencia técnica a las mesas para evitar confusiones y fiscalizar la correcta marcha de la *jornada electoral*.
- m) Si los miembros de la mesa electoral son ciudadanos imparciales, elegidos por *sorteo*, se sugiere la participación complementaria de personeros o apoderados de los diversos partidos en las mesas electorales, desde su instalación hasta el *escrutinio* mismo de los *votos*, con la posibilidad de retener copia del acta electoral suscrita en mesa.
- n) El uso de tinta indeleble (auditada en su calidad y garantía de continuidad) en la mesa, colocada en el dedo del *elector* que ya ejerció su derecho al *voto*, previene el doble *voto* y bloquea la posibilidad de suplantar a otro *elector* en otra mesa electoral.
- o) Para evitar la utilización o intromisión política de la fuerza pública, en algunos países es puesta al mando del propio órgano electoral, quien actúa a través de un Consejo de Delegados, regulando el orden público, las manifestaciones y otras actitudes que puedan perturbar la *jornada electoral*. En otros casos (Argentina, Ecuador o Perú), la Fuerza Armada está obligada a prestar colaboración a los *electores*, a las mesas electorales y en el transporte de los materiales de *sufragio*. En el caso del Perú, desde 1962 el Ejército conserva un acta electoral propia, que sólo se abre en caso de disputa irremediable entre los partidos y órganos electorales respecto al sentido de los *votos* escrutados.
- p) Delegados técnicos de los partidos para verificar el traslado de los *votos* a los programas informáticos. Auditorías técnicas de carácter internacional a los documentos y materiales electorales, así como revisión anticipada del padrón electoral y de los equipos informáticos que emplea el órgano encargado de administrar las *elecciones*.
- q) Fiscalización ciudadana debidamente legitimada ante los órganos electorales y los *partidos políticos* en contienda. Misiones de observación nacional (ONGs) e internacional del marco normativo, de las condiciones de equidad y del desarrollo del *proceso electoral*, desde los preparativos hasta la proclamación oficial de los resultados.

Finalmente, en América Latina es posible recurrir a la jurisdicción supranacional, derivada de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (1969).

A raíz de las denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas en las *elecciones* mexicanas de 1986, se alegó entonces, ante la Comisión Interamericana, la violación del libre ejercicio de los derechos políticos, garantizado en el referido Pacto, y aunque el gobierno de México arguyó que había una intromisión de la Comisión a su *soberanía* y que ella carecía de jurisdicción para pronunciarse sobre la validez de un *proceso electoral* interno, la Comisión replicó que sí tenía poderes para “verificar, en lo que respecta a esos derechos, si se produce la celebración de *elecciones* periódicas y auténticas, con *sufragio* universal, igual y secreto, en el marco de las garantías necesarias, de modo que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los *electores*, puedan, si es necesario, apelar efectivamente contra un *proceso electoral* que consideren fraudulento, defectuoso e irregular o que ignore el derecho al acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país”.

### **Vocablos de referencia:**

Auditoría electoral  
Corrupción electoral  
Delitos electorales  
Documentación electoral  
Fiscalización de elecciones  
Medios de impugnación  
Informática electoral  
Justicia electoral  
Nulidad de elecciones  
Observación internacional de elecciones  
Observación nacional de elecciones  
Resultados electorales

### **Bibliografía:**

Aguayo Q., Sergio; y Manuel Acosta: *Urnas y pantallas. La batalla por la información*; Edit. Océano/ Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.  
Brenes Camacho, Gonzalo: «La Jornada Electoral»; en: *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*; CAPEL/IFES; San José, 1990.  
Brewer-Carías, Allan: «La nulidad de los actos electorales. Una perspectiva constitucional comparada»; en: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*; IIDH/ CAPEL, San José, 1990, pp. 89-137  
Encinar González, Juan José; y Fernández Segado, Francisco: «Delitos electorales», en: Goodwin-Hill, Guy: *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.  
Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH, México, 1998, pp. 631-672.  
Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre la reforma electoral*; Fundación Ebert; Lima, 1993.  
Pinzón de Lewin, Patricia: *El Ejército y las elecciones. Un ensayo histórico*; Cerec; Bogotá, 1994.  
Planas, Pedro: *Comunicación política y equidad electoral*; Universidad de Lima, 1998.  
\_\_\_\_\_: «Normas para regular la campaña electoral»; en: *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*; IFES; Lima, 1996. pp. 215-270.  
Varela Ortega, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración*. Alianza Editorial; Madrid, 1977.

Pedro PLANAS

## NOTAS

- 1 Cfr. Goodwin-Hill, Guy: *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.
- 2 Sobre la metodología del caciquismo y su influencia electoral, puede ser útil revisar los estudios sobre la España de fines del Siglo XIX. La mejor obra sigue siendo: Varela Ortega, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Alianza Editorial; Madrid, 1977. Hay un útil resumen de los elementos electorales usados por el caciquismo (distrito uninominal, censo, “encasillado”, control de mesas, “pucherazo”, “distritos propios” y “distritos disponibles”, etc.), en: Carreras, Francesc de; Josep M. Vallés: *Las Elecciones*; Editorial Blume; Barcelona, 1977; pp. 216-235.
- 3 Sobre la intervención electoral del Ejército y la procura de su imparcialidad mediante la suspensión del voto a los militares en actividad, con aplicación al caso colombiano, ver: Pinzón de Lewin, Patricia: *El Ejército y las elecciones. Un ensayo histórico*; Cerec; Bogotá, 1994.
- 4 Ver el caso de las potestades constitucionales del Presidente de la República de Panamá, quien podía designar a la mayoría de integrantes del Consejo Legislativo, principal órgano legislativo. En su Informe de 1978, la Comisión Interamericana denunció esa “aplicación abusiva del poder”, que “permite que se anule, limite o distorsione el ejercicio efectivo de la representación política y de la participación popular”. El Informe también cuestionó la desproporción entre los distritos electorales rurales y los urbanos, diseñada para evitar una mayor representación de los partidos de oposición, con asentamiento en las zonas urbanas de Panamá.
- 5 Ver los sistemas con “prima” aplicados en la Italia de Mussolini o en el Paraguay de Stroessner, en: Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, 1981; pp. 359-363. No muy lejano estuvo el sistema de asignación de escaños en México hasta 1963, cuando se facilitó el acceso a las minorías políticas. O hasta la reforma electoral de 1977, que introdujo para la Cámara de Diputados el sistema mixto, con doble voto (mayoritario y proporcional), sin olvidar la controvertida “cláusula de gobernabilidad” (1986).
- 6 La primera elección pluripartidista celebrada en Comoros (1992) fue falseada mediante el rechazo del gobierno a actualizar su padrón electoral. Cfr. Unión Interparlamentaria. *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*; N° 27; pp. 63-65.
- 7 Valentino, Henry: “Establecer y mantener un apoyo equilibrado de los medios de comunicación para obtener elecciones libres y justas”, en: *Elections Today*. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES); Octubre de 1995 (Edición especial).
- 8 Fue el notable caso de las elecciones peruanas del 2000: la televisión abierta fue “cerrada” y solo un canal cerrado, de cable, al que solo accedían sectores medios y medio-altos de la población, ejerció sin cortapisas el pluralismo político e informativo.
- 9 Ver, por ejemplo, la denuncia del presunto “fraude colosal” habido en las elecciones dominicanas de 1990, en: Espinal, Rosario: “República Dominicana”; Boletín Electoral Latinoamericano III; IIDH/CAPEL, 1990; pp. 41-46.
- 10 Seis años después, cuando se restauró la democracia en el Perú, se encontraron una serie de ánforas (reales), aun selladas, sin ser abiertas.
- 11 Particular interés tiene el caso de las elecciones panameñas de mayo de 1989. El Tribunal Supremo de Elecciones emitió un decreto de nulidad de la elección, que fue revisado y rectificado por la Corte Suprema, que solo tenía facultad para pronunciarse en cuestiones de constitucionalidad. Cfr. Brewer-Carías, Allan: “La nulidad de los actos electorales. Una perspectiva constitucional comparada”; en: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*; IIDH/CAPEL, San José, 1990; pp. 126-137.
- 12 Cfr. Samper, José María: *Derecho Público Interno*; Temis; Bogotá, 1982 (1887); p. 592.
- 13 Un conjunto de propuestas específicas para realizar campañas electorales más instructivas y equitativas, puede verse en: Planas, Pedro: “Normas para regular la campaña electoral”, en: VV.AA.; *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*; IFES; Lima, 1996; pp. 215-270.
- 14 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*; Fondo de Cultura Económica; México, 1994; pp. 129-133. También: Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre la reforma electoral*; Fundación Ebert; Lima, Perú, 1993; pp. 39-49.
- 15 Para una tipología del acceso de los movimientos y partidos políticos a los medios de comunicación en América Latina, ver: Planas, Pedro: *Comunicación política y equidad electoral*; Universidad de Lima; Lima, 1998; en especial, pp. 67-131.
- 16 Cfr. el valioso rol cumplido por el monitoreo de los noticieros de TV en México, en: Aguayo Quezada, Sergio; y Manuel Acosta: *Urnas y pantallas. La batalla por la información*; edit. Océano/ Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. En las discutidas elecciones peruanas de abril del 2000, en que las televisoras de señal abierta se cerraron para los candidatos y partidos de oposición, fue muy importante el monitoreo efectuado por la ONG “Transparencia”, así como los informes emitidos por la Misión de la OEA y por la misión del NDI.
- 17 Cfr. Brewer-Carías, Allan: *Ibid.* pp. 89-137.
- 18 Cfr. León-Rosch, Marta: “Los registros electorales”, en: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores); *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH, México, 1998; pp. 269-298, en concreto.
- 19 Brenes Camacho, Gonzalo: “La Jornada Electoral”; en: *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*; CAPEL/ IFES; San José de Costa Rica, 1990; p. 165.

# FUNCIONARIOS ELECTORALES

## I. Definición

Son *funcionarios electorales* las personas vinculadas a un *Organismo Electoral* por una relación de subordinación funcional o jerárquica, permanente o temporal.

## II. Concepto

Partiendo de la premisa que el servicio electoral, en su más amplia acepción, constituye uno de los cometidos esenciales del Estado, y a fin de precisar el concepto de *funcionario electoral*, previamente, es necesario considerar la naturaleza jurídica del funcionario público.

Para el cumplimiento y desarrollo de sus fines, las personas jurídicas requieren de personas físicas, que constituyen el verdadero nervio motor de aquellas. En algunos casos el querer de esos seres humanos vale como expresión de voluntad de la persona jurídica pública; otras veces las personas físicas al servicio de las personas jurídicas se limitan a realizar actividades de carácter material o técnico, cuyas consecuencias se imputan a esta última<sup>1</sup>.

Ese conjunto de personas al servicio de las entidades estatales constituye el denominado funcionariado público. Dentro de dicho grupo pueden distinguirse aquellos que ejercen funciones políticas de los que no tienen tales funciones, los de carácter permanente, a término y transitorios, asalariados u honorarios; con dedicación exclusiva o tiempo parcial.

La extrema variedad de situaciones que surgen a partir de lo anteriormente expuesto obliga a determinar si todas las personas que trabajan en una entidad estatal tienen la categoría de funcionario público, o si este concepto debe reservarse solo para determinadas categorías, debiendo las restantes denominarse empleados, auxiliares, etc. Si bien podría considerarse que en parte el problema es de terminología y que, consecuentemente, una adecuada denominación para los últimos grupos antes mencionados sería “agentes públicos”, lo que verdaderamente interesa a los fines de la determinación de la naturaleza jurídica de la función que desempeña la persona física es el régimen jurídico aplicable a la misma. A tales efectos conviene precisar una definición de funcionario público.

Para Sayagués Laso es “... todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”<sup>2</sup>.

Daniel H. Martins sostiene que “... funcionario público es todo individuo que ejerce función pública en virtud de una relación funcional”<sup>3</sup>.

Como se advierte, ambas definiciones contienen tres elementos básicos:

- a) Ejercicio de funciones públicas de cualquier naturaleza, comprendiendo a los funcionarios que cumplen tareas administrativas o desempeñan funciones legislativas o jurisdiccionales; los agentes políticos y quienes no lo son; los denominados “funcionarios de carrera” y aquellos que ejercen funciones de carácter transitorio o accidental; quienes reciben retribución y los honorarios.
- b) La actividad debe prestarse en entidades estatales mediante incorporación por los distintos procedimientos previstos en las respectivas legislaciones nacionales (Ej. *elección*, concurso, designación, etc.). Este acto de incorporación a la entidad estatal es determinante para la calificación jurídica que analizamos, por cuanto si él no existe el titular no reviste la calidad de funcionario público y podrá ser calificado como concesionario de servicio público, titular de un contrato de arrendamiento de obra o de servicio, o de una carga pública.
- c) La prestación laboral debe realizarse en una entidad estatal (estado, región, provincia, departamento, municipio, ente autárquico, descentralizado o desconcentrado, etc.).

En el *Derecho Electoral* comparado no se encuentra una definición de *funcionario electoral*. Por consiguiente, a los fines de su elaboración, y partiendo del marco conceptual antes desarrollado, se analizarán los diferentes agentes que integran el servicio electoral y desempeñan tareas en los *procesos electorales*, a efectos de determinar si a ellos cabe la definición citada *ut supra*.

Dentro de este enfoque puede afirmarse que revisten la calidad de *funcionarios electorales* los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, esto es, Cortes Electorales, Tribunales Supremos y Superiores, Consejos, Juntas Centrales, Jurados Nacionales y Servicios Electorales, con jurisdicción nacional. Asimismo son *funcionarios electorales* todas aquellas personas que ejercen función jurisdiccional en la materia, en cualquier instancia.

Debe entenderse también que revisten la calidad de *funcionarios electorales* aquellas personas o agentes que cumplen funciones administrativas, siempre que reúnan los tres requisitos o elementos básicos antes mencionados. En esta categoría se incluye el personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia.

Con referencia a los agentes que desempeñan funciones y tareas en el marco de los *procesos electorales* resulta necesario realizar ciertas precisiones, ya que en el *Derecho Electoral* comparado existen ejemplos de agentes cuya pertenencia a la categoría de funcionario público es por lo menos dudosa. En esta situación se encuentran las personas pertenecientes a los organismos de seguridad interna del Estado o Fuerzas Armadas, que tienen a su cargo la custodia de las Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos, los miembros de Juntas Cívicas (Paraguay) o los grupos de ciudadanos que brindan apoyo a la gestión del órgano rector de las *elecciones* (Cuerpo de Delegados, Costa Rica).

#### A. *Integrantes de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos*

Si bien los procedimientos de selección de estos auxiliares electorales varían según la legislación, en todos los casos existe un acto administrativo de *elección* o designación emanado de una autoridad electoral estatal. Al respecto, se encuentra jurisprudencia que ha anulado todas las actuaciones de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos cuyos integrantes no fueron regularmente designados o elegidos, considerándolos funcionarios “de hecho”.

#### B. *Ciudadanos que apoyan la gestión del órgano rector de las elecciones*

Augusto Hernández Becerra sostiene que “son delegados electorales los agentes o representantes de una autoridad superior, quien los designa para que, en su nombre, desempeñen determinadas funciones con relación a los comicios”<sup>4</sup>. Para el citado autor, la figura de los delegados electorales se presenta con características variables según la legislación de cada país, pudiendo tratarse de delegados de los *organismos electorales*, o delegados de los gobiernos, ya sea nacionales o sub-nacionales. Se señala asimismo que en algunos países los *partidos políticos* designan delegados o fiscales electorales, que los representan ante los *organismos electorales*.

El caso del Cuerpo de Delegados de Costa Rica, la denominada Constitución de 1949 estableció entre las funciones asignadas al Tribunal Supremo de Elecciones la de...“ investigar por sí o por medio de delegados y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas” (art. 102 inc.5), y la posibilidad de “...dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas...”. Estas medidas “las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe...” (inc. 6).

En el reglamento de fecha 21/5/1981, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica estableció claramente que los integrantes del Cuerpo de Delegados revisten la calidad de *funcionarios electorales*<sup>5</sup>.

#### C. *Custodias de las Mesas o Comisiones Receptoras de Votos*

En general, y en la medida que el personal policial o de las fuerzas armadas asignado a los servicios de preservación del orden y custodia de los órganos antes mencionados continúa dependiendo de sus mandos naturales y no es designado por la autoridad electoral, puede concluirse que el mismo no reviste la calidad de *funcionario electoral*.

#### D. *Juntas Cívicas*

La normativa electoral del Paraguay (Código Electoral, Ley N°834/95 y su reglamentación, Ley N° 635/96) instituye a las Juntas Cívicas como órgano auxiliar de la autoridad electoral para la organización y supervisión del acto comicial. Dichos cuerpos normativos precisan las formas y procedimientos de selección y designación de sus

miembros, el comienzo y término de sus *mandatos* y sus cometidos, de donde resulta indudablemente la calidad de *funcionarios electorales* de tales agentes.

### III. Tipología

#### A. *Funcionarios electorales permanentes y temporales o transitorios*

Durante el *proceso electoral*, en su acepción más laxa, interviene una multiplicidad de *funcionarios electorales* que, en atención al tiempo asignado por las normas legales o reglamentarias para el cumplimiento de sus funciones o tareas, pueden agruparse en dos sectores perfectamente diferenciados: funcionarios permanentes y funcionarios a término o transitorios.

#### B. *Funcionarios permanentes*

Un criterio generalmente aceptable para tipificar esta categoría de *funcionarios electorales* es su inclusión en las planillas de personal que figuran en el presupuesto de los *organismos electorales* nacionales, regionales, departamentales y provinciales, y su sometimiento a las normas constitucionales, legales y reglamentarias ordinarias que regulan el estatuto del funcionario público, y del *funcionario electoral*, en su caso.

Conforme al criterio antes expuesto, entrarían en esta categoría los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, esto es, Cortes Electorales, Tribunales Supremos y Superiores, Consejos, Juntas Centrales, Jurados Nacionales y Servicios Electorales, con jurisdicción nacional, todas aquellas personas que ejercen función jurisdiccional en la materia, en cualquier instancia y aquellas personas o agentes que cumplen funciones administrativas, incluyendo al personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia.

#### C. *Funcionarios temporales o transitorios*

A *contrario sensu* de lo anteriormente expresado, la principal faceta distintiva de los *funcionarios electorales* que podrían incluirse en este grupo o sector es que sus cargos no están previstos en las planillas de personal de los presupuestos ordinarios de los *organismos electorales*, y sus respectivos salarios, en caso de función remunerada en dinero, se atienden con partidas especiales. Estos agentes electorales son reclutados a efectos de cumplir tareas concretas y a término, entre las cuales, naturalmente, el acto comicial adquiere la mayor relevancia. En este grupo se incluyen los Miembros de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos, alguna categoría de delegados o fiscales electorales según las respectivas legislaciones, y los miembros de Juntas Cívicas (Ver II. D).

#### D. *Funcionarios remunerados u honorarios*

##### D.1. *Funcionarios remunerados*

Se consideran incluidos en este grupo todos aquellos *funcionarios electorales* que reciben una contraprestación por los servicios que dan a los *organismos electorales*. Esta contraprestación



puede ser de carácter salarial, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria (viático) – aunque en este caso es discutible que se trate de remuneración *stricto sensu*–, o mediante beneficios tales como días de licencia o aumento en el período de vacaciones.

#### D.2. *Funcionarios honorarios*

Esta situación se registra cuando la función que presta el agente se considera “carga pública”, y se observa con cierta frecuencia en el *derecho electoral* comparado latinoamericano.

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

Administración electoral

Elecciones

Organismos electorales

Mesas de votación

#### **Bibliografía:**

Hernández Becerra, Augusto: *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL. Costa Rica, 1989.

Martins, Daniel Hugo: *El Estatuto del Funcionario*, Uruguay, 1998.

Montealegre Saborío, E.: *Elecciones y Democracia en América Latina*, Costa Rica, 1988.

Sayagués Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 7ª Edición puesta al día por Daniel H. Martins. Uruguay, 1998.

Horacio CÁNEPA

#### NOTAS

- 1 Sayagués Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Uruguay. Tomo I 7ª Edición puesta al día por Daniel H. Martins, Uruguay, 1998. Págs. 213-214.
- 2 Ibid. pp. 220.
- 3 Martins, Daniel Hugo: *El Estatuto del Funcionario*, Uruguay, 1998. Pág. 50.
- 4 Hernández Becerra, Augusto: *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, 1989, pág.191.
- 5 Montealegre Saborío, E.: *Elecciones y Democracia en América Latina*. Costa Rica, 1988; págs.197 y sts.

## 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 Africa 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-Coordinador 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.