

Tomo I
A-K

Tomo II
L-Z

DICCIONARIO ELECTORAL

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



IIDH / CAPEL

ASAMBLEA GENERAL DEL IIDH

Presidencia Honoraria

Thomas Buergenthal
Pedro Nikken
Sonia Picado S.

Claudio Grossman, **Presidente**
Wendy Singh, **Vicepresidenta**
Mónica Pinto, **Vicepresidenta**

Antonio A. Cançado Trindade

Allan Brewer Carías
Ariel E. Dulitzky
Carlos Basombrio
Carlos M. Ayala Corao
Carlos Portales
César Barros Leal
Douglass Cassell
Eduardo Bertoni
Elizabeth Odio Benito
Fabián Salvioli
Héctor Fix-Zamudio
Hernán Salgado Pesantes
José Antonio Aylwin Oyarzún
José Antonio Viera Gallo
Juan E. Méndez
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
Lorena Balardini
María Elena Martínez Salgueiro
Mark Ungar
Mayra Alarcón
Mitchell A. Seligson
Margaret E. Crahan
Nina Pacari
Renato Zerbin Ribeiro Leao
Robert K. Goldman
Santiago A. Cantón
Suzana Cavenaghi
Victor Rodríguez Rescia

José Thompson J., **Director Ejecutivo**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Francisco José Eguiguren Praeli
Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
José de Jesús Orozco Henríquez
Paulo Vannuchi
James L. Cavallaro
Luis E. Vargas Silva

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Juez, Roberto F. Caldas, **Presidente**
Juez, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, **Vicepresidente**
Juez, Eduardo Vío Grossi
Juez, Humberto Antonio Sierra Porto
Jueza, Elizabeth Odio Benito
Juez, Eugenio Raúl Zaffaroni
Juez, Leoncio Patricio Pazmiño Freire

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

TEPJF

Sala Superior

Janine M. Otálora Malassis, Magistrada Presidenta
Felipe Alfredo Fuente Barrera, Magistrado
Indalfer Infante Gonzales, Magistrado
Felipe de la Mata Pizaña, Magistrado
Reyes Rodríguez Mondragón, Magistrado
Mónica Arali Soto Fregoso, Magistrada
José Luis Vargas Valdez, Magistrado

El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral en México. Su propósito fundamental es actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, y garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales.

El Tribunal Electoral resuelve las impugnaciones a las elecciones de: Presidente de la República, gobernadores, jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional. Es responsable de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo. También conoce, y en su caso recibe, las controversias a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral. De igual manera, si se demuestran causales de nulidad de votación en una o varias casillas electorales, se solicita al Tribunal que proceda a ordenar su anulación.

Tomo I
A-K

DICCIONARIO ELECTORAL

A - B - C - D - E - F - G - H - I - J - K

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



IIDH / CAPEL



Instituto Interamericano de Derechos Humanos

SERIE ELECCIONES Y DEMOCRACIA

Diccionario Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

© Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017. Todos los derechos reservados

Primera edición: IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1989

Segunda edición: IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2000

Tercera edición: IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017

Las opiniones que se presentan en los artículos son responsabilidad exclusiva de las personas que las suscriben y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Interamericano de Derechos, del Centro de Asesoría y Promoción Electoral ni del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

324.603

I59d3

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Diccionario electoral / San José, C. R. : IIDH, 2017.
Vol. 1; 690 p.; 21.5 x 26 cm. (Serie Elecciones y Democracia)

ISBN 978-9930-514-13-9 (Obra completa)

ISBN 978-9930-514-14-6 (Vol. 1)

1. Elecciones - Diccionarios. I. Título. II. Serie

Revisión ortogramatical y de estilo, y diagramación: Marisol Molestina Gaviria

Diseño de portada: Coordinación de Comunicación Social del TEPJF.

Impresión: Litografía Versalles S.A.

ISBN: 978-9930-514-14-6



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Apartado 10.081-1000, San José, Costa Rica

Tel. (506) 234 0404 / Fax.: (506) 234 0955 - (506) 234 7402

E-mail: capel@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Diccionario Electoral

COMITÉ ASESOR Y EDITORIAL

José Ángel Aquino Rodríguez

César Iván Astudillo Reyes

Harry Brown Araúz

Lorenzo Córdova Vianello

Delia Ferreira Rubio

Flavia Freidenberg

Torquato Lorena Jardim

Salvador Romero Ballivián

Yanina Welp

COORDINACIÓN ACADÉMICA

Manuel González Oropeza

José Thompson Jiménez

COORDINACIÓN GENERAL

Alberto Guevara Castro

Sofía Vincenzi Guilá

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	XIII
-------------------	------

TOMO I

A

ABSTENCIONISMO/ABSTENCIÓN ELECTORAL.....	1
ACCESO A LA INFORMACIÓN	8
ACCIÓN AFIRMATIVA	8
ACOSO POLÍTICO.....	13
ACTOR POLÍTICO	19
ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA	26
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	26
ALIANZAS ELECTORALES	35
ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL	35
ASOCIACIONES DE ORGANISMOS ELECTORALES.....	41
AUDITORÍA ELECTORAL.....	52
AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES	61
AUTORITARISMO.....	61

B

BALOTAS	73
BARRERA ELECTORAL	73
BOLETAS DE VOTACIÓN	74

C

CALENDARIO ELECTORAL	83
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	87
CAMPAÑA ELECTORAL.....	93
CAMPAÑA NEGATIVA.....	103
CANDIDATURAS	108
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	108
CAPACITACIÓN ELECTORAL	115
CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.....	122
CARTOGRAFÍA.....	127
CASILLA ELECTORAL.....	127
CENSO DE POBLACIÓN	127

CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL).....	132
CICLO ELECTORAL.....	139
CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.....	144
CIUDADANÍA.....	149
CLIENTELISMO.....	153
COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	158
COLEGIO ELECTORAL.....	164
COMPETICIÓN/COMPETENCIA POLÍTICA.....	167
COMPORTAMIENTO ELECTORAL.....	175
COMPRA DE VOTO.....	186
CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA.....	193
CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	193
CONVOCATORIA A ELECCIONES.....	202
CORRUPCIÓN ELECTORAL.....	208
CORRUPCIÓN POLÍTICA.....	213
CULTURA POLÍTICA.....	220
CUOTA DE GÉNERO.....	227

D

DEBATES ELECTORALES.....	235
DELITOS ELECTORALES.....	238
DEMOCRACIA.....	249
DEMOCRACIA DIRECTA.....	262
DEMOCRACIA ELECTRÓNICA.....	272
DEMOCRACIA INTERNA.....	275
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	282
DEMOCRATIZACIÓN.....	287
DERECHO ELECTORAL - PRIMERA ACEPCIÓN.....	291
DERECHO ELECTORAL - SEGUNDA ACEPCIÓN.....	301
DERECHO PROCESAL ELECTORAL.....	304
DERECHOS POLÍTICOS.....	311
DICTADURA.....	322
DISCRIMINACIÓN ELECTORAL.....	322
DOBLE VUELTA ELECTORAL, SEGUNDA VUELTA ELECTORAL (BALLOTAGE).....	332
DOCUMENTACIÓN ELECTORAL.....	337

E

EDUCACIÓN ELECTORAL.....	343
ELECCIONES.....	351
ELECCIONES PRIMARIAS.....	359
ELECTOR.....	359

ELECTORADO.....	360
EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES	366
ENCUESTAS ELECTORALES.....	370
EQUIDAD ELECTORAL.....	376
ESCRUTINIOS.....	384
ESTADÍSTICAS ELECTORALES.....	392
ESTADO DE DERECHO	396
ÉTICA ELECTORAL.....	406

F

FINANCIAMIENTO POLÍTICO	411
FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES	423
FORMAS DE ESTADO.....	428
FORMAS DE GOBIERNO.....	433
FÓRMULA ELECTORAL.....	441
FRAUDE ELECTORAL.....	451
FUNCIONARIOS ELECTORALES	458

G

GEOGRAFÍA ELECTORAL	467
GOBERNABILIDAD.....	478
GOBERNANZA	483
GOBIERNO	488
GOBIERNO ABIERTO.....	492
GOBIERNO DIVIDIDO	496
GOBIERNO ELECTRÓNICO	500
GOLPE DE ESTADO.....	504

I

IDENTIFICACIÓN ELECTORAL	511
IDEOLOGÍA POLÍTICA.....	521
INCLUSIÓN POLÍTICA.....	527
INFORMACIÓN ELECTORAL.....	533
INFORMÁTICA ELECTORAL.....	539
INFRACCIONES ELECTORALES	547
INSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	547
INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL	555
INTEGRIDAD ELECTORAL	563
INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES	572
INSACULACIÓN.....	579
IRREGULARIDADES ELECTORALES	579

J

JORNADA ELECTORAL.....585
JUEZ ELECTORAL.....592
JUICIO POLÍTICO.....596
JURISPRUDENCIA ELECTORAL603
JUSTICIA ELECTORAL.....611

TOMO II

L

LEGISLACIÓN ELECTORAL633
LEGITIMIDAD637
LEY DE LEMAS O DOBLE VOTO SIMULTÁNEO643
LIBRE POSTULACIÓN649
LIDERAZGO POLÍTICO652
LISTAS.....660
LOGÍSTICA ELECTORAL.....663

M

MANDATO667
MANIPULACIÓN.....673
MAYORÍA.....686
MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.....691
MEDIDA CAUTELAR691
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES696
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN707
MESA DE VOTACIÓN717
MINORÍA.....722
MOVIMIENTO SOCIAL732

N

NULIDAD DE LAS ELECCIONES.....737

O

OBLIGATORIEDAD DEL VOTO743
OBSERVACIÓN ELECTORAL.....750
OPINIÓN PÚBLICA.....762
OPOSICIÓN POLÍTICA.....767
ORGANISMOS ELECTORALES773
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....786

P

PADRÓN ELECTORAL	797
PARIDAD	803
PARTICIPACIÓN POLÍTICA	809
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS	820
PARTIDOCRACIA	829
PARTIDOS POLÍTICOS.....	834
PLURALISMO.....	845
PODER	849
POLÍTICA.....	857
POPULISMO.....	862
PROCESO ELECTORAL.....	869
PROCLAMACIÓN DE AUTORIDADES	880
PROPAGANDA ELECTORAL	885

Q

QUÓRUM.....	893
-------------	-----

R

RECINTO ELECTORAL.....	897
REDES SOCIALES DIGITALES Y POLÍTICA	902
REELECCIÓN.....	907
REFORMA ELECTORAL.....	914
REFORMA POLÍTICA.....	922
REGÍMENES POLÍTICOS	930
REGISTRO CIVIL	938
REGISTRO ELECTORAL	945
RENDICIÓN DE CUENTAS.....	951
REPRESENTACIÓN POLÍTICA	958
REPÚBLICA.....	969
RESULTADOS ELECTORALES.....	977
REVOCATORIA DE MANDATO	984
RIESGOS ELECTORALES.....	994

S

SANCIONES ELECTORALES	1005
SEGURIDAD.....	1010
SELECCIÓN DE CANDIDATURAS	1010
SILLA VACÍA	1024
SISTEMAS DE PARTIDOS.....	1027
SISTEMAS ELECTORALES.....	1037

SISTEMAS POLÍTICOS	1065
SOBERANÍA	1075
SOBRERREPRESENTACIÓN/SUBRREPRESENTACIÓN	1080
SORTEO	1083
SUFRAGIO	1087
SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO	1087
SULTANISMO	1093

T

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	1095
TOTALITARISMO	1098
TRANSFUGUISMO	1105
TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA	1111
TRANSMISIÓN Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS	1111
TRANSPARENCIA	1120
TRASHUMANCIA ELECTORAL	1127

U

UMBRAL ELECTORAL	1135
URNA ELECTORAL	1138

V

VALIDEZ DE LAS ELECCIONES	1145
VIOLENCIA ELECTORAL Y COACCIÓN	1155
VOTO	1168
VOTO CRUZADO	1178
VOTO ELECTRÓNICO	1178
VOTO EN BLANCO	1191
VOTO EXTRATERRITORIAL	1195
VOTO NULO	1210
VOTO OBLIGATORIO	1216
VOTO PREFERENTE	1216
VOTO PROGRAMÁTICO	1220
VOTO RESIDENCIAL (DOMILIARIO)	1225

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES	XVII
---	------

INTRODUCCIÓN

El Diccionario Electoral fue publicado por primera vez en 1989 como iniciativa del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Su objetivo principal era contar con un repertorio relativamente unificado de conceptos clave en materia electoral. El Diccionario constituyó, en su momento, un parteaguas en el estudio de temas electorales y fue útil en los procesos de organización de elecciones.

Desde su primera edición, el Diccionario se ha convertido en una fuente obligada de consulta para quienes se encuentran involucrados en los procesos electorales y su pertinencia ha sido reiteradamente reconocida por sus usuarios, dentro de los cuales destacan: actores sociales, políticos, académicos y expertos en temas electorales. Posteriormente, en el año 2000, ante los cambios a nivel jurídico, administrativo e institucional que experimentó la región, el IIDH/CAPEL se dio a la tarea de publicar la segunda edición.

Ante el imperativo de actualizar la obra luego de 17 años de la publicación de su segunda edición, el IIDH/CAPEL y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, convinieron sumar esfuerzos institucionales para actualizar y publicar el Diccionario, en su tercera edición, incorporando nuevas voces jurídicas, sociopolíticas y técnicas, y realizando un trabajo de actualización bibliográfica. Ello con el objetivo central de conservar su utilidad para que continúe siendo un referente para el estudio, comprensión y difusión de la democracia y todo el aparato electoral que da vida a los derechos políticos.

Nuestros objetivos, planteados al inicio del proyecto y que fueron cumplidos a cabalidad, se resumen en: 1) actualizar, en tercera edición, una obra que describe en forma clara y sucinta los vocablos más usuales utilizados en la materia electoral y la organización de los respectivos procesos en Iberoamérica; 2) fortalecer una obra de consulta que promueve la divulgación, formación e información a personas interesadas en la temática electoral; 3) incluir e integrar los nuevos conceptos que se insertan en la dinámica electoral, así como revisar y poner al día el voca-

bulario existente en la materia electoral y en la organización de procesos electorales en general.

Durante el proceso de reformulación de la tercera edición del Diccionario se definió que estaría integrado por 168 voces, escritas por 142 autores de 20 países, a quienes agradecemos sus contribuciones a este ejercicio editorial. Cinco voces permanecieron sin modificación desde la segunda edición, 89 son voces nuevas y 74 se revisaron y actualizaron.

Al publicarse esta tercera edición, hacemos propicio el momento para agradecer al Comité Asesor y Editorial de la obra, al cual correspondió determinar qué voces deberían integrarse, actualizarse, elaborarse o eliminarse, tarea que fue cumplida después de intensas deliberaciones. Asimismo, sus miembros revisaron todas las contribuciones para garantizar la calidad del Diccionario en su conjunto e, inclusive, elaboraron varias de las entradas que conforman la obra. Este trabajo ha sido excelente, invaluable y desinteresado, y ha sido factor determinante para concluir, en sólo algunos meses, una empresa formidable. El alto nivel académico, la generosidad de su tiempo, su esfuerzo y su reiterado compromiso con el reto de integrar esta nueva edición han sido las características distintivas de estos cuerpos sin los cuales la tercera edición del Diccionario habría sido sólo una quimera.

Agradecemos al personal de ambas instituciones, quienes aportaron a este proyecto horas de esfuerzo, coordinación, seguimiento e insistencia. Para todos ellos, nuestro sincero y amplio reconocimiento.

Sólo nos resta expresar a nuestros lectores la sincera expectativa que tenemos en que los vocablos desarrollados en esta tercera edición del Diccionario Electoral contribuyan, de manera efectiva, a facilitar al público usuario, una más precisa comprensión de los procesos políticos y electorales- que observamos, y en los que participamos a lo largo y ancho de la región.

Janine M. Otálora Malassis
Magistrada Presidenta,
Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
Ciudad de México, abril de 2017

José Thompson
Director Ejecutivo,
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos
Director, Centro de Asesoría
y Promoción Electoral
San José, abril de 2017

NOTA DEL EDITOR

En el texto del Diccionario Electoral aparecen en letra *cursiva* las voces pertenecientes al mismo, ya sea en singular o plural, a menos que se trate de citas textuales. Las letras- en **negrita** se utilizan en dos casos: 1) títulos y subtítulos; 2) voces o conceptos que no corresponden al idioma español, mas no en el caso de nombres propios.

A

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.

En el ámbito electoral, el abstencionismo consiste simplemente en la no participación en la votación de quienes tienen derecho a ello. Es un no hacer que no tiene consecuencias jurídicas para el titular del derecho de *sufragio*, salvo en aquellos ordenamientos en que se configura como un deber jurídico y, por tanto, resulta exigible.

El *abstencionismo electoral* es el indicador negativo de la *participación política*: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de *voto*. El mayor o menor porcentaje de abstención electoral puede condicionar el resultado y beneficiar o perjudicar determinadas entidades políticas que, en razón de ello, promueven- siempre la movilización de sus votantes y, en ocasiones, la des- movilización- de sus oponentes.

El *abstencionismo electoral* se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes autoritarios y en los democráticos. En los primeros, la decisión de no votar es generalmente la expresión pública de la *oposición política* y suele configurarse como una infracción e incluso como un delito. En los regímenes democráticos obedece a un conjunto de motivaciones individuales que se examinan más adelante.

II. Los datos

En el contexto democrático, los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Así, y siempre con relación a las *elecciones* habidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la abstención media es del 26,5%, con el nivel más bajo en 1950 (16,40%) y el más alto en 2001 (40,60%); en Francia la más alta se produce en las *elecciones* parlamentarias en 2012 (44,60%) y la menor en 1973 (18,70%) (en las presidenciales, respectivamente, en 1969, con un 22,90%, y en 1988, con un 15,65%); en Alemania, el mayor índice de abstención fue en 2009, con un 29,32%, y el mínimo en 1972, con un 8,90%; en España y Portugal los índices de abstención más bajos se producen en las primeras *elecciones* democráticas celebradas después de férreas dictaduras, con un 21,20% en las legislativas de 1977 en España y un 8,30% en Portugal en 1975, cifras que aumentan considerablemente con la estabilización política hasta llegar a un 31% en las legislativas portuguesas de 1995 y en las españolas de 2000, 2011 o 2016.

El nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado *voto obligatorio*. Así, en Australia la abstención no supera normalmente el 5%, mientras que en Bélgica no sobrepasa el 10%. En Austria, en donde dejó de ser obligatorio en las presidenciales de 1985, la abstención subió del 9% hasta el 28,2% en 2016. En Italia –cuya Constitución proclama en el artículo 48 que el ejercicio del *voto* es un deber cívico– ha alcanzado su cota máxima en 2013, con un 24,80%. En Perú o Argentina, no obstante la obligatoriedad del *sufragio*, el *abstencionismo electoral* ha llegado en las presidenciales de 1995 y 1997 al 27% y el 21%, respectivamente, sobrepasando con creces las cifras de otros países en los que el *voto* fue también obligatorio, como Chile (el 9,50% en las presidenciales de 1993). En Chile llegó en 2013, las primeras *elecciones* en que dejó de serlo, al 58%, cerca del porcentaje alarmante de El Salvador (71% en las presidenciales de 2003) o Guatemala (67,10% en las presidenciales de 1995, aunque reducido al 39% en 2011). En Costa Rica se ha consolidado un nivel de abstención en torno al 30% desde las presidenciales de 1998. En México alcanzó su cenit en las presidenciales del mismo año, con un 49,8%, si bien permanece por encima del 35% desde las trascendentales *elecciones* del año 2000. Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países de sólida tradición democrática,

como Estados Unidos –que alcanzó el 43,38% en las presidenciales de 2000 y el 67,3% en las legislativas de 2014–, Suiza –con un 51,90% en 1979 y un 57,80% en 1995– y Japón –con un 47,30% en 2014–.

En todo caso, los porcentajes aumentan considerablemente en las *elecciones* locales o en las de carácter supranacional (Parlamento Europeo), con cifras de participación inferiores al 50% en la mayoría de los países.

III. Clases de abstención electoral

No hay una única clase de abstención electoral, ni una explicación única. La primera de las causas es la llamada abstención técnica o estructural,- que obedece a circunstancias personales, como enfermedad, ausencia,- defectos en la inscripción censal, clima, lejanía 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, bien de rechazo del *sistema político*, de la convocatoria electoral en concreto, de no identificación con ninguno de los líderes o programas políticos en competencia electoral, o bien por la consideración de que todas las opciones son coincidentes (“todos los políticos son iguales”). La abstención reflexiva racionalizada la podríamos definir como activa y, en sí misma, puede constituir una suerte de objeción de conciencia política o un acto de desobediencia cívica o derivada de la insatisfacción política. Es la denominada opción por la “salida” en vez de por la “voz”. Cuando trasvasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa 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 por la “pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual” (Barthelemy, 1923). Aunque algunos denominan abstencionismo cívico a la emisión del *voto en blanco*, es decir, sin pronunciamiento en favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, lo cierto es que nada tiene que ver con la abstención.

Flanigan (1972) ha elaborado un gráfico en el que relaciona el nivel de interés político y nivel de *participación política* en los siguientes términos:

Bajo interés/baja participación: Abstencionismo por satisfacción basado en un consenso táctico sobre las reglas del juego y sobre el *sistema político*; opera como factor de estabilidad.

Bajo interés/alta participación: Abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen con el deber de votar.

Alto interés/baja participación: Abstencionismo de rechazo, de choque.

Alto interés/alta participación: Que sería el reflejo electoral del ideal weberiano.

En todo caso, el sistema democrático no pierde *legitimidad* por el descenso de nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la *democracia*, aun cuando su ideal sea la participación de la totalidad de los ciudadanos.

IV. Causas o motivaciones

Aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones, éstas 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, etc.

Factores psicológicos: La apatía o indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad o inutilidad del *voto* (escepticismo), la relativización de la importancia de las *elecciones* porque las decisiones políticas siempre son tomadas por los mismos actores.

Factores políticos: El dominio de los *partidos políticos*, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos, el desencanto ante la ausencia de un debate político auténtico, la falta de renovación de la clase política, la baja 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 parti-cipación,- son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo; en definitiva, el alejamiento, la progresiva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados. Los *partidos políticos* parecen actuar cada vez más como partidos de competición electoral “que formulan políticas que les permitan ganar las elecciones” (Downs), lo que, unido a la relativa aproximación programática entre los mismos, agrava el distanciamiento de los ciudadanos.

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

Las *legislaciones electorales* integran soluciones para la reducción de la abstención técnica y, entre ellas, la aproximación del centro de votación al *elector*, la ampliación del horario de apertura, la flexibilización de la jornada laboral el día de la *elección*, normalmente en día festivo, la facilitación de la emisión del *voto* por medios diferentes al de personación ante la mesa electoral (*voto* por correspondencia o *voto* por procuración) o el reconocimiento del *voto* a los residentes en el exterior del país.

Los poderes públicos emprenden campañas institucionales a través de los grandes medios de comunicación y otras formas de llamamientos para fomentar la participación electoral (en España, por cierto, están impedidas). Todos estos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, pues, como decía Posada (1896), “un censo falso implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de una elección”. El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las *elecciones* libres, justas y verdaderamente universales, sin exclusiones indebidas.

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 siglo VI antes de J. C., el primer argumento a favor del mismo, ya que se consideraba que la abstención fomenta la tiranía. Aristóteles escribió: “Cómoda indiferencia de los pueblos que se contentan con que le den los problemas resueltos”. Con estos antecedentes, como respuesta al elevado abstencionismo, varios ordenamientos constitucionales han convertido este derecho, al menos para algunas de las *elecciones*, en un deber público e introducido el *voto*

obligatorio (Bélgica, Luxemburgo, Grecia, en Europa, y Argentina, Brasil, 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 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 *ciudadanía*, que si todos fueran autointeresados, todos concluirían lo mismo, y que si el *voto* fuera voluntario podría no llegar a votar más que una mínima parte del *electorado*, de modo que quedaría perjudicado o imposibilitado el bien público de la *democracia participativa*.

Existen convincentes argumentos en contra de la *obligatoriedad del voto*. Es clásica la aseveración de que quien vota forzado, vota mal. La libertad de *sufragio* implica la posibilidad de la no participación; la abstención es, así, una actitud tan cívica o ética como votar. Además de suponer un arma poderosa y peligrosa en manos de la administración, las sanciones al incumplimiento de tal deber 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*. Y en aquellos, como Chile o Austria, en que ha dejado de ser obligatorio, ha subido apreciablemente la abstención.

La forma de combatirla quizás no sea mediante procedimientos tan rigurosos como la *obligatoriedad del voto* sino a través de la *democratización* efectiva de los *partidos políticos*, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de la regeneración institucional, de establecer un sistema de apertura de *listas* o al menos la eliminación de las cerradas y bloqueadas y, en definitiva, mediante una profundización efectiva de la *democracia* y, sobre todo, recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el parlamento. 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 a través de mecanismos que

faciliten el acceso de todos a las urnas, así como fomentar la participación activa en la vida pública. Las nuevas *tecnologías de la información* y la comunicación aportan grandísimas oportunidades para tomar el pulso a la opinión.

La 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 la distribución de *votos* entre las fuerzas políticas, 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; por otro lado, afecta de forma tal que disminuye 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 no justifican por sí dar el paso de gigante que es proclamar la *obligatoriedad del voto* sujeta a la potestad sancionadora de la administración, pues la deliberación y decisión del *elector* debe ser absolutamente libre de cualquier intromisión o coacción externa.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Elector - Legitimidad - Listas - Partidos políticos - Participación política - Sistema político - Sufragio - Voto en blanco

Bibliografía:

- Barthèlemy, J. (1923). Le vote obligatoire. *Revue de Droit Public et de la Sicencie Politique*, V (I).
- Caciagli, M., y Scaramozzino, P. (1983). *Il voto di chi mon vota: L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*. Milán: Ed. di Comunita.
- Delgado-Iribarren, M. (dir.) (2014). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General o a la Ley Orgánica del Reféndum*. Madrid: La Ley.
- Flanigan, W. (1972). *Political Behaviour of American Electorate*. Boston.
- Font, J., Virós, R., (eds.) (1995). *Electoral Abstention in Europe*. Barcelona: ICPS.
- Meynaud, J. (1964). *La participation des francais á la politique*. París.

Rose, R. (1980). *Electoral Participation. A Comparative Analysis*. Beverly Hills: Sage.

Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/VH/TRIFE/IFE/FCE.

Enrique ALCUBILLA

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ver TRANSPARENCIA

ACCIÓN AFIRMATIVA

I. Origen

El término surgió en Estados Unidos como referencia a la *política* consistente en otorgar compensaciones a los grupos desfavorecidos. Debe ser entendida dentro de una variedad de instrumentos diseñados para enfrentar situaciones de desigualdad en el acceso a espacios o beneficios de la vida social y, hoy día, “es parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a procesos, estructuras e instituciones más amplias” (Claro, 2005, p. 20).

Aunque tiene su origen en la ley estadounidense de 1935, enmarcada en el ámbito del derecho laboral, adquirió su significado más preciso al calor de la lucha por los derechos civiles en la que la población afroamericana y otras *minorías* jugaron un rol determinante. Dichas medidas se vieron posibilitadas, además, por las prerrogativas especiales que tiene el presidente norteamericano. Su inmediata evolución se registra en ciertas instituciones universitarias con el fin de incorporar en ellas a las *minorías*. Posteriormente, han sido reivindicadas con éxito por el movimiento de mujeres y por otros grupos de población, particularmente de origen étnico, que se consideran en desventaja.

Si bien no ha sido parte de su tradición de *política* pública, América Latina no es una excepción, resultando su aplicación particularmente

exitosa a través de las *cuotas de género* obligatorias por ley para promover la *representación política* de las mujeres en los órganos legislativos.

II. Evolución conceptual

Cuando se pesquisa el desarrollo del concepto, ya se identifica en instrumentos internacionales utilizados desde 1958, aunque los registros formales datan de inicios de los años 60. Conceptualmente, se suelen utilizar “acción positiva”, “acción afirmativa” y “discriminación positiva” como sinónimos. También se habla de “discriminación inversa”.

La frecuencia de su utilización, sin embargo, está lejos de expresar una definición única ya que ha sido objeto de discrepancias en el plano jurídico y social.

Según Claro fue Naciones Unidas la instancia que, en 1998, impulsó el intento más amplio por estudiar el concepto y la práctica de la *acción afirmativa*. En ese momento, según dicha autora, se entendió como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (Claro,- 2005, p. 24).

Si bien la definición es genérica, incluye dos aspectos que generan debate a nivel de su estatuto jurídico. El primero dice relación con su aplicación a miembros de un grupo, lo que plantea una posible contradicción entre los derechos individuales y la *acción afirmativa* ya que ésta estaría sustentada en el reconocimiento de derechos fundamentales de naturaleza colectiva. Este aspecto ha venido generando controversias, tanto a nivel del Tribunal Europeo de Justicia como de la Corte Suprema de Estados Unidos. El segundo se centra en la igualdad efectiva establecida como su objetivo ya que, en aras de avanzar en resultados determinados con relación a un grupo, se podría violar un derecho individual a la igualdad de aquellos que se verían apartados de ese resultado por efecto de dicha medida.

De acuerdo a Claro (2005, p. 25), la tensión fundamental se establece por la necesidad de adecuar la igualdad formal garantizada a nivel constitucional y la igualdad material, efectiva o de hecho, que es objeto de la *acción afirmativa*. Una vía de salida proviene de la Filosofía Política,

disciplina desde la que John Rawls propuso el llamado “principio de la rectificación”, inspirado a su vez en la idea de justicia compensatoria. Desde el ámbito de la teoría política feminista, Iris Marion Young (1996, p. 120) ofrece argumentos alternativos a partir del cuestionamiento de la neutralidad en el proceso de la elaboración de las normas, justificando los derechos especiales orientados a atender diferencias de distinto tipo (capacidades, socialización, valores y estilos cognitivos y culturales) para el logro efectivo de la inclusión y la participación en las instituciones políticas y económicas. Para dicha autora, los programas de acción afirmativa

(...) no tienen por objetivo proporcionar una compensación especial a los que se apartan de la norma hasta que logren la normalidad- sino “desnormalizar” la forma en que las instituciones formulan sus reglas revelando las circunstancias y las necesidades plurales que deberían existir en ellas (Young, 1996, p. 124).

Una vez reconocida su necesidad, los debates se han trasladado al tipo de *políticas* a través de las cuales la *acción afirmativa* puede concretarse y, en este ámbito, donde mayor aceptación han encontrado es en lo relativo a la igualdad de oportunidades. Ésta admite, a su vez, dos significados: como acceso igual, es decir, igual reconocimiento a igual mérito, y como comienzo igual, entendido como punto de partida. La acción positiva se sitúa preferentemente en el primero de los ámbitos ya que implica un reconocimiento de que el punto de partida de las personas que forman parte de una sociedad no goza de igualdad real por lo que la garantía de iguales condiciones de acceso, establecida formalmente en la ley, no resulta suficiente para que se concrete realmente. En ese marco, se encontrarían –según la clasificación de las prácticas de *acción afirmativa* que realiza Naciones Unidas– las medidas de movilización afirmativa y de equidad afirmativa. Existiría, por otra parte, un tipo de práctica más orientada a alcanzar la “igualdad de resultados”. Es la llamada- preferencia afirmativa, referida a las medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales.

Sin embargo, independientemente del tipo de práctica de *acción afirmativa*, ésta reúne un conjunto de características generales entre las

que estarían, según Soto (2009, p. 71), el hecho de enfrentar las desigualdades de hecho, suponen situaciones concretas, son aplicables tanto a la gestión estatal o privada, actúan en un marco institucional, pueden ser aplicadas en diferentes ámbitos, buscan resultados tangibles y tienen plazos determinados.

III. Debates y limitaciones

A pesar del tiempo que ha pasado desde su nacimiento, y aunque ha logrado demostrar resultados concretos y verificables, la *acción afirmativa* sigue siendo objeto de polémica. Desde el punto de vista normativo, una de las primeras objeciones que recibió se centró en señalar que discriminaba a las *mayorías*, siendo objeto de una primera contienda emblemática: el caso de Bakke contra las autoridades de la Universidad de California, en 1978, que colocó en el debate el problema de la igualdad de trato. Bakke era un estudiante blanco que no pudo ingresar a la Escuela de Medicina por la reserva de una cuota de 16 por 100 para *minorías* étnicas, ante lo que esgrimió discriminación por cuanto él tenía notas más altas que integrantes de los grupos que se veían beneficiados por la medida-. El Tribunal Supremo de Estados Unidos dictaminó su admisión, argumentando- la Enmienda Catorce. Esta establece que “ningún Estado elaborará o ejecutará una ley que recorte los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos” aunque, por otro lado, declaró que no era inconstitucional considerar la raza a la hora de redactar los reglamentos- de admisión.

Para el caso concreto de las mujeres, según Tena y de la Nuez (2007, p. 34) la crítica se ha orientado en dos perspectivas: desde el punto de vista de la igualdad de trato ya referida, pero también de su eficiencia. Se alude a la igualdad de trato cuando se acusa que no es justo que determinados miembros de los grupos étnicos más favorecidos tengan que sufrir las consecuencias históricas de las que ellos actualmente no son beneficiarios pero, en el caso de las mujeres, no se trata tanto de injusticias históricas que deben compensarse de alguna forma con la expectativa de que sus efectos desaparecerán sino de “injusticias biológicas que determinan una situación de partida no sólo desigual, sino que va a seguir siendo desigual” (Tena y de la Nuez, 2007, p. 34). La

segunda objeción se resuelve en los supuestos efectos contraproducentes, especialmente para el colectivo al que teóricamente se pretende ayudar, ya que se crea una sospecha de menor idoneidad. Dichos autores precisan que no aplicaría para el caso de las mujeres, ya que éstas acceden a los estudios superiores sin problemas, alcanzando altos rendimientos. Al contrario, una discriminación positiva de este tipo –al situarse dentro del mercado– tendería a beneficiar precisamente a las más capaces que se encuentren ya posicionadas dentro de ese mercado.

Desde el punto de vista práctico, su aplicación ha encontrado una variedad de limitaciones que constituyen un desafío para su diseño e implementación y que, en ningún caso, relativizan su validez y necesidad. La primera se constata cuando tratan de ser implementadas en situaciones de débil institucionalidad. Cuando es el caso, las normas establecidas no sólo enfrentan contextos de difícil aplicación sino también de verificación posterior de su impacto. Por otro lado, cuando las medidas de *acción afirmativa* no van acompañadas de evaluaciones adecuadas ni asociadas a la actualización que ameritan los cambios que se van produciendo en la sociedad. De esta forma, pueden terminar constituyendo más un techo que un piso. Es por ello que los diseños y su aplicación deben ir asociados a fórmulas de contrastación y de revisión. Por último, aunque a la base de las medidas de *acción afirmativa* se encuentra la expectativa de producir un cambio cultural en los contextos en los que son implementadas, existe conciencia de que constituyen, al menos en el caso concreto de la realidad de las mujeres, una respuesta más centrada en las consecuencias (ausencia en los espacios donde se toman decisiones relevantes) más que en las causas, centradas en el orden de género, la dicotomía público-privado y la consecuente división sexual del trabajo.

IV. Desafíos

Dado que la globalización ha generado más oportunidades para la desigualdad, la *acción afirmativa* se mantiene como un instrumento válido para enfrentarla. Los avances tecnológicos, incluso, van dando forma a desigualdades más sutiles y, por otro, como señalan autoras como Barrère (2001, p. 24), para superar sus limitaciones el futuro de la acción positiva estaría en dejar de ser concebida como un instrumento encaminado a superar la mera desigualdad de trato, vinculada a una

igualdad de oportunidades que supone lógicas de competencia y de asimilación, para responder a un fenómeno más profundo, asociado a la discriminación estructural que experimentan los grupos a los cuales están destinadas.

Vocablos de referencia:

Cuota de género - Discriminación electoral - Acción afirmativa - Inclusión política - Mayoría
Participación política - Representación política - Minoría - Política

Bibliografía:

- Barrère, M. A. (2002). La acción afirmativa: Análisis del concepto y propuestas de revisión. En: *Jornadas sobre Políticas locales para la igualdad entre hombres y mujeres*. Victoria-Gasteiz, España. Recuperado de: <http://www.uv.es/cefd/9/barrere2.pdf>.
- Claro, M. (2005). *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.
- Soto, C. (2009). Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. En: Bareiro, L., y Torres, I. (eds.). *Igualdad para una democracia incluyente*, (pp. 65-84). San José: IIDH.
- Tena, R., y de la Nuez, E., (2007). Cuota femenina y discriminación positiva. *Claves de Razón Práctica*, 178, 31-35.
- Young, I. M. (1996). Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de la ciudadanía universal. En: Castells, C. (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*, (pp. 99-126). Barcelona: Paidós.

María de los Ángeles FERNÁNDEZ

ACOSO POLÍTICO

I. Introducción

De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española (2001), el vocablo acoso significa “acción y efecto de acosar”; acosar es “perseguir, sin darle tregua ni reposo, a un animal o a una persona” o “apremiar de forma insistente a alguien con molestias o requerimientos”. Por lo anterior, se puede prever que el acosador se encuentra en una situación de ventaja, de cualquier tipo, frente al acosado, de lo contrario no sería posible que esta conducta se manifestara.

La construcción de contextos democráticos donde se registre una mayor participación ciudadana ha representado siglos de esfuerzos políticos, económicos y sociales. Uno de los elementos que permite medir de mejor forma el contexto de calidad democrática es la mayor y mejor presencia de mujeres participando en la toma de decisiones públicas de los países. Este incremento de participación ha sido producto del desarrollo histórico, pero también de sistemas normativos de cuotas o *paridad* en la región y de una mayor conciencia de este colectivo. Sin embargo, dicho incremento ha venido acompañado del fenómeno del acoso o violencia política, constructo conceptual creado para visibilizar y atender los casos relacionados con la agresión o acoso en contra de mujeres que participan en el espacio público. El problema se agudiza en contextos de exclusión de grupos sociales o étnicos.

Entre las conductas que comprenden el acoso o violencia política se encuentran la presión para renunciar a su escaño después de ser electas, la obstaculización, la prohibición de expresarse, la difamación a través de medios de comunicación, la agresión física, la dominación económica, la violencia sexual, entre otros. En la región se advierte una tensión entre los avances formales en materia de *paridad* y la cultura predominante en la región de corte patriarcal (Albaine, 2011).

El acoso o violencia política contiene los siguientes elementos: 1) actos u omisiones, incluida la tolerancia, 2) basados en elementos de género –que se agrede a una mujer por el hecho de serlo o que de forma desproporcionada se afecte el ejercicio de los *derechos políticos* de las mujeres–, 3) cuyo resultado sea anular o menoscabar el ejercicio de los *derechos políticos* de las mujeres.

Respecto al uso de las expresiones de acoso y violencia política, en la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres, firmada en Lima, Perú, el 15 de octubre de 2015, se pone de manifiesto que aún no existe un consenso entre lo que habrá de entenderse por *acoso político* y violencia política o violencia de género; así, Nicaragua expresó su reserva al no contar con definiciones ni consenso sobre éstas entre los integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Mientras Costa Rica y Bolivia prevén conceptos distintos de *acoso político* y violencia política, Perú y México consideran que ambos

tienen el mismo sentido, que abarca hostigamiento, presión y amenazas, así como violencia física, psicológica, sexual o patrimonial.

A pesar de lo señalado, se puede asegurar que en la región se ha dado a este término una connotación que busca sancionar y eliminar las conductas que impiden que las mujeres, por el hecho de ser mujeres, gocen plenamente de sus *derechos políticos*. El objetivo ha sido proveer normas, políticas públicas y un régimen de justicia en el campo electoral y penal para cumplir dos tareas fundamentales: el combate a la impunidad y la protección y el castigo para los casos de hostigamiento y discriminación en el lugar de trabajo (Piscopo, 2016).

II. Marco normativo

El Consenso de Quito fue el primer instrumento en señalar el problema (2007) al recomendar a los Estados adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el *acoso político* y administrativo contra las mujeres que acceden a los puestos de decisión. Más adelante, en la Declaración del Año Interamericano de las Mujeres “Mujeres y poder: Por un mundo con igualdad”, aprobada- el 4 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México por la Comisión- Interamericana de Mujeres de la OEA, los Estados parte se comprometieron a “promover las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político contra las mujeres” y a legislar en materia de acoso y discriminación.

Desde esta declaración a la fecha, sólo un país ha legislado en la materia: Bolivia. El 28 de mayo de 2012 se expide la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, decretada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, en donde se incluyó una definición de *acoso político*:

Se entiende por acoso político al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que

realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

La misma legislación definió la violencia política en los siguientes términos:

(...) acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función política-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

La aprobación de la ley fue producto de un proceso de presión social y negociación política derivado de la atención de 117 testimonios sobre diversos casos de acoso en contra de mujeres: presión para renunciar al cargo de concejala, actos de violencia o exceso de autoridad, impedimento en el ejercicio de sus funciones y congelamiento ilegal del salario, entre otros.

En el año 2012, diversos órganos electorales bolivianos presentaron un protocolo de atención y tratamiento a víctimas de acoso y violencia política en la jurisdicción electoral, el cual fue diseñado con una visión para prevenir, atender y dar tratamiento hasta la resolución de los casos. En dicho país, lo mismo que en Ecuador, no se ha podido superar aún el dilema igualdad-diferencia en el contexto intercultural. Desde la academia se ha planteado que, en caso de colisión entre *democracia* paritaria y autonomía de los pueblos originarios, se garantice de forma prioritaria la equidad de género (Albine, 2015).

Otros países firmantes han realizado propuestas legislativas que aún no han sido traducidas en norma vigente. Ecuador, en el Proyecto de Ley Orgánica contra el Discrimen, el Acoso y la Violencia Política en Razón del Género, de 14 de diciembre de 2011, define el *acoso político* como “todo acto reiterativo de persecución o apremio, evidente o simulado, dirigido contra las mujeres políticas para requerir de ellas una conducta

o manifestación de voluntad contraria al libre ejercicio de sus derechos políticos”.

Costa Rica, en el Proyecto de Ley contra el Acoso y/o Violencia Política contra las Mujeres, de 6 de marzo de 2013, estipula como *acoso político*:

(...) toda omisión, acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento, o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas en contra de las mujeres políticas con el propósito de acortar, suspender, limitar, impedir, manipular o restringir sus actividades políticas tanto para participar como para el ejercicio de cargos, obligándola o induciéndola a que realice, en contra de su voluntad, una acción u omisión contraria al libre ejercicio de sus derechos políticos.

De igual manera, en Perú, el Proyecto de Ley que Define y Sanciona el Acoso Político, de 11 de marzo de 2015, en la definición de *acoso político* establece:

Entiéndase por acoso político los actos de intimidación, presión, persecución, hostigamiento, amenazas, y/o uso de la violencia, realizados por uno o un grupo de personas de manera directa o indirecta contra una autoridad electa y en el ejercicio de la función político-pública, con la finalidad de alterar las funciones inherentes a su cargo.

En México se han presentado doce iniciativas en las cámaras de diputados- y senadores en torno a la violencia política de género. En la iniciativa- presentada en octubre de 2014 se prevé la incorporación del concepto- de violencia política de género. Si bien no se utiliza la expresión *acoso político*, se observa que la finalidad es la misma, pues se define a la violencia política de género de la siguiente manera:

Son los actos u omisiones por medio de los cuales se presiona, persiga, hostiga, acosa, coacciona, ridiculiza, veja, discrimina, amenaza o prive de su vida, a cualquier persona en razón de su género, con el fin de limitar, condicionar, excluir, impedir o anular el ejercicio de sus derechos político-electorales, su acceso o pleno ejercicio del poder público.

En el resto de los países de la región no se cuenta con legislación o propuestas de reforma.

Respecto a decisiones administrativas y jurisdiccionales relevantes, cabe señalar que en México, en marzo de 2016, diversas instituciones – entre ellas el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de las mujeres (INMUJERES)– aprobaron el documento denominado Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. En él se relata que a partir del proceso electoral 2014-2015 se documentaron casos de violencia política que obstaculizaron el ejercicio de los derechos y que constituían un reflejo de la discriminación contra las mujeres en el ámbito público. Entre los casos más relevantes se encuentra la sentencia SUP-JDC-1370/2015, emitida por el Tribunal Electoral en contra del acoso laboral que dos magistrados electorales locales impusieron a la magistrada Yolanda Pedroza, del Tribunal Electoral de San Luis Potosí. La magistrada María del Carmen Alanis consideró en su voto que se trataba de un caso de violencia por cuestión de género. También, la FEPADE inició la averiguación previa 1016/2015, la cual fue consignada el 8 de octubre de 2015 ante el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales de Salina Cruz, Oaxaca, obteniéndose y cumplimentándose órdenes de aprehensión contra tres personas por la agresión a Lorena Nava, vocal ejecutiva del INE en el Distrito de Juchitán, Oaxaca.

Vocablos de referencia:

Cuota de género - Delitos electorales - Derechos políticos - Discriminación electoral - Inclusión política - Minoría - Paridad - Participación política

Bibliografía:

- Albaine, L. (2015, mayo). Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales (52) (Quito, FLACSO).
- Albaine, L. (2013). *Paridad de género y violencia política. Nuevos derechos, viejas prácticas*. (VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

Piscopo, J. M. (2016, II semestre). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno XXIII* (2).

Santiago NIETO CASTILLO

ACTOR POLÍTICO

I. Definición y elementos conceptuales

El uso del término *actor político* tiene la particularidad de haber trascendido el ámbito académico para también instalarse, con cierta laxitud, como es normal, en ámbitos menos rigurosos en el uso del lenguaje, como son el periodismo y el ejercicio de la *política*. Este tránsito demuestra su fácil comprensión y sobre todo, su fuerza comunicativa. Sin embargo, la proliferación del uso de este término denota también la borrosidad de su contorno, lo que debilita su utilidad académica y exige a los especialistas redefinir sus límites.

Los *actores políticos* son personas colectivas o individuales portadores de roles, a las que se les supone capacidad de acción política. En esta definición, el concepto “rol” alude al carácter relacional del término *actor político*, toda vez que, más allá de la identidad inherente, los roles son representados ante y valorados por otros. Por su parte, la “acción política” separa al *actor político* de los actores sociales, al entenderse que su acción está dirigida a la conquista del *poder* o, al menos, a ejercerlo en su radio de influencia para promover la propia autonomía, supervivencia o crecimiento. La acción (**agency**) remite al concepto anglosajón **agent**, que es la entidad con capacidad de acción y ejercicio de *poder* para producir algo en el marco de la estructura social. En los procesos de gestión de conflictos, la acción política tiene diversos momentos, como la formulación y canalización de demandas, el reclutamiento de dirigentes políticos, la formulación de políticas públicas, la protesta y la resistencia, entre otros.

El término *actor político* pertenece conceptualmente a la teoría socio-lógica- de sistemas. En la teoría de sistemas se considera que el

“todo” está conformado por elementos o “partes” que interactúan y cuya modificación, la de cualquier elemento, afecta al “todo”. En ese sentido, no es posible conocer la “parte” sin referirse al “todo” y, al mismo tiempo, el “todo” es más que la simple suma de sus partes. Lo que hace al “todo” más que la suma de sus partes es la interacción, entendiéndose que dicha interacción es un producto distinto que no estaba antes en ninguna de las “partes”. Así visto, cada *actor político* vendría a ser una parte del *sistema político*, producto de sus interacciones.

Se tiende a identificar a ciertos grupos –“colectividades taxonómicas” para Harre (1981) o “actores nominales” para Scharpf (1997)– como la juventud, el *electorado*, las mujeres, los pobres, por ejemplo, como actores. Estas nociones se entienden fácilmente porque estos colectivos son identificables, gracias a que poseen algunas características y valoraciones reconocibles. Incluso, esas características suelen ser un buen predictor de ciertas actitudes políticas. No obstante, estas colectividades no pueden ser reconocidas en sí mismas como *actores políticos* porque no cumplen con algunas cualidades, como que los individuos que las integran desarrollen actividades conjuntas para conseguir un objetivo común y la de poseer una organización que mínimamente les permita tomar decisiones, procesar conflictos y agregar visiones sobre sus preferencias y capacidades. Hay otra cualidad especialmente importante, que es contar con ciertos medios precisamente para actuar estratégicamente para el logro de los objetivos convergentes. Esta última característica lleva a otra arista esencial para definir a los *actores políticos*, ya mencionada antes: el uso del *poder*.

El grado de relevancia de un *actor político* depende de los recursos con los que cuenta para influir su entorno, es decir, para ejercer *poder*. Crozier y Freidberg (1990) sostienen que lo esencial del *poder* es su carácter de relación o, dicho con otras palabras, su ejercicio sobre otros. Por lo tanto, el *poder* del *actor político* no es un atributo. Más bien, lo que se intercambia entre actores son las posibilidades de acción, de tal manera que un *actor político* es relevante según los recursos con los que cuenta para ejercer *poder*. Estos recursos son la fuerza, la riqueza, el prestigio y la autoridad.

La esencia relacional y no atribuible del *poder* que ejercen los *actores políticos* lleva a que ese *poder* sea contingente. Según Giddens (1979),

una de las características de la acción del actor es su contingencia y variabilidad. Precisamente, la activación de esa contingencia es la que convierte al actor social en *actor político*, cuyo reconocimiento por sus pares depende de la activación de ese rol cuando tiene la capacidad de impedir o facilitar con su fuerza, riqueza, prestigio o autoridad, la autonomía, supervivencia o crecimiento de otros. Del mismo modo, el rol de *actor político* se activa cuando, para proteger sus intereses, identifica a otros actores que podrían facilitar o impedir el logro de sus objetivos y sobre los que necesita, por lo tanto, ejercer influencia.

II. Clasificación y usos del término *actor político*

A. Clasificación

Para Scharpf (1997), los actores se caracterizan por sus capacidades y sus orientaciones. Estas capacidades se refieren al control de recursos, al sistema de ideas y al tamaño del actor, mientras que las orientaciones se refieren a los intereses y los cursos de acción a los que puede optar el *actor político*.

Una característica interesante, introducida por autores como Sibeon (2003), es la responsabilidad de los *actores políticos* por los resultados de sus acciones. Esta característica separa a los ya mencionados “actores nominales” de los verdaderos *actores políticos*, entendiéndose que un actor es responsable de sus acciones, responsabilidad ésta evidenciada a través de la formulación y ejecución consciente de estrategias para la aplicación de los recursos disponibles en pos de un objetivo. El debate sobre la responsabilidad de los *actores políticos* es especialmente relevante hoy día, cuando las *organizaciones de la sociedad civil* inciden de manera importante en los procesos de formulación de políticas públicas sin ser sometidas a procesos de *rendición de cuentas* comparables, por ejemplo, con la de los *partidos políticos*.

Básicamente, al referirse a los actores la gran dicotomía es la existente entre los actores individuales y los colectivos. Aunque es perfectamente concebible la presencia de individuos con suficientes capacidades, es decir, acopio de recursos para ejercer *poder* y, por lo tanto, incidir en el *sistema político*, las Ciencias Sociales han puesto más atención a los actores colectivos, toda vez que se entiende que usualmente los individuos

no actúan en su propio nombre sino en el de otras unidades más complejas con las que se identifica y permiten explicar sus acciones (Scharpf, 1997).

Partiendo de que hay una variedad extrema de actores colectivos, Vallés y Martí i Puig (2015) les caracterizan a través de cuatro cualidades comunes: la asociación voluntaria, la estabilidad relativa de su actividad, la comunidad de intereses y objetivos, y la existencia de una línea de acción coordinada y organizada. Según estas características, los autores-identifican tres grandes tipos de *actores políticos* colectivos: los *movimientos sociales*, los grupos de interés y los *partidos políticos*.

Los *movimientos sociales* son *actores políticos* escasamente integrados y articulados. Sus estructuras organizativas son inestables y priman en ellas las prácticas asamblearias, la dedicación voluntaria, la descentralización y la rotación de responsabilidades directivas. Los *movimientos sociales* generalmente nacen de la desconfianza hacia las instituciones políticas tradicionales, aunque algunos pueden devenir en *partidos políticos*, al tiempo que otros, dependiendo de su éxito o fracaso en el logro de sus objetivos, pueden sencillamente desaparecer. Su discurso suele ser transversal y genérico, sus recursos básicos son los activistas y su capacidad de disrupción, sus estrategias son la movilización cívica y la comunicación, su escenario es el social y mediático y su relación con el *poder* es necesariamente de confrontación. En este tipo se encuentran las organizaciones ambientalistas, las organizaciones feministas, colectivos antiglobalización, etc.

Por su parte, los grupos de interés tienen como objetivo principal influir sobre el *proceso político* promoviendo propuestas que afectan los intereses de un sector determinado como, por ejemplo, los trabajadores, los empresarios, los miembros de una religión, etc. Históricamente, estos grupos han participado en los procesos de formulación de políticas públicas, pero sin asumir responsabilidades institucionales. Igual que para los *movimientos sociales*, su clasificación es en razón de su gran diversidad-. En todo caso, su clasificación dependerá de la esfera en la cual actúan (económica, electoral, etc.), las características demográficas de sus miembros (jóvenes, mujeres, etc.), el contenido de sus causas (ideológico, cultural) y sus objetivos (respeto de los derechos humanos, *transparencia*, etc.). Entre los grupos de interés se incluye a los **lobbies**,

tan usuales y esenciales en la *política* estadounidense, o cabilderos, como se les conoce en América Latina, las agencias de relaciones públicas y los medios de comunicación.

Los medios de comunicación merecen un comentario aparte. Es prácticamente- imposible concebir la actividad política contemporánea sin ellos, toda vez que las decisiones políticas necesitan información, las acciones de *gobierno* deben ser comunicadas para ser vinculantes, los procesos de *legitimación* de la autoridad necesitan de la comunicación y la cohesión social implica que haya activa comunicación entre los asociados. Es tan grande la importancia de los medios de comunicación para estos asuntos y para ganar las *elecciones*, que sin temor a exagerar se ha dicho que no hay *política* sin comunicación (Sartori, 1997). Esa importancia es la clave para que los medios tengan un papel propio, dejando de ser simples canales de transmisión hasta convertirse en actores protagonistas del *sistema político*. Los medios de comunicación pueden ser recursos poderosos para la promoción de políticas públicas y proyectos electorales específicos o, de manera menos explícita, pueden y de hecho dan forma a los valores y visiones mediante los cuales la *ciudadanía* interpreta y se relaciona con los fenómenos políticos.

En fin, podría decirse que los grupos de interés tienen estructuras organizativas- estables, formalizadas y colegiadas, tienen discursos uni- sectoriales y focalizados, sus principales recursos son el dinero, la infor-- mación y el conocimiento, su estrategia suele ser la interacción con las autoridades,- se mueven en escenarios variables y su relación con el *poder* es de influencia y presión.

Los *partidos políticos* son el actor por excelencia de los regímenes democráticos, con todo y que la evolución de estos regímenes ha propiciado la entrada, crecimiento y consolidación de nuevos actores que influyen cada vez más en los procesos de formulación de políticas públicas. Los partidos suelen proponer un programa extenso de propuestas políticas y sociales, y además compiten por el ejercicio del *poder* desde las instituciones, lo que a diferencia de los *movimientos sociales* y los grupos de interés, les hace responsables ante la *ciudadanía* de los efectos de sus decisiones. Su indispensabilidad es el resultado de su especialización en un doble rol contrapuesto que otras organizaciones no son capaces

de ejercer: el de expresar distintos intereses de la sociedad, al tiempo que agregan una diversidad de intereses. Los *partidos políticos* tienen estructuras organizativas estables, formales y jerárquicas, tienen un discurso multisectorial y sistémico, sus recursos son el apoyo electoral, la militancia y los cargos públicos, su estrategia es la competencia electoral, su escenario de acción es el institucional y se relacionan con el *poder* a través del ejercicio y la gestión de las instituciones.

B. Usos del término

El concepto *actor político* suele ser usado en el análisis de los procesos de formulación de políticas públicas y en las relaciones internacionales. Su uso en el análisis de las relaciones internacionales plantea dos problemas: el primero de escala, toda vez que pretender que los Estados son actores con intereses razonablemente convergentes, olvida, precisamente, el enorme número de actores internos con intereses propios que conforman un Estado, por lo que suponer que los últimos son *actores políticos* sería estirar demasiado el alcance del concepto; el segundo es conceptual, porque el Estado, o al menos la capacidad de interpretar sus reglas, es parte de los recursos de *poder* a los que puede recurrir un *actor político*, lo cual significa que el Estado no puede ser considerado un actor.

Siendo así, la utilidad más clara y extendida del concepto *actor político* se da en el análisis de los procesos de formulación de políticas públicas, aunque debe entenderse que los intereses y capacidad de influir de los *actores políticos* no es la única variable que se debe tener en cuenta en los procesos políticos. En el marco del análisis de políticas públicas, más que un valor analítico, el concepto *actor político* permite aproximarse y entender estratégicamente un proceso que no es técnico, sino esencial y eminentemente político y contingente.

Es por eso que una de las herramientas más útiles para identificar actores clave, analizar intereses y definir posibles articulaciones, es decir, “visualizar” las relaciones de *poder* en cada coyuntura, son los mapas de actores. Hay que tener muy presente que un mapa de actores es un producto analítico de creación colectiva y no un ejercicio individual. El primer paso para realizar un mapa de actores es delimitar el objetivo del mapa, es decir, el proceso de formulación de política pública que se quiere entender o sobre el que se quiere incidir. Posteriormente, se debe

realizar una lista exhaustiva de todos los actores involucrados directa o indirectamente en el proceso definido. Posteriormente, estos actores deben ser clasificados en categorías o **clusters** que les agrupen, como “medios de comunicación”, “partidos políticos”, “gremios empresariales”, “sindicatos”, etc. Luego de la categorización, los grandes actores identificados deben ser volcados y colocados en un plano analítico que permita visualizar su tamaño, sus intereses y su capacidad de influencia. La información que arroje el mapa de actores debe facilitar el diseño de estrategias para la promoción de la propia autonomía, supervivencia o crecimiento del o de los actores que hacen el mapeo.

Vocablos de referencia:

Medios de comunicación y procesos electorales - Movimientos social - Partidos políticos - Poder - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Crozier, M., y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Sánchez, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la Ciencia Política. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 3 (6), 199-216.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Harre, R. (1981). Philosophical Aspects of the Micro-Macro Problem. En: Knorr-Cetina, K., y Cicourel, A. (eds.). *Advances in Social Theory and Methodology: Towards an Integration of Micro- and Macro- Sociologies*. Londres: Routledge.
- Sartori, G. (1997). *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Sibeon, R. (2003). *Governance, Politics and Diversity: Some Ontological, Epistemological and Practical Considerations*. (Ponencia). 53ª Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, Gran Bretaña.
- Valles, J., y Martí i Puig, S. (2015). *Ciencia Política. Un manual*. Barcelona: Editorial Ariel.

Harry BROWN ARAÚZ

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Ver CAMPAÑA ELECTORAL

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

El término *administración electoral* tiene dos acepciones: una institucional, relativa a la autoridad y organismos responsables de la conducción electoral; otra operativa, atinente a las actividades y procedimientos necesarios para llevar a cabo las *elecciones*.

Como institución, la *administración electoral* puede abarcar uno o más organismos con funciones diferenciadas según la tradición política y constitucional del país. En Europa Occidental y los Estados Unidos, la *administración electoral* forma parte del Poder Ejecutivo (ministerio del interior, gobierno de estados, provincias y municipios). En América Latina, las *administraciones electorales* como organismos especializados e independientes del Poder Ejecutivo son producto, en su mayoría, del primer cuarto del siglo XX, generalmente denominadas tribunales o consejos electorales. En la actualidad todos los países tienen algún organismo estatal encargado de las *elecciones*, en algunos de ellos considerado como un cuarto poder del Estado (Costa Rica, Uruguay, Venezuela) e incluso así definido en Nicaragua. Un modelo similar existe en la mayor parte de las nuevas *democracias* con las comisiones electorales.

En su acepción operativa, *administración electoral* es gestión de procesos y aplicación de procedimientos. Incluye actividades de complejidad variable a lo largo del ciclo electoral. Se trata de la realización de *elecciones* como un servicio público de la *democracia*, que debe ser abordado desde premisas de planificación, administración y *rendición de cuentas* similares a las de cualquier otro servicio del *Estado de derecho*.

Tipología, Estados federales y unitarios, órganos centrales y subnacionales

La *administración electoral* adopta formas diversas según los países. El Cuadro 1 muestra una tipología con 204 países clasificados según grados de vinculación institucional entre *administración electoral* y Poder Ejecutivo. Las comisiones o tribunales electorales independientes con responsabilidad plena sobre la dirección y gestión de las *elecciones*, constituyen el modelo más frecuente: 60% de los países en una tendencia al alza (53% en 2000). Está generalizado en América Latina y las nuevas *democracias*, incluidas las más recientes de Oriente Medio y el Magreb (con comisiones electorales en 13 de los 22 estados de la Liga Árabe, 59%). Una variante del modelo incluye la existencia de diferentes organismos, separados entre sí e independientes del *gobierno*, unos responsables- de la gestión electoral como tal y otros con competencias reguladoras, registrales, supervisoras o judiciales (Barbados, Chile, Colombia, Botswana, Mozambique o Perú).

En segundo lugar están los países donde la *administración electoral* es competencia del Poder Ejecutivo bajo supervisión de un órgano colegiado con competencias reguladoras, supervisoras e incluso judiciales, integrado por jueces, personal académico o representantes de los partidos y la sociedad civil. Es el llamado “modelo francés” muy frecuente en Europa Occidental, África francófona, y de menor vigencia en otras zonas del mundo (Japón, Turquía, Israel, Argelia, Marruecos). Con tendencia a la baja, podría resultar históricamente un modelo transitorio: 21% de los países frente a 27% en 2000.

El tercer modelo incluye países donde la gestión electoral corre exclusivamente a cargo del *gobierno*. Es el más antiguo y menos frecuente, si bien su presencia se mantiene estable a lo largo del tiempo en uno de cada cinco países (19% frente a 20% en 2000): Norte de Europa (Bélgica, Dinamarca, Finlandia), Oriente Medio (Líbano, Kuwait), Asia Central (Irán), Asia Pacífico (Singapur, Islas Marshal), Caribe (Aruba, Granada) y África Oriental (Burundi, Congo, Seychelles). Una variante del modelo es el sistema de *administración electoral* fuertemente descentralizada, bajo la coordinación o supervisión limitada de alguna entidad nacional que

puede ser independiente del *gobierno* (Elections Canada o la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos), formar parte del Poder Ejecutivo (Cancillería Federal en Suiza, Comisión Federal en Alemania) o tratarse de una asociación profesional de funcionarios electorales hoy denominada comisión electoral (Reino Unido, Irlanda) (López Pintor, 2000, p. 25; IDEA, 2006, pp. 5-15).

Cuadro 1: Distribución de los organismos electorales según región del mundo y modelo institucional para 204 países (porcentajes en vertical y números absolutos en negrita)

Modelo institucional	Norteamérica y Europa Occidental	América Latina y Caribe	Asia y Pacífico	Oriente Medio y Magreb	Europa Central y Este	África Subsahariana	TOTAL	Número de casos por modelo institucional
El <i>gobierno</i> gestiona las elecciones	42	16	20	32	---	9	19	38
<i>Gobierno</i> bajo organismo supervisor	46	21	10	9	5	30	21	43
Comisión Electoral Independiente	12	63	70	59	95	61	60	123
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	
Número de casos por región	26	43	46	22	22	44	204	204

Fuente: Actualización a junio de 2016 del cuadro inicial en López Pintor, R. (2000).

En materia de organización y funcionamiento cabe diferenciar la *administración electoral* de los Estados federales y unitarios así como las relaciones entre órganos centrales y subnacionales (Estados federados,

departamentos o provinciales y municipios). Existen Estados federales con *organismos electorales* permanentes y autónomos en el nivel de la federación y de los estados. Es el caso de México, donde el órgano central INE tiene responsabilidad plena sobre las *elecciones* federales mientras 32 institutos electorales estatales se encargan de las *elecciones* estatales y locales, si bien la reforma constitucional de 2014 otorga al INE nuevas competencias sobre todo tipo de *elecciones* y la capacidad de coordinación con los *organismos electorales* estatales y locales. Brasil presenta un modelo diferente donde la *administración electoral* de todos los niveles está gobernada por jueces y se encuentra totalmente unificada bajo la autoridad del Tribunal Superior Electoral que preside sobre el Tribunal Regional de cada estado y las juntas electorales de los distritos. En la India, como Brasil y pese a tratarse de una federación, la *administración electoral* está altamente unificada, aunque no a cargo de jueces sino de funcionarios civiles de las distintas administraciones públicas. La Comisión Electoral así como sus unidades estatales y distritales, apenas tiene personal propio ya que toda la estructura de personal se basa en el principio de la comisión de servicios de funcionarios cedidos por las diferentes administraciones civiles por tiempo limitado. Finalmente, un modelo del todo descentralizado y heterogéneo es el de Estados Unidos; una *administración electoral* de mosaico, sin duda la más descentralizada del mundo, con 13.000 entidades separadas de municipios y condados. Los 50 estados tienen una responsabilidad teórica de supervisión electoral, pero en la práctica sólo pocos de ellos tienen más autoridad que los gobiernos locales sobre las *elecciones*, y la Comisión Federal Electoral sólo es competente en materia de financiación de campañas (López Pintor, 2015 b, p. 1).

La forma de relación entre órganos electorales centrales y subnacionales depende mucho de la forma de la estructura general del Estado y del carácter permanente o temporal de las entidades subordinadas. Generalmente la organización electoral sigue el modelo de la estructura general del Estado con un órgano nacional y otros subordinados en las provincias o departamentos y los municipios. Se constata un menor grado de permanencia y volumen de personal a medida que se desciende de nivel. En los países donde las *elecciones* son gestionadas por el Ejecutivo, suele existir una unidad permanente con personal reducido en

el ministerio del interior y, en periodo electoral, instancias subordinadas de carácter temporal, normalmente órganos colegiados con representación de los *partidos políticos* y las autoridades provinciales o municipales (la mayor parte de Europa Occidental, Marruecos o Israel). En países con comisiones electorales suele haber órganos permanentes de segundo nivel territorial (provincia o departamento) subordinados a la autoridad nacional, que contratan personal temporal en el periodo electoral (caso más frecuente en América Latina) (López Pintor, 2015 b, p. 1).

III. La gestión electoral

Como se ha dicho, en su acepción operativa, *administración electoral* es gestión de procesos y aplicación de procedimientos. Las operaciones incluyen desde la preparación de proyectos legales hasta la transmisión y anuncio de resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa, registro de *electores*, inscripción de partidos y candidatos, seguimiento de campaña, preparación/distribución/recogida/control de materiales sensibles y de procedimiento, educación ciudadana e información de votantes, capacitación del personal electoral, sin dejar de lado la gestión ordinaria de los *organismos electorales* permanentes (López Pintor, 2000).

Una buena gestión resulta de la adecuada combinación de buenas-prácticas bajo estándares de independencia e imparcialidad, *transparencia*, eficiencia técnica, profesionalidad y sostenibilidad técnica, financiera y política. No basta con que el *organismo electoral* sea independiente del *gobierno* sino que debe prestar sus servicios de manera imparcial, demostrar eficacia en su actuación profesional y ser percibido como imparcial y eficaz por la *ciudadanía*. De ello depende la credibilidad del proceso y la aceptación de los resultados. Los aspectos siguientes merecen resaltarse.

A diferencia de la práctica privada y a semejanza de otros servicios públicos, la gestión del servicio público electoral implica procedimientos administrativos o de actuación de los funcionarios del Estado sometidos a requerimientos de información pública, formas y plazos determinantes, todo ello sujeto a la posibilidad de reclamaciones e impugnaciones por parte de los administrados. Este hecho condiciona de manera esencial

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 y, por otra, las impugnaciones de cada fase han de resolverse en tiempo y forma de manera que no se dificulte la aplicación del *calendario electoral* en su conjunto. Estos aspectos del servicio merecen ser también tenidos en cuenta por quienes se ocupan de la asesoría y consulta electoral, sobre todo desde el sector privado, que deberán familiarizarse con la naturaleza legal y operativa del procedimiento administrativo.

Cualquiera sea el modelo de *administración electoral*, la importancia del ejecutivo o gestor electoral resulta indiscutible (secretario general,- director de *elecciones*, **chief electoral officer** en el mundo anglosajón). Bajo su autoridad se articulan y actúan los departamentos responsables de las diferentes operaciones: planificación y programas, personal, administración, finanzas, legal, registro, logística, proceso de datos, información pública etc. Tiene igual importancia el grado de descentralización de la gestión. Aunque la experiencia varía por países, una conclusión genérica aceptable es que en casi todas las fases del proceso los mejores resultados pueden obtenerse mediante la combinación de dirección central y gestión descentralizada en las unidades intermedias y bajas de la pirámide administrativa (López Pintor, 2000, pp. 138-142).

La autonomía presupuestaria del *organismo electoral* es determinante de sus posibilidades de eficacia, que depende de la forma en que se elabora, aprueba y desembolsa el presupuesto. Idealmente, la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que es parte del presupuesto general de la Nación y se tramita en el parlamento sin otra intervención del ministerio de finanzas que el regular intercambio de consideraciones prácticas. Sin embargo, rara vez en la práctica se da este alto grado de autonomía presupuestaria. Como ejemplos de autonomía en *organismos electorales* separados del Poder Ejecutivo cabe mencionar Canadá o Australia- en el mundo anglosajón, Brasil o Costa Rica en América Latina,- donde el presupuesto elaborado por la autoridad electoral se incorpora automáticamente al proyecto presupuestario que se presenta al parlamento.

La planificación estratégica y operativa es tan necesaria en el campo electoral como en otras áreas del servicio público ya que se trata de

coordinar múltiples esfuerzos individuales y acciones de grupo con tiempos cortos y recursos limitados. La planificación estratégica implica definición de objetivos a corto y medio plazo, ordenar los recursos materiales y humanos necesarios para alcanzarlos y fijar tiempos de ejecución. La planificación operativa define los objetivos de las distintas unidades de la organización, distribuye tareas entre sus componentes, asigna recursos y fija los tiempos correspondientes. La buena planificación operativa incluye un “plan B” o de contingencia, como alternativa ante situaciones no previstas en el plan original. Entre otros beneficios puede sostenerse con fundamento que la planificación junto con la creación de confianza política, constituyen los mayores reductores de costes (López Pintor, 2000, pp. 138-12; Spinelli, 2011, pp. 15-27).

El uso de las nuevas tecnologías en la votación, *escrutinio*, transmisión y anuncio de resultados se está generalizando, como cabe esperar de un factor axial de la organización del trabajo en nuestro tiempo. En consecuencia debe encararse sin prejuicios allí donde se suscite la cuestión (utilidad, costes y factibilidad en un determinado país). Se trata de tecnologías de costes de adquisición decrecientes y potencia cada vez mayor, costes de instalación amortizables a medio plazo, aunque no así de mantenimiento que pueden ser estables o crecer. Su aplicación electoral no ofrece mayores problemas de aprendizaje y uso por el *electorado* como se demuestra en países de nivel cultural tan diferente como Brasil, Estados Unidos, India o Venezuela. Sin embargo, no hay receta en la materia, que debe considerarse en función de las condiciones materiales, administrativas y sobre todo de confianza política del país.

La financiación y el gasto, así como el uso de los medios en las campañas, son factores bastante opacos en el escenario electoral, sobre los cuales el control de la autoridad pública suele en el mejor de los casos ser limitado. En muchos países, especialmente en América Latina, la legislación otorga a la autoridad electoral cada vez mayores responsabilidades de control sobre estas materias, que no forman parte de la especificidad electoral y respecto de las cuales existen otras instancias de autoridad pública, específicamente la autoridad contralora y las comisiones de medios. Cabe preguntarse si tal ampliación de responsabilidades del *organismo electoral* podrá mermar su capacidad

de gestión de lo que es sustancial al proceso, la operación electoral misma. Se trata de una pregunta empírica para la que los estudiosos de las *elecciones* aún no tenemos respuesta con sólida base científica.

Respecto a la gestión ordinaria del *organismo electoral*, un aspecto crucial es el número de empleados necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones. El principio general de una *administración electoral* permanente es no requerir una plantilla de empleados de gran tamaño para rendir un servicio eficaz, aunque debe disponer de un equipo central y oficinas regionales con algunos empleados de carácter fijo ya que la mayor parte del personal regional y local suele ser contratado sólo en época electoral. En el caso de una organización de mediano tamaño, el personal fijo suele seguir las pautas de carrera administrativa y el personal temporal responder a las necesidades del momento (López Pintor, 2000, pp. 138-142).

Finalmente, la prestación eficaz del servicio electoral requiere del buen manejo (cooperación fluida y transparente) de las relaciones interinstitucionales entre la autoridad electoral y los diferentes organismos con alguna responsabilidad operativa en el proceso (registros, fuerzas de seguridad, autoridades consulares, servicio de correos, etc.). Un mandato legislativo general es que la autoridad electoral puede recabar los apoyos necesarios de otras instituciones y éstas están obligadas a colaborar. Sin embargo, la eficaz aplicación del principio regulador depende en cada país de la capacidad técnica, honestidad y buen hacer de los gestores electorales y otros funcionarios involucrados en el proceso (López Pintor, 2015 c, p. 1).

IV. Desafíos institucionales y de gestión

En el ámbito institucional, el problema central hoy como en el pasado es si la limpieza de las *elecciones* puede dejarse sólo en manos del Poder Ejecutivo o, por el contrario, se requiere de controles externos al mismo. En las viejas *democracias* hizo falta más de un siglo de tensión y lucha por el *sufragio* antes de poder hablarse de *elecciones* limpias y honestas. En las nuevas *democracias* no debería tener que esperarse tanto tiempo. Sin embargo, tal objetivo no podrá lograrse sin el fortalecimiento de autoridades electorales independientes, bien equipadas técnica y

profesionalmente, capaces de recabar la confianza de los *partidos políticos*, los medios de comunicación y la *ciudadanía*.

Desde un punto de vista técnico y gerencial, cada *administración electoral* deberá responder a ciertos retos de eficacia según las condiciones materiales, políticas y financieras del país, ya que no existen recetas. ¿Cuántos funcionarios de carácter permanente son necesarios? ¿Qué grado de descentralización se requiere? ¿Cómo abaratar costes? ¿Qué papel debe darse a las nuevas tecnologías? Éstas 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 *sufragio* puede quedar garantizada bajo las condiciones políticas vigentes y qué papel ha de desempeñar la institución electoral en procurar dicha garantía.

Vocablos de referencia:

Documentación electoral - Funcionarios electorales - Jornada electoral - Justicia electoral - Logística electoral - Organismos electorales - Proceso electoral - Registro electoral - Sufragio

Bibliografía:

- IDEA Internacional (1997). *Código de conducta: Administración ética y profesional de elecciones*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2015 a). *The Electoral Executive: Recruitment and Appointment of the Head of the Management Body for Elections*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series. Recuperado de: <https://www.dropbox.com/sh/i0nvw48vrr8qdvq/AADRi49ffb7NdogafTPulQ9da?dl=0>.
- López Pintor, R. (2015 b). *Subnational Structures of Electoral Administration*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series.
- López Pintor, R. (2015 c). *Inter -Institutional Cooperation for the Conduct of Elections*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series.
- López Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: UNDP.
- López Pintor, R., y Fischer, J. (2006). Getting to the CORE. *A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. Nueva York: UNDP.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., D. Zovatto, Orozco J. Thompson (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica, .

Spinelli, A. (2011). *Strategic Planning for Effective Electoral Management*. Washington, D.C.: IFES.

Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J.J. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.

Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W. , Rukambe, J. y Staino, S. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA.

Rafael LÓPEZ PINTOR

ALIANZAS ELECTORALES

Ver COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL

I. Antecedentes y marco de referencia

La asistencia técnica en el campo electoral tiene como principal referente, en primer lugar, un marco legal, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, en segundo lugar, las actividades de observación en los procesos de descolonización iniciados por la ONU en 1948 (Corea) y reforzados en los referendos llevados a cabo en los 60 y 70 del siglo pasado.

Es en 1989-90, con las *elecciones* de Nicaragua, cuando inician con mayor impulso las misiones de *observación electoral* no sólo a través de Naciones Unidas, sino de distintas organizaciones internacionales. Hay un estrecho vínculo entre *observación electoral*, la detección de necesidades y el apoyo técnico para atenderlas.

“1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directa o por medio de representantes libremente elegidos; 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

Hay coincidencia en identificar el artículo 21 antes citado con los requerimientos de la *asistencia técnica electoral*. El espíritu para la asistencia técnica es la organización de las *elecciones* auténticas, imparciales y limpias y que suponen miles de procedimientos para garantizar el libre ejercicio del *voto*.

Entonces, para cumplir este *mandato* se requiere apoyo técnico para organizar las *elecciones*. Todos los comicios en cualquier parte del mundo constituyen un proceso en constante perfeccionamiento. No hay *elecciones* perfectas, todas son perfectibles. En ese sentido se explica el estrecho vínculo entre observación y *asistencia técnica electoral*. El primero descubre, detecta o identifica; el segundo atiende bajo estricta prioridad requerimientos, posibles ajustes y necesidades de perfeccionamiento.

De manera preliminar, definida la asistencia electoral como un proceso de apoyo técnico para mejorar la actuación del órgano electoral, tenemos la siguiente evolución institucional. El telón de fondo es el proceso de democratización en el mundo, donde- las *elecciones* juegan un rol fundamental (Huntington, 1991). El agotamiento- de los regímenes autoritarios y dictatoriales a partir de la década de los 70 del siglo pasado, trajo consigo un cambio radical en los sistemas de *gobierno*. La *democracia* abarcó prácticamente todo el escenario de transformación política. De 1973 a 2015 han transitado a la *democracia* alrededor de 150 países (Marshal y Cole, 2014).

En este sentido, el sistema internacional electoral fue conformándose en el último cuarto del siglo pasado, lo que ha facilitado la asistencia técnica y la cooperación en materia electoral. Hay cuando menos cuatro vertientes sobre las cuales inicia y desarrolla la asistencia electoral en clave democrática en el mundo.

La primera vertiente es la desarrollada por la ONU en la década de los 50 y 60 del siglo pasado. Posteriormente a los procesos de descolonización, la ONU establece como punto de atención la observación y la asistencia técnico-electoral. Así, crea en 1991 la División de Asistencia Electoral, cuyos objetivos están en integrar misiones de evaluación de necesidades y requerimientos, así como de propuestas para posible reforzamiento de capacidades y mejorar la actuación del órgano electoral en la administración de *elecciones*.

Una segunda vertiente es la encabezada por la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OCSE), creada en 1973 y, desde esta fecha, interesada en promover la realización de *elecciones* transparentes y confiables, llevando consigo *mandatos* de apoyo y mejoramiento técnico en la preparación de las *elecciones*.

La tercera vertiente es la que se lleva a cabo en América, sin duda el continente más prolífico en iniciativas para fortalecer e impulsar procesos de consolidación. Hay cuando menos tres distintas fuentes de atención a la *democratización* en el continente y en el mundo.

En primer lugar, durante el *mandato* de los presidentes de Estados Unidos James Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989) hay un fuerte impulso para dar apoyo técnico a las transiciones a la *democracia* a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que a su vez impulsa esfuerzos a través de distintas instituciones, como The Carter Center, The National Democratic Institute, The International Republican Institute, The National Endowment for Democracy y The International Foundation for Election Systems.

Una segunda fuente de atención es la creación en 1980 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que a su vez dio pie a la creación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en 1983, con el propósito de desarrollar una multiplicidad de acciones para reforzar los procesos de transición democrática en el continente latinoamericano. Lugar preferente tienen la *observación electoral*, la asistencia técnica y la cooperación horizontal.

Finalmente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) funda en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia. Entre sus objetivos están los de organizar misiones de observación y la preparación de misiones de asistencia técnica dirigidas a mejorar la organización de las *elecciones*.

II. Concepto y características

Hemos visto la evolución histórica de la asistencia electoral, la cual tiene varios significados.

La palabra asistencia está formada con raíces latinas –**assistere**– que significa “acción de estar presente”. El prefijo **ad**, que significa proximidad, y **sistere**, que es estar fijo en un sitio. En inglés tiene un significado adicional: **help, support**.

De esta forma, podemos referirnos al vocablo asistencia como la acción de estar presentes para ayudar, para dar apoyo complementario. La asistencia entonces, tiene que ver con un enfoque de apoyo, no de construcción desde su inicio.

Un proceso o una obra ya están en acción y con asistencia se da un apoyo e impulso para mejorar alcances y objetivos. Se asiste al que ya tiene algo construido y creado, y que puede generar un proceso de mejora o apoyo a lo que está en curso. En este sentido nos pueden ayudar algunas aproximaciones de organismos internacionales sobre el concepto de asistencia técnica: “Asistencia técnica puede ser definida como el apoyo técnico o material dado al proceso electoral” (European Commission, 2006, p. 16).

Los objetivos para la *asistencia técnica electoral* tienen dos propósitos fundamentales, nos dice la Guía de Implementación de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos para celebrar elecciones creíbles y legítimas” y “Contribuir a la construcción de una capacidad institucional sustentable para organizar elecciones democráticas” (UNDP, 2007, p. 4).

Tomando en cuenta las características y naturaleza de los organismos internacionales, como PNUD y la Comisión Europea, en la concepción, operación y evaluación de la *asistencia técnica electoral*, encontramos varios elementos a considerar.

En primer lugar, la asistencia técnica es considerada como un mecanismo de ayuda para poder asistir a los *organismos electorales* en la delicada responsabilidad de organizar *elecciones* para que éstas sean lo más auténticas y creíbles posibles.

Ambas definiciones contemplan, por un lado, una serie de necesidades o áreas de oportunidad que la *observación electoral* puede identificar,

con el propósito de que un ente externo o especializado pueda llevar la información, el conocimiento o la experiencia al ente responsable de organizar las *elecciones* con el propósito de mejorar su actuación.

La asistencia técnica siempre está para fortalecer, facilitar y ayudar- a mejorar los *procesos electorales* que en todos los países y momentos- son perfectibles. Siempre hay algo que mejorar y algo que perfeccionar. Por ello, el estrecho vínculo que existe entre *observación electoral*, que identifica áreas de oportunidad, y asistencia técnica, que puede disponer lo necesario para corregir o atemperar aquéllos comentarios de la observación o de una evaluación electoral más sistemática.

Las áreas de acción de la asistencia técnica son tantas como existen fases y etapas del ciclo electoral (PNUD, 2007, p. 21). En el esquema del *ciclo electoral* que aparece en el texto de PNUD y de la Comisión Europea (European Commission y PNUD, 2011, p. 58) aparecen al menos 32 diferentes fases agrupadas en etapa previa, el período electoral y los actos posteriores a la *elección*.

Otro mecanismo de asistencia técnica, además del que pueden impulsar- los organismos internacionales, es aquel que bilateral o multilateralmente pueden diseñar e instrumentar los *organismos electorales* a través de sus asociaciones de carácter regional o continental.

El objetivo último y primordial de la asistencia técnica en materia electoral es el fortalecimiento del organismo depositario de la autoridad electoral. Lo anterior supone una mayor autonomía ante las posibles presiones políticas.

Un *organismo electoral* robusto produce un organismo que es más inmune a la presión política. Ello supone una mayor profesionalización de la autoridad. Hacer más eficientes y eficaces sus procesos, hacer más transparentes sus acciones y tener el consenso de los *actores políticos*, facilita el camino para una mayor credibilidad tanto del órgano electoral, como de los resultados.

Por su parte, la autoridad electoral persigue el objetivo máximo: lograr la confianza de los *actores políticos* y sociales involucrados en el proceso.

La asistencia técnica puede ser de corto, mediano y largo plazo, según se defina en un plan estratégico, tanto usuario como asistente. El proceso de evaluación es determinante pues define áreas y procesos susceptibles de mejora. Mientras que el PNUD y la Comisión Europea dan un alto realce a la información que generan sus misiones de observación, el IIDH/CAPEL e IDEA Internacional (IDEA) establecen misiones específicas de evaluación sobre el estado de la *democracia* electoral en un país determinado.

Cooperación y asistencia técnica entre organismos electorales

La creación de *asociaciones de organismos electorales* en el mundo ha sido una gran aportación por parte de América Latina. En 1985 se creó la primera- asociación bajo el título de Protocolo de Tikal, que incorporó a las autoridades electorales de Centroamérica y del Caribe. Para 1989 se creó una segunda asociación bajo la denominación de Protocolo de Quito, la cual dio cabida a las autoridades electorales de Sudamérica. En 1991 es creada la Unión Interamericana de Organismos Electorales, que agrupó a todos los *organismos electorales* del continente americano y cinco del Caribe.

En el anterior proceso, el IIDH-CAPEL jugó un papel fundamental no solamente para la creación de estas asociaciones, sino para promover la cooperación y la asistencia técnica entre los *organismos electorales* asociados.

El IIDH -CAPEL incentivó de manera gradual y significativa la cooperación entre *organismos electorales*. Lo anterior fue una innovación, pues los mecanismos para asistir técnicamente a los *organismos electorales* comenzaron a darse a través ellos mismos, quienes proporcionaban información, ayuda técnica, asesoría, seguimiento- y evaluación de *procesos electorales* de manera bilateral, es decir, entre el país necesitado de soporte y la autoridad electoral con capacidad- para ofrecer la asistencia técnica. El factor fundamental para este nuevo tipo de cooperación y asistencia se debe a la naturaleza y dinámica de las asociaciones de autoridades electorales en la región.

Vocablos de referencia:

Actor político - Asociaciones de organismos electorales - Ciclo electoral - Democracia - Observación de elecciones - Proceso electoral

Bibliografía:

European Commission (2006). *Methodological Guide on Electoral Assistance*. Bruselas.

European Commission-UNDP (2011). *Participant's Guidebook. Workshop on Effective Electoral Assistance*. Bruselas: European Commission-UNDP Task Force on Electoral Assistance.

Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Marshall, M. G., y Cole, B. R. (2014). 2014 Global Report. Conflict Governance and State Fragility. Viena-EUA: Center for Systemic Peace.

PNUD (2007). *Electoral Assistance Implementation Guide*. Nueva York.

Manuel CARRILLO POBLANO

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 la mayor parte de los aspectos que estos conllevan.

Esta forma de agrupación de los *organismos electorales* ha sido pensada como una oportunidad para lograr cambios en los procesos democráticos y para promover e institucionalizar las *elecciones* democráticas y transparentes. Asimismo, busca 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. Todo ello en el marco la cooperación horizontal entre sus miembros.

Como principio fundamental, las instituciones integrantes de estas asociaciones- deben compartir un objetivo común, el cual es declararse convencidas- de que las *elecciones* libres y justas, el *sufragio* universal y secreto- y la búsqueda constante del mejoramiento en los procedimientos técnicos- son los medios más adecuados para establecer y consolidar los sistemas democráticos.

II. Objetivos

A pesar de que se han integrado diferentes *asociaciones de organismos electorales* en distintos momentos del desarrollo democrático, en distintas áreas geográficas, éstas comparten objetivos comunes, que sintetizamos de la siguiente manera:

Fomentar la cooperación entre los *organismos electorales*.

Motivar el desarrollo y promoción de la cultura democrática, que conduzca a *elecciones* libres, justas, creíbles y transparentes.

Promover *elecciones* abiertas y transparentes a través de un intercambio de experiencias e información relativa a la ley electoral, la tecnología, la práctica administrativa y la educación de los votantes. Lo anterior con el fin de transferir las experiencias que se puedan aplicar en el contexto nacional, así como para difundir las experiencias de éxito propio.

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, asumiendo un compromiso de observación mutua y partiendo de la consideración de que la observación internacional electoral puede jugar un papel importante en la *transparencia* de los *procesos 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*.

Fomentar el desarrollo de funcionarios electorales profesionales con alta integridad, fuerte sentido de servicio público, conocimiento de las prácticas electorales y compromiso con las *elecciones* democráticas.

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 les dieron origen, los cuales definen sus objetivos, sus miembros, su estructura y su funcionamiento. No obstante, conforme se han afianzado estas organizaciones y se da origen a la creación de nuevas iniciativas similares a nivel mundial, sus estatutos se van transformando para adaptarse a las distintas coyunturas políticas de cada región.

A manera de ejemplo, los estatutos del Protocolo de Tikal, creado en 1985, se modificaron entre 1998 y 1999. Asimismo, en Europa del Este, los estatutos de la asociación creada en 1991 se modificaron en 1998.

Los estatutos de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), creada en 1991, se modificaron en el año 2014 para fortalecer sus lazos de cooperación y consolidar el papel de la presidencia de la asociación, y su Secretaría Ejecutiva, como órgano permanente.

IV. Principales asociaciones

De manera cronológica, las asociaciones aparecen formalmente a partir de 1985 con la creación en América Latina de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), que fue creada en septiembre de ese año en la Ciudad de Tikal, República de Guatemala, mientras que la Organización de los Organismos Electorales Árabes (ArabEMBs, por sus siglas en inglés) es la de más reciente creación (2015).

A continuación se presenta una numeración de las principales asociaciones, clasificadas por su año de creación y región geográfica a la que pertenecen:

Asociaciones de organismos electorales		Año y lugar de creación	Región geográfica
1	Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Asociación de Protocolo de Tikal)	Tikal, Guatemala. 1985	América Central y el Caribe
2	Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito)	Quito, Ecuador. 1989	América del Sur
3	Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)	Caracas, Venezuela. 1991	América: Norte, Sur, Central, el Caribe
4	Asociación de Oficiales Electorales de Europa (ACEEEEO)	Budapest, Hungría. 1991	Países del centro y este de Europa
5	Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA)	Manila, Filipinas. 1997	Región de Asia y Australasia
6	Asociación de Autoridades Electorales de África (AAEA)	Kampala, Uganda. 1998	África Subsahariana
7	Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO)	San Juan, Puerto Rico. 1998	Caribe
8	Asociación Mundial de Organismos Electorales (AWEB)	Seúl, Corea del Sur. 2013	Mundial
9	Organización de Autoridades Electorales Árabe (ArabEMBs)	Beirut, Líbano. 2015	Estados árabes
Otras iniciativas de asociación			
10	Red de Administradores Electorales de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA)	Korolevu, Fiji. 1997	Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda
11	Foro de Comisiones Electorales (ECF) de la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC)	Cape Town, Sudáfrica. 1998	Países del sur de África miembros del SADC
12	Foro de Órganos de Gestión Electoral del sur de Asia (FEMBoSA)	Dhaka, Bangladesh. 2010	Países miembros de la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia

Más recientemente, en el año 2016, en la ciudad de Brasilia, Brasil, se creó la Asociación de Magistradas Electorales Iberoamericanas, iniciativa que se encuentra en proceso de conformación.

V. Estructura

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

A. Órgano 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, la asamblea general o consejo, integrada por el pleno de sus miembros, a excepción de PIANZEA (aceproject.org), que no presenta una constitución o estructuras formales. Este órgano se reúne periódicamente en los diversos países miembros, de forma rotativa, en la fecha y lugar que cada conferencia disponga para la celebración de la siguiente.

Dependiendo de cada una de las asociaciones, las conferencias se deben reunir desde una vez al año hasta una vez cada 3 años. También se cuenta en ciertos casos con el mecanismo de reuniones extraordinarias para ver temas específicos.

La conferencia o asamblea general se realiza conforme a las reglas usualmente aceptadas para el régimen de asambleas, y establece con frecuencia sus propias reglas y procedimientos. Se instala válidamente con la presencia de la *mayoría* de los miembros, y las resoluciones y acuerdos se toman en la mayor parte de los casos por consenso. Cada miembro pleno tiene derecho a un *voto*.

Esta instancia superior es dirigida por el presidente o *funcionario electoral* de más alta jerarquía en el país anfitrión, quien es el encargado de presidir las sesiones y someter a consideración de la conferencia los asuntos que figuren en la agenda.

B. Órgano intermedio

El órgano intermedio en las estructuras de las asociaciones tiene muy diversas denominaciones: comité de coordinación y seguimiento, junta directiva, comité ejecutivo, consejo asesor o grupo asesor. De igual manera, su origen, funciones y período de duración de su labor, son diferentes.

En algunas de las asociaciones –como es el caso de la Asociación de Organismos Electorales de América Central y del Caribe 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 Autoridades Electorales Africanas, este organismo intermedio se denomina Consejo Asesor y está compuesto por *organismos electorales* miembros. Comprende 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 (ifes.org). Los miembros del comité consultivo deben ser electos por 3 años y no pueden servir por más de dos periodos (ifes.org).

En otras asociaciones –como el caso de la Asociación Europea de Funcionarios- Electorales (arts. 3.5, 3.6, 3.7) y la Asociación de Organismos Electorales del Caribe (arts. 2.3, 4.5)– se contempla la existencia de una junta directiva, integrada por siete y cinco individuos, respectivamente, electos por la asamblea general. La junta debe elegir un presidente entre sus miembros. Usualmente se reúne dos veces al año para discutir las actividades de los proyectos. A discreción de la junta, otros expertos de la asociación son invitados a estas reuniones.

En el caso de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia, la junta directiva está integrada por el presidente y vicepresidente de la asamblea general, el secretario ejecutivo y tres miembros plenos, por un término de 2 años (arts. 3.5, 3.6, 3.7).

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 la misma, 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 de la ejecución de las decisiones del órgano superior.

Supervisar el trabajo de la secretaría ejecutiva.

Aprobar el presupuesto de la asociación y determinar los mecanismos de control y supervisión financiera de las actividades de la secretaría ejecutiva.

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 UNIORE (art. 8), de la Asociación de Organismos- Electorales de Centroamérica y del Caribe (arts. 12, 13, 14) y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (art.

la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

En la Asociación de Autoridades Electorales Africanas la secretaría ejecutiva es nombrada por la asamblea general por un período de 3 años y es, además, la secretaría del consejo asesor (ifes.org). En el evento de que la secretaría ejecutiva estuviera vacante, el consejo asesor debería nombrar el reemplazo, que sería ratificado en la siguiente reunión de la asamblea general (art. 17.d).

La secretaría de la Asociación Europea de Funcionarios Electorales se encuentra en Budapest, Hungría. El secretario general es propuesto por la junta directiva y aprobado por la asamblea general. La secretaría lleva a cabo sus funciones en cooperación con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) (art. 3.8).

IFES y la Organización de los Estados Americanos (OEA) funcionan provisionalmente como co-secretarías de la Asociación de Organismos Electorales del Caribe, hasta que el consejo directivo lo disponga de otro modo (art. 2.4).

La Asamblea General de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia dispuso que IFES sea la secretaria interina hasta que la asamblea general lo disponga (art. 3.9).

La Secretaría de la Organización de los Organismos Electorales Árabes es encabezada por un secretario designado por la asamblea general, por un periodo de 4 años, con la posibilidad de reelegirse para un periodo adicional (art. 13).

En general, se pueden definir las funciones de la secretaria ejecutiva así:

Organizar la conferencia o asamblea general, las reuniones extraordinarias y las reuniones de la instancia intermedia.

Preparar recomendaciones sobre el trabajo de la asociación y elaborar un borrador de las propuestas y acuerdos que salden de la conferencia o asamblea general y de las reuniones extraordinarias.

Elaborar la agenda y la metodología a ser considerada en cada reunión, en acuerdo con el comité de coordinación y seguimiento.

Redactar las actas de las reuniones y someterlas a la aprobación de la asociación.

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 las solicitudes de ingreso de nuevos miembros para ser sometidas a consideración de la conferencia, según los mecanismos dispuestos.

Hacerse cargo de la administración y asuntos financieros de la asociación y preparar su presupuesto.

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 relacionadas con *elecciones*.

Gestionar lo referente a la cobertura mediática y difusión de las actividades, y actualizar la página **web** de la organización.

VI. Miembros

En general se deben distinguir tres categorías de miembros en las asociaciones:

Plenos, permanentes o institucionales. Son sólo las autoridades electorales pertenecientes a la circunscripción a la que pertenece la asociación, que firmaron la carta constitutiva, tienen derecho a voz y *voto* y participan plenamente en las actividades de la asociación.

Asociados. Son *organismos electorales* no pertenecientes a la circunscripción a la que pertenece la asociación, organizaciones no gubernamentales relacionadas con los *procesos electorales*, asociaciones de *organismos electorales* de otras subregiones, individuos que son o hayan sido oficiales de los *organismos electorales* u otro tipo de organizaciones electorales que no califiquen como miembros plenos. Deben suscribir el acta constitutiva de la asociación y compartir los objetivos de las asociaciones; pueden participar en todas las actividades de la asociación, pero no tienen derecho a *voto*.

Honorarios. Son individuos que han sido distinguidos por sus propios méritos en el desarrollo y consolidación de la *democracia*.

Observadores u organizaciones afiliadas. Son todos aquellos pertenecientes a otros *organismos electorales* no miembros u organizaciones que sean invitadas de manera especial a observar las actividades de las asociaciones. No tienen derecho a votar.

Cualquier organización o individuo nuevo que desee ser miembro de las asociaciones deberá notificarlo a la secretaría ejecutiva. La secretaría circulará 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 someterá, por delegación, los nombres de las personas que están invitadas a ser miembros honorarios u observadores. Estos nuevos miembros deben guardar las condiciones que cada asociación disponga según su estatuto y, en algunos casos, cubrir la cuota definida para su estatus.

VII. Deberes y 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:

Cumplir y respetar los reglamentos y resoluciones emitidas por la asamblea general.

Asistir y participar activamente en las reuniones de la asamblea general.

Realizar el pago de las cuotas de membresía determina anualmente.

Promover la cooperación entre los miembros, en la medida de sus posibilidades, para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la asociación.

Brindar 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.

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 diversas fuentes de financiamiento propuestas por las asociaciones para el desarrollo de sus actividades, entre ellas cabe distinguir las cuotas de membresía como la más común. La cuota es determinada por la conferencia o asamblea general, usualmente se recolecta de

manera anual y la secretaría ejecutiva es, en la mayoría de los casos, la responsable de gestionar estas finanzas.

De igual manera, se contemplan las donaciones de otras organizaciones o *gobiernos* que deseen apoyar el trabajo de la asociación, los fondos externos obtenidos por medio de la secretaría ejecutiva para la ejecución de actividades y los fondos generados por las actividades de la asociación.

Además, en la actualidad algunas asociaciones apelan a la hospitalidad local para el desarrollo de sus actividades periódicas, como es el caso de las conferencias, reuniones extraordinarias y misiones de observación.

En el caso la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, en su acta constitutiva define que el presupuesto de la asociación estará financiada, entre otras fuentes, por las cuotas de membresía- fijadas periódicamente, salvo reserva legal (art. 15 a). En la UNIORE no hay una cuota establecida en su acta constitutiva, sino que existe una sugerencia dentro de los acuerdos de la XII Conferencia, de “considerar un aporte voluntario anual” (Acuerdo 4).

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Organismos electorales - Procesos electorales

Bibliografía:

IIDH (2000). *Diccionario electoral*, 2da ed. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Bodel, K. (2007). *PIANZEA Network. The Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ero-en/misc/global-electoral-organisation-geo-conference-presentations/Kevin20Bodel.pdf>.

Election Commission of India (2012). *Election Commissions of SAARC Countries Establish Forum with ECI as the First Chair: Forum Adopts a Charter for Mutual Cooperation*. Recuperado de: http://eci.nic.in/eci_main1/current/pn252012A.pdf.

Electoral Commissions Forum of SADC Countries (2008). *Electoral Commissions Forum of SADC 10th Anniversary*. Recuperado de: <http://www.ecfsadc.org/index.php/election-reports/category/1-various-documents-reports#>.

Tapsoba, M. M. (2005). *Experience of the Association of African Election Authorities (A.A.E.A.) in Terms of Installing Network*. Recuperado de: http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2005/Tapsoba_angol.pdf.

United Nations Development Programme (2015). Establishment of the Organization of the Arab Electoral Management Bodies (ArabEMBs). Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/DemGov/English%20for%20Web%20ArabEMBs.pdf> .

Tasheena OBANDO

AUDITORÍA ELECTORAL

I. Antecedentes

Los últimos 10 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 los *organismos electorales* y los parlamentos, en los países que no los tenían. En países que ya tenían esas instituciones, aun 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 a los *organismos electorales*, con la constatación de que también son instituciones de administración pública se empiezan a aplicar instrumentos, tales como auditorías, 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 postulación de *candidaturas*, la campaña política, 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*.

Con el escenario de fin de siglo y el consecuente inicio del siglo XXI, se observa que se destaca considerablemente ese fortalecimiento de la

auditoría electoral, rompiendo ciertos paradigmas en la forma, procesos y métodos de brindar los servicios públicos en los *organismos electorales* de Iberoamérica –especialmente en virtud de profundos cambios relacionados con la introducción de las *tecnologías de la información* y la comunicación (TIC) –, lo que trajo consigo la implementación de un gran valor agregado a la reingeniería de sus procesos y su correspondiente automatización. Esto, a su vez, ha redefinido en la práctica el concepto de aplicación de la *auditoría electoral*, sin variar su definición original.

Definición de *auditoría electoral*

El origen de la palabra es del verbo inglés *to audit*, que significa “revisar”, “intervenir”, (...) y es utilizado principalmente en *to audit accounting*, que es el concepto de auditoría. El origen etimológico de la palabra es del verbo latino *audire*, que significa “oír”, que a su vez tiene su origen en que los primeros auditores ejercían su función juzgando la verdad o falsedad de lo que les era sometido a su verificación principalmente oyendo (Lattuca, Mora y otros, 1991).

La auditoría no representa una fiscalización, sino más bien una evaluación objetiva y procedimental a fin de corregir errores, malas prácticas, baja calidad de los servicios que se prestan, etc. Adaptando este enfoque, una *auditoría electoral* implicaría agregar valor a la administración y operación electoral para determinar:

Si todas las reglas financieras, administrativas y operativas se realizan con la eficacia y resultados esperados, pero principalmente, si son respetadas en el interior de los *organismos electorales*, es decir, por su administración.

Si la gestión del *organismo electoral* sigue las normas establecidas en la administración pública como buenas prácticas de gestión y procurando óptimos resultados.

Si el *padrón electoral* es elaborado dentro de la legalidad, con un alto nivel de integridad en sus registros y no permite inconsistencias o falta de información en los mismos, dando como consecuencia *electores* fantasma o inexistentes, o inscripciones duplicadas.

Si el procesamiento de los *escrutinios* en *elecciones* y la colecta de datos emitidos por el *elector* asegura el derecho a la privacidad de la decisión expresada en las urnas y, por ende, la información relacionada con esos datos es utilizada solamente para el *proceso electoral*.

Si las reglas de registro, actualización y legitimización de las organizaciones políticas y sus postulaciones de candidatos son respetadas.

Si las reglas establecidas por los *organismos electorales* con fundamento en su respectiva ley y en la Constitución del país, permiten la igualdad de oportunidad y condiciones a los distintos competidores.

Si las reglas de *campana electoral* permiten a todos los candidatos un acceso equitativo a los medios de comunicación y en estricto cumplimiento a la aplicación de los respectivos *calendarios electorales*.

Si las reglas de financiamiento de los partidos aseguran un acceso equitativo y eficaz administración a las fuentes de financiamiento de los partidos, sean estatales o privados.

Si el proceso de votación permite el libre y voluntario acceso, así como la escogencia de opciones a los *electores*, libremente y en secreto.

Si el proceso para contar los *votos* permite asegurar la ausencia de fraude en el *escrutinio*.

Si los resultados finales presentados a las y los ciudadanos reflejan fehacientemente el lógico procesamiento de los resultados obtenidos en cada *mesa de votación*.

III. Ámbitos de aplicación

El nuevo orden de funcionamiento institucional y la innovación en los *organismos electorales* supone la aparición de nuevos conceptos de administración pública; esto trae como consecuencia el redimensionamiento de la *auditoría electoral*, dando paso a la incursión de conceptos tales como planificación estratégica, medición de indicadores de gestión, *transparencia*, *rendición de cuentas* y alcances de los objetivos de la gestión de dichos organismos.

La importancia en la nueva tendencia para la ejecución de los procesos auditables en los *organismos electorales* es que siempre se considera fundamental que contemplen los elementos suficientes para permitir, en cualquier momento y mediante la *auditoría electoral*, su medición con base en estándares tales como indicadores de gestión y objetivos por resultados. En este sentido, toda la implementación de los *procesos electorales* debe contener información suficiente, que permita a la *auditoría electoral* medir su efectiva funcionalidad y resultados esperados. Tal es el caso de los diagramas de procesos y su información técnica; los actores que participan de los procesos, sean intra- o extra- institucionales; los resultados con los estándares de calidad que se esperan, etc. Esta información permite y facilita todo tipo de intervención lógica de la *auditoría electoral* en cualquier momento, es decir, permite garantizar:

La característica fundamental y distintiva de los sistemas políticos- democráticos, que es celebrar elecciones periódicas, libres y transparentes por medio del voto secreto. Como tal, la sostenibilidad de un sistema político democrático se apoya en servicios electorales efectivamente definidos, implantados, documentados y controlados (Lattuca, Mora y otros, 1991).

La emisión del *voto* es una expresión del *derecho político* fundamental de participar en asuntos públicos garantizado por los instrumentos de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este proceso se basa en el principio de “una persona-un voto” –sin distinción de raza, género, religión y estatus social– que fundamenta las bases de aplicación de la *auditoría electoral*, por lo que es esencial medir en primera instancia, el eficaz registro e identificación de *electores* habilitados y el registro de organizaciones políticas con candidatos legalmente postulados.

Cada *sistema electoral* tiene su propio conjunto de regulaciones, que varían entre los países dependiendo de la estructura organizacional, cultura y tradición de cada uno, e incluso entre estados de un mismo país, donde existen sistemas federales. El *proceso electoral* se compone de una serie de procesos interrelacionados, conducidos por los *organismos electorales*, las organizaciones políticas y la *ciudadanía*; éstos deben ser la meta central de toda *auditoría electoral*.

Estos elementos esenciales incluyen determinar de forma precisa, mediante *auditorías electorales*, un ámbito de aplicaciones que se inicia con la formulación de preguntas y sigue con la determinación del *elector* habilitado, el registro de organizaciones políticas y candidatos, la *logística electoral*, la emisión del *voto*, el recuento y registro de los *votos*, la declaración de resultados, la *educación electoral*, la fiscalización de la financiación de las *campañas electorales* y la resolución de conflictos electorales.

En consecuencia, los *organismos electorales*, al contar con estructuras organizacionales centralizadas – que pueden integrar o no a los registros civiles–, deben salvaguardar mediante la *auditoría electoral* la responsabilidad de la administración pertinente de sus *procesos electorales*, lo que incluye la preparación, la organización, la gestión, la supervisión y la promoción de la *elección*, la emisión del *voto* y el recuento de las papeletas de votación, resolver conflictos electorales y la declaración oficial de los resultados de la *elección*.

La implementación íntegra y transparente de cada proceso susceptible a ser auditable, constituye la base para que el *organismo electoral* tenga una alta *legitimidad*.

IV. Estándares internacionales

La inversión en TIC que destaca en los procesos de los *organismos electorales* en la actualidad impacta en su forma de operar y de prestar sus servicios electorales, y redimensiona la estrategia de la *auditoría electoral*. En este sentido se pueden destacar algunos importantes componentes:

Digitalización de documentos, que incluye nuevos documentos de identidad personal con elevados estándares de seguridad y uso de la biometría para la identificación de ciudadanos en los *registros electorales*.

Aplicaciones informatizadas de uso y acceso vía internet y, muy recientemente, vía aplicaciones (APP) mediante teléfonos y dispositivos móviles inteligentes.

Sistemas para procesamiento de *escrutinio* o de uso específico para ejercer el *sufragio* o el proceso mismo de la votación de modo electrónico.

Uso de las telecomunicaciones y accesos masivos a portales de inter- net.

Al exigir la necesidad de asegurar la eficacia en los *procesos electorales* y los servicios relacionados, la *auditoría electoral* ha permitido- a los *organismos electorales* ejecutar proyectos de auditorías, estandarización y certificación a los procesos clave de los eventos electorales. Esto fue asumido de manera independiente por distintos *organismos electorales* hasta llegar al grado de madurez que ha permitido, incluso, la implementación de estándares internacionales para la auditoría y certificación de esos procesos, asegurando que se realizan de forma eficiente, con efectivo control y administración, con *transparencia* y con buenos resultados.

En el 2014, la International Organization for Standardization (ISO) creó la Norma Internacional Electoral ISO/TS 17582:2014, que ya está siendo implementada por varias instituciones en el mundo y que normaliza la auditoría, estandarización, certificación y monitoreo permanente a los procesos fundamentales.

La ISO/TS 17582:2014 define los requisitos técnicos específicos para certificar a *organismos electorales* en ocho procesos que se consideran fundamentales en cualquier *sistema electoral*: 1) el registro de los *electores*; 2) el registro de las organizaciones políticas y de los candidatos;

la *logística electoral*; 4) la emisión del *voto*; 5) el recuento de *votos* y la publicación de resultados; 6) la *educación electoral*; 7) la fiscalización de la financiación de campañas; 8) la resolución de disputas electorales.

Desde su publicación a la fecha se destacan casos de éxito en la aplicación de esta norma en procesos clave de *organismos electorales* de nuestro continente, como son:

Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, junio de 2009 a febrero de 2010. Proceso de *registro civil* y *proceso electoral*.

Tribunal Electoral de Panamá, enero de 2008 a mayo de 2011. Procesos de *registro civil*, dirección de cedulaación, organización electoral e informática.

Jurado Nacional de Elecciones del Perú, octubre de 2009 a diciembre de 2011. Procesos de fiscalización, atención al ciudadano, educación cívica, formación cívica ciudadana, registro de organizaciones políticas y normatividad del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Procesos complementarios y de apoyo de logística, recursos humanos y registros, estadística y desarrollo tecnológico, planeamiento, innovación y desarrollo.

Junta Central Electoral de República Dominicana, junio de 2012 a febrero de 2014. Procesos de *registro electoral* y cedulaación, reconocimiento de *partidos políticos*, *logística electoral*, proceso de votación, *escrutinio* y emisión de boletines, *educación electoral*, entrega de los recursos económicos del Estado a los partidos, recepción de informes gastos de los partidos y Escuela Nacional de Formación Electoral y Estado Civil (EFEC).

La adopción de un sistema de gestión de calidad auditable basado en los ocho procesos electorales señalados –ya sea en cualquier momento de la ejecución del *proceso electoral*, integralmente o por uno o varios de sus componentes–, es una decisión estratégica del *organismo electoral*. El diseño e implementación del sistema de *auditoría electoral* y certificación con esta norma están influenciados por el entorno de la organización, los cambios en ese entorno y los riesgos asociados con el mismo; sus necesidades cambiantes; sus objetivos particulares; los productos que proporciona; los procesos que emplea; el tamaño y estructura de la organización.

V. Metodología de aplicación de la *auditoría electoral*

En los *organismos electorales* al hablar de la *auditoría electoral* y sus procesos generalmente se hace referencia a una *auditoría electoral* externa. No obstante, también existe una instancia adscrita a ellos, conocida como unidad de auditoría interna, cuyos objetivos, características, responsabilidad, contenido de los trabajos e informes, son diferentes.

Como se dijo al principio, el objetivo principal de la auditoría interna en los *organismos electorales* es de alcance financiero y administrativo, para lo cual se focaliza en verificar y evaluar el cumplimiento, adecuación y aplicación de las normas y procedimientos de control interno establecidos por la dirección y sugerir las medidas correctoras oportunas para su realización.

El auditor interno es un empleado nombrado por el *organismo electoral*, lo cual le define como responsable ante sus superiores jerárquicos. El auditor externo es un profesional independiente, responsable ante terceros por la opinión emitida de forma objetiva e imparcial.

Los informes de la auditoría interna describen con cierto detalle los trabajos realizados, las pruebas efectuadas, las deficiencias detectadas y las sugerencias encaminadas a su corrección, por lo que se considera un instrumento de gran utilidad para la *auditoría electoral* externa. Esta última es el control de los controles establecido por el *organismo electoral*. Ambas preferiblemente deben trabajar coordinada y armónicamente.

La *auditoría electoral* externa debe reunir ciertas condiciones de aplicación que se pueden sintetizar en cuatro elementos esenciales para hacer posible la acción:

Utilización del esquema de cooperación horizontal soportada en los acuerdos internacionales de los *organismos electorales*, es decir, que en la instancia de *auditoría electoral* externa aplicada a *organismos electorales* intervengan primordialmente magistrados, funcionarios o exfuncionarios de *organismos electorales* de los países parte de esos acuerdos.

Carácter técnico de los alcances y objetivos de la *auditoría electoral* en temas que sean esencialmente de la competencia y focalización de los *procesos electorales*.

Compromiso de respeto pleno a su forma de organización y trabajo, así como de acceso a la información y contrapartes de la instancia de *auditoría electoral*.

Solicitud formal de un *organismo electoral* miembro de las asociaciones del continente americano para el dimensionamiento y presentación de un plan de trabajo.

Si se desea aplicar un sistema de gestión de la calidad basado en la norma internacional, ésta puede ser utilizada tanto por instancias internas como externas al *organismo electoral*, incluyendo a organismos de certificación. Esto permite evaluar desde otra perspectiva la capacidad de la organización para cumplir los requisitos del cliente y calidad del servicio público, los aspectos legales y los reglamentarios aplicables al producto, y los propios de la organización.

Como en la actualidad los *procesos electorales* a ser considerados en cualquier *auditoría electoral* son implementados con apoyo importante de las TIC, y ante la necesidad de contar con lineamientos y herramientas estándares para el ejercicio de la *auditoría electoral* e informática, en el mercado se ha promovido la creación y desarrollo de mejores prácticas y herramientas de aplicación de las auditorías a sistemas, que ayudan igualmente a los *organizaciones electorales*; tal es el caso de:

COBIT: Objetivos de Control para Información y Tecnologías Relacionadas, en inglés, Control Objectives for Information and related Technology.

ITIL: La Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de Información es un conjunto de conceptos y buenas prácticas usadas para la gestión de servicios de *tecnologías de la información* y para el desarrollo de las mismas; en inglés, Information Technology Infrastructure Library.

VI. Conclusiones

En conclusión, la función de la *auditoría electoral* tiende a fortalecerse en el tiempo y es de esperar que en un futuro las auditorías continúen siendo responsabilidad de los propios *organismos electorales*, en la modalidad de aplicación y alcance que corresponda a sus características estructurales y de procesos.

Para que un *organismo electoral* funcione de manera eficaz, tiene que determinar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí y todas ellas deben ser auditables. Toda actividad o conjunto de actividades electorales que utiliza recursos de los Estados y que se gestiona con el fin de permitir que todos sus elementos se transformen en resultados óptimos en la calidad del servicio público que se pretende entregar, puede

considerarse un proceso clave a ser estructurado y sometido a *auditorías electorales* de forma periódica.

Vocablos de referencia:

Organismos electorales - Proceso electoral - Tecnologías de la Información

Bibliografía:

Lattuca, A., Mora, C., y otros (1991). *Manual de auditoría*, 2a. ed. Buenos Aires: Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (s/f). Gestión de calidad y certificación bajo normas ISO. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sap/deco/NormasISO.asp>.

Virgilio SÁNCHEZ

AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Ver **INFORMÁTICA ELECTORAL**

AUTORITARISMO

Autoridad y *autoritarismo*

Por *autoritarismo* se entiende una autoridad opresiva que aplasta la libertad, impide la crítica y restringe los derechos de los ciudadanos. Normalmente asociado a las *dictaduras*, el *autoritarismo* ha presentado y presenta modalidades diversas.

En el campo político el concepto de *dictadura* remite en general a un sistema no democrático, pero no clarifica su relación con las posibles diferencias entre *dictadura* y otros sistemas coercitivos. En cuanto al 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, sin que ello sea óbice para que dichos sistemas, en la medida en que alcancen un cierto nivel de estabilización, se planteen el problema de su institucionalización en búsqueda de conservar el orden con base en formas tradicionales existentes o de consagrar situaciones de hecho.

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*.

Las ideologías autoritarias son aquellas que niegan de manera decidida la igualdad entre las personas, 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.

II. Origen del término *autoritarismo*

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 con relación a los diversos contextos en los que se utilizan. 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 en la sociedad. Este último significado se vincula, en parte, a la noción de ideología autoritaria; de hecho, la ausencia de *democracia* no implica automáticamente el ejercicio de la coerción en primer plano.

La aplicación más amplia del significado de *autoritarismo* se encuentra en los estudios sobre la personalidad y las actitudes auto-

ritarias. El *autoritarismo* como ideología enfatiza que la autoridad debería reconocerse y ejercerse mediante la fuerza y la coacción. 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 (1941), Erikson (1968) y Reich (1973) se preocuparon por el tema. En concreto, el primero plantea que es en la ambivalencia respecto de 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 (1965), 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*. En dicho estudio y, basado en la psicología de masas, Adorno llegó a proponer la sustitución de la dicotomía izquierda-derecha por la de prejuicio-tolerancia.

También se ha asociado el *autoritarismo* al conservadurismo, pero autores como Kreml (1977) 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 (1965) ha sido fuertemente criticado con base en el argumento de que una interpretación más completa del tipo de 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 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 otro punto de vista, Seymour M. Lipset (1960) destacó la tesis del “autoritarismo de la clase trabajadora”. Lipset 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. Su tesis descansa en el supuesto de que las clases desposeídas están dispuestas a pagar por la igualdad “el precio de la libertad”.

El pensamiento autoritario moderno surgió como reacción contra la ideología liberal y democrática y su expresión más clara y coherente fue la doctrina contrarrevolucionaria de De Maistre (1955) y de Bonald (1988), quienes contrapusieron al racionalismo ilustrado un irracionalismo extremo, a la idea de progreso la de la tradición y a la tesis de la *soberanía* popular la de que todo viene de Dios. Más tarde, autores como Maurras (1962) siguieron una línea parecida, consideraron al orden como valor absoluto y defendieron el *autoritarismo* de manera radical. Posteriormente, 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.

III. 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*, si bien ambos acaban presentando dinámicas similares por cuanto ambos comparten la misma naturaleza represiva.

Juan Linz (1975), quien es uno de los autores que más han contribuido a precisar la distinción entre *autoritarismo* y *totalitarismo* en los *sistemas políticos* contemporáneos, propuso 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 (p. 183).

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. El *totalitarismo*, por el contrario, no solamente busca eliminar la disidencia sino transformar las estructuras mismas de la sociedad para adaptarlas a un determinado referente ideo- lógico.

Como lo anota Stoppino (1997), 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 fundamento en el distinto modo de responder a las circunstancias, Almond y Powell (1966) 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 encuentre la élite gobernante son mayores en los regímenes autoritarios premovilizados, ya que el ambiente que los caracteriza responde al de una sociedad casi enteramente tradicional, tanto por la estructura social como por la *cultura política*.

Juan Linz (1975), quien propuso una tipología de los regímenes autoritarios contemporáneos más minuciosa que la de Almond y Powell (1966), distingue cinco formas principales y dos secundarias. En primer lugar, los regímenes autoritarios burocrático-militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas, así como por un bajo nivel de *participación política*. Con frecuencia 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, particularmente en América Latina. En segundo lugar, los regímenes autoritarios de estatalismo 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 Nôvo 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, 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. Desde su perspectiva cabe, además, destacar un tipo particular de *dictadura*: el *sultanismo*, ligado a caudillos, caracterizado por un *poder* personal y una lealtad al gobernante que no deriva de la tradición, de la ideología o de las cualidades del gobernante, sino de una mezcla de miedo y recompensas a los colaboradores.

En la actualidad, como consecuencia de la extensión en el mundo de la post Guerra Fría de los mecanismos democráticos para acceder el *poder*,

sin que se haya dado en paralelo un cambio profundo de mentalidad, proliferan lo que algunos analistas denominan “regímenes híbridos”. Según Leonardo Morlino (2008), en estos regímenes, como en cualquier régimen autoritario, se evidencia la falta de garantías para el ejercicio de los derechos civiles y, en consecuencia, un ambiente hostil para el libre ejercicio de la *política*, lo que impide a la oposición la conformación de una efectiva oposición de partido.

Entre los mencionados regímenes híbridos se destacan los que Steven Levitsky y Lucan A. Way (2002) llaman *autoritarismos* competitivos. En éstos, las instituciones democráticas formales y, en particular las *elecciones*, son el medio principal para acceder al *poder* y ejercer la autoridad política. Sin embargo, en ellos no se respeta el espíritu de la *democracia* y los funcionarios violentan recurrentemente todas las reglas de la *democracia* para impedir un cambio en el funcionamiento del *poder*, creando un campo muy desigual entre el *gobierno* y la oposición. Empero, los *autoritarismos* competitivos, aunque manipulan las normas democráticas y en ocasiones las reducen a mera fachada, no las eliminan, prefiriendo actuar mediante el recurso al soborno, la cooptación o las presiones “legales”. Exponentes claros de este tipo de *autoritarismo* competitivo fueron el *gobierno* de Fujimori en Perú y el de Leonidas Kravchuk en Ucrania. Entre los *autoritarismos* competitivos de hoy se pueden citar el *gobierno* de Putin en Rusia y el de Maduro en Venezuela.

Los regímenes autoritarios son opresivos y se ha argumentado que la represión es típica de países de escaso desarrollo, de modo que con el crecimiento económico se hace posible la *democracia*. Sin embargo, la experiencia histórica 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 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.

IV. El *autoritarismo* en la sociedad contemporánea

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* autoritarios 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 sino a la configuración interna del propio *poder* del Estado.

En los países periféricos se da a menudo una combinación explosiva: la 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 a realizar la repartición de los ingresos. Dicha situación conduce a situaciones de ingobernabilidad democrática y a un incremento de tendencias autoritarias que en ocasiones hacen eco a una historia 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 predominan 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 (1982) estudió 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 aun no profundizada industrialización, es muy difícil que se mantenga un régimen democrático, por las presiones de lo que Huntington (1990) llamó el pretorianismo de masas. 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 alinderar 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.

En la sociedad postindustrial la combinación de distintos elementos que sacuden al mundo ofrecen cuadros complejos de *formas de gobierno* autoritarias. Según Jaume Colomer (2012), en el pasado inmediato los sistemas autoritarios tenían su fundamento en “grandes referentes ideológicos” (comunismo, fascismo, ultranacionalismo). La acción política se veía, en esos casos, constantemente referida al cumplimiento de objetivos- ideológicos que deberían traducirse en un mayor bienestar general. Estos sistemas, con referente ideológico fuerte, buscaban la comunicación- con el cuerpo social a través de la propaganda de masas, en un intento fundamentalmente justificativo y, en ocasiones, incluso movilizador. Contemporáneamente, en un contexto general de crisis de las grandes ideologías, los referentes ideológicos de los sistemas autoritarios pueden ser débiles y se limitan a cuestiones genéricas que no componen un **corpus** ideológico propiamente dicho (el interés nacional, la defensa del orden tradicional). En muchos casos, el referente fundamental de justificación ha ido derivando hacia la “eficiencia tecnocrática” en aras de una supuesta “prosperidad general”.

En las *democracias* occidentales, el debilitamiento de las ideologías ha favorecido el papel de nuevos caudillos políticos simpatizantes de posturas autoritarias, asociados al auge de dinámicas populistas tanto

de izquierda como de derecha. Estos caudillos de nuevo cuño participan en el juego de la antipolítica, resultado del creciente alejamiento de los partidos de la sociedad porque los ciudadanos, en general, creen que sus intereses no están bien representados por los partidos y la identificación partidista acusa un notorio descenso en muchos países. La confianza de los ciudadanos en los partidos es baja y la influencia de sus líderes se debilita mientras su papel es asumido en forma incontrolable por las redes sociales que impulsan la crítica a la clase política y las élites tradicionales. Simpatizar con la antipolítica se ha vuelto parte de un *populismo* con peligrosos tintes totalitarios y ha abierto la senda a movimientos racistas, xenófobos y ultranacionalistas, particularmente en Europa, donde el fantasma- del nacional-populismo se levanta de nuevo. Acosada por el decrecimiento económico, el terrorismo y la crisis migratoria, la región asiste a discursos que pregonan que sólo la mano dura será capaz de sacarla del abismo en que la han hundido gobernantes blandos y sin sentido de la historia.

Desde otro punto de vista, el cuestionamiento a la modernidad, la crisis de los partidos tradicionales y la personalización de la *política* han permitido, en forma paradójica, la preservación de estructuras tradicionales- casi siempre bajo formas hereditarias. Los ejemplos más claros de estas *formas de gobierno*, que se caracterizan por un juego institucional- prácticamente nulo y con élites estrechamente unidas a los grandes grupos económicos internacionales, son Arabia Saudí y los emiratos del Golfo Pérsico así como Marruecos, donde se alternan períodos de relativa tolerancia y otros momentos de directa represión en función de circunstancias internas o internacionales.

Un factor muchas veces presente como fuente de legitimación de sistemas autoritarios de naturaleza tradicionalista es el elemento religioso, el cual se convierte en el referente casi exclusivo de sistemas en su mayoría islámicos, como el de Sudán, donde con el islamismo como idea de fondo, se recorta a la sociedad laica en todos los órdenes, desde la enseñanza a la subordinación de la mujer. Otro factor que persiste como fundamento de poderes autoritarios es el étnico, como en Ruanda y Burundi, asociado algunas veces a expresiones nacionalistas, como en el Congo, Somalia y los Balcanes.

Vocablos de referencia:

Democracia - Ideología política - Liderazgo político - Poder - Política - Sultanismo - Totalitarismo

Bibliografía:

- Adorno, T. W., Frenkel Brunswick, E., Levinson, D. J., y Sandford, R. N. (1965). *La personalidad autoritaria*. Buenos Aires: Paidós.
- Almond, G.A., y Powell, G.B. (1966). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Bobbio, N. (1985). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Cardoso, F. H. (1985). Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina. En: Collier, D. *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Collier, D. (1985). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer, J. (2012). Los autoritarismos. En: Caminal Badia, M. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- De Bonald, L. (1988). *Teoría del poder político y religioso*. Madrid: Tecnos.
- De Maistre, J. (1955). *Consideraciones sobre Francia*. Madrid: Rialp.
- Erikson, E. (1968). *Identidad, juventud y crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Fromm, E. (1976). *El miedo a la libertad*. Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Kool, V. K, y Ray, J. J. (1983). *Authoritarianism Across Cultures*. Himalaya Publishing House.
- Kreml, W. P. (1977). *The Anti-Authoritarian Personality*. Oxford: Oxford Pergamon Press.
- Levitsky, S., y Way, L. A. (2002, abril). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* (National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press), 13 (2), 51-65.
- Linz, J. (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. En: Greenstein, F. I., y Polsby N. W. (comps.). *Handbook of Political Science*, (v. III). Reading: Addison-Wesley.
- Lipset, S. M. (1960). *El hombre político*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lipset, S. M. (1959). Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. En: Almond, G. et.al. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Maurras, Ch. (1962). *Mis ideas políticas*. Buenos Aires: Huemul.

- Morlino, L. (2008). ¿Regímenes híbridos o regímenes en transición? *Revista de Ciencias Sociales* (Fundación Dialnet), (207), 3-22.
- O'Donnell, G. (1982). *Modernización y autoritarismo*. México: Paidós.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós
- Reich, W. (1973). *Psicología de masas del fascismo*. México: Roca.
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia*. Buenos Aires: REI.
- Stoppino, M. (1997). Autoritarismo. En: Bobbio, et.al., *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Rubén SÁNCHEZ DAVID

B

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

Ver UMBRAL

BOLETAS DE VOTACIÓN

I. Concepto

Es el medio físico o electrónico mediante el cual el *elector* expresa su voluntad y ejerce su *voto* en forma universal, igualitaria, directa y secreta, pudiendo él mismo ser escrutado públicamente. Forma parte de los documentos electorales.

A través de la *boleta de votación* el *elector* manifiesta su voluntad en favor de un candidato o *lista* de candidatos, así como el apoyo o rechazo sobre cuestiones de interés público, cuando se activan cualquiera de los mecanismos de *democracia directa*.

En Iberoamérica, la *boleta de votación* tiene varias equivalencias. Así, por ejemplo:

Boleta de *sufragio*: Argentina.

Boletín de *voto*: Paraguay.

Cédula de *sufragio*: Perú.

Cédula electoral: Chile.

Hoja de votación: Uruguay.

Papeleta electoral: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico y España.

Tarjeta electoral: Colombia.

Boleta electoral: Cuba, México y República Dominicana.

Boleta electoral electrónica: Brasil y Venezuela.

II. Diseño y contenido

En la mayoría de países, la *boleta de votación* es de carácter público, siendo un documento (físico o electrónico) que es propiedad del Estado. Por ejemplo, la legislación boliviana señala el carácter público de las *boletas de votación*:

Papeleta del sufragio es el documento público por medio del cual se ejerce el voto. Su diseño y sus contenidos son determinados por el Órgano Electoral Plurinacional para cada elección, referendo y

revocatoria de mandato (Ley del Régimen Electoral de Bolivia, art. 139).

Los *organismos electorales* estatales diseñan, imprimen, distribuyen y custodian las *boletas de votación* para que sean utilizadas por los ciudadanos en cada *proceso electoral*. Por tanto, los *organismos electorales* estatales son las instituciones que definen las características de la *boleta de votación*: su cantidad, su contenido (anverso y reverso), su idioma, sus colores, sus dimensiones, sus medidas de seguridad, entre otros aspectos.

Un ejemplo del control estatal sobre las *boletas de votación* es la legislación peruana que señala: “La Oficina Nacional de Procesos Electorales tienen a su cargo el diseño de la cédula de sufragio correspondiente del proceso electoral en curso” (Ley Orgánica de Elecciones de Perú, art. 165).

También, el carácter público de la *boleta de votación* está relacionado con el objeto del *escrutinio* y el cómputo total de resultados, en razón que la boleta contiene la voluntad de los ciudadanos expresada en su *voto*. El *escrutinio* es realizado por los órganos electorales en presencia de la *ciudadanía* y representantes o personeros de las organizaciones políticas.

Por excepción, en países como Argentina y Uruguay las boletas de *sufragio* u hojas de votación son diseñadas por los *partidos políticos* con base en los parámetros establecidos por las leyes y por las autoridades electorales que las registran y aprueban para ser utilizadas en las *elecciones*.

En general, la *boleta de votación* es confeccionada en cartón, cartulina o papel. Por ejemplo, la legislación colombiana señala expresamente el material en que las tarjetas electorales son confeccionadas: “En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad” (Código Electoral de Colombia, art. 123).

Respecto a la cantidad de *boletas de votación*, su número será con base en los ciudadanos habilitados para votar que integran el *registro electoral*. Un ejemplo de ello es la legislación salvadoreña que señala: “El Tribunal imprimirá la cantidad de papeletas de acuerdo con el total

de ciudadanos y ciudadanas que aparece en el registro electoral” (Código Electoral de El Salvador, art. 187).

Respecto del contenido de las *boletas de votación*, en ellas constan de forma preimpresa todas las *candidaturas* o cuestiones de interés público (consulta popular, plebiscito, referéndum, *revocatoria de mandato*) entre las que los ciudadanos escogen las de su preferencia marcando la casilla o las casillas correspondientes. Luego, son depositadas en urnas ubicadas en los centros electorales.

En este sentido, en el anverso de las *boletas de votación* constan datos como el logotipo, el nombre, el lema, el número, el símbolo o la letra que identifica a las organizaciones políticas o las alianzas entre ellas, la *circunscripción electoral*, la dignidad que se elige o el número de dignidades que pueden escoger.

Cuando la elección es unipersonal o pluripersonal, la *boleta de votación* en su anverso presenta, ante el *elector*, las *listas* de candidatos que sean abiertas o cerradas y en las que constan las fotografías y los nombres (Ecuador) incluyendo, por excepción, los apodos de los candidatos (Panamá). Por ejemplo, la legislación ecuatoriana señala el contenido de la papeleta electoral:

El Consejo Nacional Electoral resolverá, en forma privativa, sobre el diseño, tamaño y seguridades del instrumento de votación para cualesquier tipo de elección garantizando que se incluyan las fotografías de las candidatas y los candidatos principales junto a su nombre cuando se trate de elecciones personalizadas (Ley Orgánica Electoral y Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, art. 110).

Tanto la ubicación de las organizaciones políticas como sus candidatos en el anverso de la *boleta de votación*, pueden ser fijados por:

Antigüedad de cada partido u organización política: México y Paraguay.

Orden alfabético o numérico: Ecuador, Colombia y Uruguay.

Sorteo público: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.

Votos obtenidos en la última elección: Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, Venezuela y, por excepción, México (cuando el registro de dos o más organizaciones políticas haya sido otorgado en la misma fecha).

En algunos países, el reverso de la *boleta de votación* posee un contenido específico como puede ser la identificación del proceso de votación, el recinto electoral y el número de la mesa de *sufragio* (Bolivia), el número de orden del documento y el sello del órgano electoral (El Salvador), o un espacio destinado para las firmas y huellas dactilares de los jurados electorales o miembros de mesa (Paraguay). En México, en el reverso de la *boleta de votación* consta la *lista* completa de los candidatos a senadores y diputados principales y suplentes que se eligen por representación proporcional.

El contenido de la *boleta de votación* varía cuando se plantea a la *ciudadanía* cuestiones de interés público a través de mecanismos de participación directa. En este caso, el contenido del anverso de la *boleta de votación* contiene la pregunta o el cuestionario sobre los temas de interés público que pueden ser aprobadas o no por la *ciudadanía* a través de su *voto*, siendo su decisión obligatoria y vinculante para las entidades públicas.

Tipos de boletas de votación

Los principales tipos de *boletas de votación* son las siguientes:

A. Boleta única

También llamada boletín del *voto*, cédula electoral, cédula de *sufragio* o papeleta electoral. Este tipo de *boleta de votación* es la que la mayoría de países utiliza. Está diseñada, impresa y distribuida por el Estado a través de su órgano electoral que provee a cada *mesa de votación*. Existe una boleta para la elección de cada cargo público, su diseño contiene elementos particulares para cada boleta (color, dimensiones, entre otros). En esta clase de *boletas de votación* los *electores* pueden escoger a los candidatos de su preferencia conforme a la *lista*, que puede ser abierta o cerrada, marcando en las casillas respectivas.

B. Boleta separada

También llamada boleta de *sufragio* u hoja de votación. Es el mecanismo de votación más antiguo que existe en el mundo. Está caracterizada porque son diseñadas por los *partidos políticos* con base en los parámetros establecidos por la autoridad u órgano electoral (colores, dimensiones, gramaje del papel, tipo de letra, entre otros). En ella constan el lema, el número, el símbolo, las letras, así como las fotografías y los nombres de los candidatos.

Así mismo, en España existe la posibilidad que el Estado asigne a cada organización política una cantidad de dinero de acuerdo a los *votos* que obtuvo en la última elección, con la finalidad que se encargue de imprimir y distribuir las boletas entre los *electores* y las *mesas de votación*.

Con este tipo de boleta, los *electores* no tienen la posibilidad de fraccionar su votación; por ello, también es conocida como “boleta de arrastre o cascada”. En este caso, el *elector* no tiene que hacer marcación alguna, sólo colocar la *boleta de votación* en un sobre y luego en la urna.

En Argentina existe la boleta separada fraccionable en la que el *elector* tiene la posibilidad de separar cada uno de los candidatos por los que desea votar, escogiendo a los mismos entre varias organizaciones políticas.

En Uruguay, bajo el sistema de doble *voto* simultáneo o *ley de lemas*, un mismo partido, agrupación o coalición política se constituye en un lema pudiendo elaborar varias hojas de votación que presentan diversas *listas* de candidatos provenientes de las organizaciones que la integran (sub-lemas). En este caso, los *electores* pueden escoger la hoja de votación que contenga la *lista* de candidatos de su preferencia (sub-lema). Al momento de realizarse el conteo de *votos* se suman todos los *votos* de los sub-lemas en el lema que los agrupa. En el caso de *elecciones* plurinominales se asignan los cargos de acuerdo a la cantidad de *votos* que obtiene cada lema, y, posteriormente, en cada lema se asignan los correspondientes cupos según su representatividad a cada sub-lema. Mientras que en las *elecciones* uninominales se declara ganador el lema que más *votos* haya obtenido, en el interior del lema ganador es electo el sub-lema más votado.

C. Boleta electrónica

Está diseñada por programas informáticos, presentando ante el *elector* todas las *listas* de candidatos de las organizaciones políticas participantes en un *proceso electoral*. Los *electores* ejercen su *voto* mediante un elemento de computación (**hardware**) o mecánico (máquina de votación).

Cuando el *elector* utiliza la boleta electrónica a través de un elemento de computación, como la urna electrónica, consigna su *voto* a través de la operación de un tablero con botones que indican el candidato o marcando sobre una pantalla sensible, o “**touch screen**”. En la urna electrónica el *voto* queda consignado en la memoria del computador (Brasil y Venezuela).

En cambio, la máquina de votación con boleta única electrónica está caracterizada porque el *voto* es registrado por medios mecánicos que acumulan y consolidan los *votos* en máquinas que 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. Este elemento se conoce como boleta única electrónica, que es el documento en que quedó impresa la selección del *elector*. Contiene un **chip** o memoria digital incorporada para alojar la selección del *elector* de forma electrónica. Una vez guardada la información, el **chip** queda inutilizado para volver a ser grabado (Ecuador)¹. La boleta única electrónica es entregada a cada *elector* y se transforma en un *voto* en el momento en que es introducida en la urna.

IV. Innovaciones y desafíos

La progresiva modernización de los *procesos electorales* permite que algunos países, en forma paulatina, incorporen la *boleta de votación* electrónica, siendo usada por los *electores* mediante soluciones informáticas, como la boleta única electrónica, la máquina de votación o la urna electrónica, en dependencia de las opciones que se ajusten a los contextos económicos, sociales y culturales de cada país. Como afirman Tula, Tullio, Passalacqua y otros (2006):

Proyecto de *voto electrónico* en la provincia del Azuay (2014), con más de seiscientos mil *electores*.

En sentido estricto o restringido, la expresión voto electrónico remite únicamente el uso de ciertas tecnologías en el acto de voto o en momento de contar los votos (p. 17).

Un ejemplo de la aplicación de *boletas de votación* electrónicas es Venezuela, cuya reglamentación expresa:

En la mesa electoral, el voto es electrónico y se emitirá cuando la electora o el elector presione, en las boletas electorales electrónicas, la opción correspondiente a las candidatas o los candidatos así como el voto de lista de su preferencia (Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, art. 310).

Además, bajo un criterio de inclusión, tanto la *boleta de votación* física como la electrónica incorporan paulatinamente mecanismos que facilitan el *voto* de las personas con discapacidad a través de la utilización de varias formas de comunicación en su diseño y un lenguaje accesible.

La *boleta de votación*, así como otros elementos que forman parte del *proceso electoral*, está en constante evolución, adaptándose a las necesidades y a la realidad de cada país. Un aspecto importante de la *boleta de votación* son las medidas de seguridad que toman los órganos electorales para su elaboración y distribución, con la finalidad de generar *transparencia* y confianza, y para prevenir las tentativas de fraude o falsificación. En este sentido, las medidas de seguridad más comunes son el diseño en papel especial, que contiene elementos como fondos de seguridad, marcas de agua, microtextos, tinta especial, entre otros aspectos, con la finalidad de evitar su duplicación o alteración.

También se incluyen medidas adicionales, como el foliado y las firmas o huellas dactilares de los representantes y miembros de la *mesa de votación*. Así mismo, los *organismos electorales* controlan el número de papeletas impresas, distribuidas y utilizadas, se aseguran su provisión durante la *jornada electoral* y se evita que sean manipuladas o premarcadas.

Finalmente, el gran desafío que tienen los órganos electorales en el diseño de las *boletas de votación*, tanto para la votación como para el *escrutinio*, es simplificar su tamaño e individualizarlas para cada dignidad de elección, para no crear confusión tanto en los *electores* como en los miembros de las *mesas de votación*.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Documentación electoral - Elecciones - Sufragio - Voto

Bibliografía:

Borja, R. (2007). *Sociedad, cultura y derecho*. Quito: Ariel.

Código Electoral. (Decreto 2241). Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia, 1986.

Código Electoral. (Decreto No. 413). Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2013.

Ley No. 26, Ley del Régimen Electoral. Asamblea Legislativa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.

Ley No. 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Congreso de la República del Perú, 1997.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. (Registro Oficial No. 578). Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador, 2009.

Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales. (Resolución No. 130118-0005). Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, 2013.

Tula, M. I., Tullio, A., Passalacqua, E., Rial, J., Escobar, M., Bettinelli, E., y otros (2005). *Voto electrónico: Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Ariel.

Welp, Y., Serdult, U., Tuesta, F., Vásquez, M., Franco-Cuervo, A. B., Castellanos, Santamaría, A. S., y otros. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: IDD.

Juan Pablo POZO BAHAMONDE

C

CALENDARIO ELECTORAL

I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española define el término calendario- como proveniente del latín **calendarium**, de varias maneras: “sistema- de representación del paso de los días, agrupados en unidades superiores,- como semanas, meses, años, etc.”, o como la “distribución de determinadas actividades en distintas fechas a lo largo de un año” (RAE, 2014). Por su parte, se define el concepto electoral como un ad- jetivo- “perteneciente o relativo a la dignidad o a la cualidad de elector” o “perteneciente o relativo a electores o a las elecciones” (RAE, 2014).

En materia electoral, el segundo significado de los arriba enunciados es el que más luces aporta a la definición del concepto que nos ocupa. Así, podemos definir que el *calendario electoral* es un cronograma de trabajo y/o etapas de un *proceso electoral* en el que se detallan las distintas fases del proceso y la fecha en que las mismas deben ocurrir.

La idea fundamental del *calendario electoral* es la estructuración ló- gica y cronológica de las distintas etapas de una *elección*, con suficiente antelación,- de forma tal que se pueda dar la preparación logística y legal necesaria para solventar cada una de ellas.

II. Variaciones

El término *calendario electoral* también es utilizado para distinguir las distintas fases dentro del *proceso electoral* interno de los *partidos políticos*. Igualmente se utiliza el término para distinguir las fechas en

que se celebran las *elecciones* en el mundo o en determinados continentes. En algunos países suramericanos existe una tendencia de denominar al calendario como cronograma electoral o cronograma de elecciones, como sucede en Argentina, Paraguay, Perú, Chile y Venezuela. De igual forma, en Honduras es utilizado el término cronograma electoral.

III. Importancia, mandato legal, herramienta de trabajo

Dentro del *proceso electoral* no cabe duda de la importancia del *calendario electoral*, ya que la *transparencia* de toda *elección* requiere que las partes en general, conozcan de antemano las distintas facetas y fechas en que se llevará a cabo cada etapa del torneo, de forma tal que puedan realizar sus solicitudes, promover sus acciones y recursos en el momento oportuno, pues una de las características de la *logística electoral* es que los plazos para las actuaciones son finales.

Un *calendario electoral* se caracteriza por ser expedido por el *organismo electoral* al momento de la convocatoria al proceso; en la mayoría de los casos, está revestido de la formalidad de un acto oficial, a fin de que el mismo sea de obligatorio cumplimiento para todos; detalla todas las fases del *proceso electoral* con sus respectivas fechas y explica sucintamente- en qué consiste la etapa o actividad destacada.

Otra importancia fundamental del *calendario electoral* es que permite al *organismo electoral* la programación oportuna de las actividades internas necesarias para el cumplimiento de las distintas etapas del *proceso electoral*, de manera tal que las comisiones de trabajo puedan saber en qué momento deben entrar a funcionar y así, el *organismo electoral* pueda ordenadamente cumplir con su función. Es por ello que los *organismos electorales* se apoyan en éste como herramienta de trabajo, ya que no sólo cumple la función de comunicación a los *actores políticos* de cómo y cuándo se llevarán a cabo las distintas fases del *proceso electoral*, sino que también sirve para la programación de las tareas que se deben realizar a lo interno del *organismo electoral* para su seguimiento y ejecución.

Entre las fases que se destacan en un *calendario electoral* se encuentran- la depuración del *registro electoral*, la convocatoria, la apertura del *proceso electoral*, la presentación de postulaciones, la admisión de

candidaturas, la integración de las corporaciones electorales, la suspensión de la *propaganda electoral* y la celebración de *elecciones*.

El caso panameño es muy interesante en materia de *calendario electoral* pues es sumamente detallado, ya que más allá de indicar las fechas de convocatoria, postulaciones y *elecciones*, entra a describir fases incluso internas del trabajo del *organismo electoral* que por su relevancia son dadas a conocer a la sociedad, tales como el traspaso temporal de la fuerza pública, el sorteo de colores para distinguir los candidatos de libre postulación en la *boleta de votación* y el traspaso temporal de la flota vehicular estatal al Tribunal Electoral, entre otros.

La expedición de un *calendario electoral* garantiza la *transparencia* y la publicidad del *proceso electoral*, pues prepara a todos los actores del evento de antemano a fin de que puedan ejecutar sus actuaciones cuando corresponde y evitar así su descalificación en el proceso.

Otro aspecto importante a destacar es si la figura constituye un imperativo- legal y por tanto, de obligatoria expedición, o se trata de una herramienta- de trabajo para el *organismo electoral*.

En Panamá el *calendario electoral* reviste de una importancia significativa que ha sido elevada a rango legal, es decir, la expedición de un *calendario electoral* para cada evento electoral (incluyendo las consultas populares) por parte del *organismo electoral* panameño, es de obligatorio cumplimiento. Inclusive, para la última *elección* general, realizada el 4 de mayo de 2014, el *calendario electoral* fue incorporado al reglamento general de la *elección* (Decreto 7 de 13 de marzo de 2013), destacando así su importancia como parte de la instrumentación jurídica que debe aplicarse para el desarrollo de una *elección*, cuando tradicionalmente el *calendario electoral* era un apéndice más de la convocatoria a *elecciones*.

El artículo 207 del Código Electoral colombiano establece que las *elecciones* presidenciales (primera vuelta) serán realizadas el último domingo- de mayo del año respectivo y, con base en ello, mediante resoluciones- de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es adoptado un *calendario electoral* para cada *elección* (Registraduría Nacional del Estado- Civil de Colombia, 2016).

En Honduras, el artículo 158 de la Ley Electoral, aprobada mediante Decreto No. 44-2004, obliga al Tribunal Supremo Electoral a ejecutar y

dar seguimiento al cronograma electoral (Tribunal Supremo Electoral de Honduras, 2016).

La ley electoral nicaragüense faculta al Consejo Supremo de Elecciones a emitir una certificación a través de la cual se aprueba el *calendario electoral*, previa revisión de las organizaciones políticas convocadas para cada evento eleccionario (Gaceta de Nicaragua, 2016).

En Perú, sobre la base constitucional (artículo 176 de la Constitución Política del Perú) y legal (artículo 2 de la Ley No. 26859), los cronogramas electorales son aprobados mediante resoluciones dictadas por el Jurado Nacional de Elecciones, máxima autoridad en materia electoral.

En consecuencia, no importa si el *calendario electoral* está contemplado- como un mandato legal para el *organismo electoral*, su necesidad- y utilidad exigen que el mismo sea expedido para garantizar la *transparencia* y eficacia del evento, pues no sólo hace referencia a situaciones de tipo legal y procesal, sino que en el ámbito de la organización electoral, resulta indispensable para la ejecución oportuna de las actividades organizativas necesarias para la celebración de la *elección*.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Organismos electorales - Proceso electoral

Bibliografía:

Código Electoral de la República de Panamá de 1983. Recuperado de: www.tribunal-electoral.gob.pa.

Gaceta de Nicaragua (2016). Recuperado de: <http://www.lagaceta.gob.ni/calendario-electoral-2016/>.

Real Academia Española (RAE) (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, XXIII ed.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2016). *Resolución 10368*. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/res_10368.pdf.

Tribunal Supremo Electoral de Honduras (2016). Recuperado de: http://www.tse.hn/WEB/documentos/Compedio_Ley_Electoral_Reglamentos_Electorales_09.pdf.

Yara Ivette CAMPO B.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

I. Etimología y génesis del concepto

La aplicación del concepto de calidad al campo de la *política* y, particularmente, a la *democracia*, es relativamente reciente. La necesidad de aplicar criterios de calidad en los estudios sobre *democracia* surgió como consecuencia de la heterogeneidad de regímenes que se fueron constituyendo dentro de la denominada tercera ola de *democratización* (Huntington, 1994). Las “desviaciones” con respecto a un tipo ideal de la *democracia*, así como las diferencias entre países y las distancias entre las condiciones reales y las expectativas de las personas, hicieron inevitable esa preocupación. Por tanto, la referencia a la *calidad de la democracia* alude tanto a lo conceptual como al desempeño concreto de los *regímenes políticos*.

II. Definición

Por *calidad de la democracia* se entiende el grado en que un *régimen político* se acerca a un modelo ideal, caracterizado por: 1) la participación universal de las personas que lo integran, 2) cuyas libertades están garantizadas por la plena vigencia de un *Estado de derecho* y 3) los mandatarios responden a las expectativas y demandas de sus mandantes (Altman y Pérez Liñán, 2002; Diamond y Morlino, 2004; Levine y Molina, 2007; Morlino, 2013; Munck, 2009).

III. Componentes de la definición

Si la *calidad de la democracia* se establece con referencia a un tipo ideal de *democracia* y si, a la vez, se busca determinar el grado en que se acerca o se aleja de ese modelo, es imprescindible contar con una definición clara, precisa y operativa de *democracia*. Así mismo, es necesario disponer de un concepto de calidad, esto es, explicitar los criterios de evaluación utilizados.

A. Concepto de calidad

Por su carácter instrumental, es conveniente comenzar por el concepto de calidad. Cabe señalar que la mayoría de autores que han for-

mulado propuestas de evaluación de la *calidad de la democracia* no han hecho explícita la definición de calidad. Excepciones en este sentido se encuentran en Morlino (2013) y en Diamond y Morlino (2005), que proponen tratar la calidad con tres criterios tomados del **marketing** y de la industria. En primer lugar, la calidad puede aludir a los procedimientos específicos que se asocian a cada producto, en el sentido de que un producto de calidad es el resultado de un proceso controlado y exacto. En segundo lugar, la calidad se expresa en las características estructurales del producto, por consiguiente se define por su contenido. En tercer lugar, la calidad deriva de la satisfacción expresada por los consumidores, esto es, se mide por su resultado (Morlino, 2013, p. 42).

B. Concepto de *democracia*

Se debe destacar que, en el marco de la ciencia política, se ha llegado a dos puntos de coincidencia básicos en torno al concepto de *democracia*. El primero es que, independientemente del énfasis que cada autor pone en uno u otro aspecto, existe acuerdo en la identificación de los componentes básicos de la definición. El segundo, íntimamente relacionado con éste, es que existen numerosos factores condicionantes, como los factores socio-económicos, que son elementos externos a la *democracia* y por tanto no forman parte del concepto¹.

En cuanto al primer punto, es evidente que en los últimos años – especialmente después del colapso del sistema soviético– se ha llegado a un consenso en torno a los aspectos básicos que caracterizan a la *democracia*. En términos generales, este punto de acuerdo se asienta en el reconocimiento de tres grandes componentes, que a su vez remiten a los orígenes históricos de la *democracia*.

El primero es el *gobierno* del pueblo o, en otros términos, el orden político como expresión de la voluntad ciudadana. Este componente, que encuentra sus raíces en la *democracia* ateniense, se expresa en la

A estos acuerdos, que podrían calificarse como sustanciales, acerca del concepto de *democracia* debe añadirse uno de carácter práctico, relacionado con las necesidades concretas de la investigación de la calidad. Es la concordancia de los autores en que la definición de *democracia* debe tener un carácter operativo, ya que el objetivo final es la medición y ésta solamente puede hacerse por medio de dimensiones y variables que puedan ser valoradas empíricamente-.

actualidad por medio de un conjunto de procedimientos que viabilizan la participación y la representación de la *ciudadanía*. El segundo es la separación de poderes y su correlato en el ciudadano responsable que controla a los mandatarios. Éste es heredero del principio de *gobier- no* mixto, propio del republicanismo clásico, orientado a impedir la concentración del *poder*. El tercer componente es la vigencia plena de libertades y derechos que garantizan la convivencia ciudadana y el procesamiento pacífico de los conflictos. Su origen está en el liberalismo, con su noción de *ciudadanía* civil y el principio del *gobierno* limitado².

El segundo punto de acuerdo sostiene que la *democracia* es un tipo de *régimen político* y no un ordenamiento socioeconómico. Los factores económicos- y sociales son elementos condicionantes y, a la vez, son el resultado de la gestión del *sistema político* (democrático), pero no son dimensiones o variables propias de la definición. Así, el nivel de pobreza- o la distribución del ingreso no son indicadores de la existencia o inexistencia de *democracia* y tampoco del grado alcanzado por ésta, aunque- sí son factores condicionantes para su surgimiento (Lipset, 1959) y para su permanencia (Álvarez et al., 1996), como también son resultados de la gestión realizada en *democracia* (y por tanto determinan la satisfacción o insatisfacción con la *democracia*). Pero, cabe insistir, un régimen no deja de ser democrático cuando su sociedad presenta altos niveles de pobreza, así como un régimen autoritario no abandona esa condición para transformarse en *democracia* cuando presenta rendimientos económicos y sociales positivos.

Con este conjunto de elementos, la mayoría de autores que han incurrido en el campo de la *calidad de la democracia* se han adherido a lo que usualmente –aunque con poca precisión– se ha considerado como un concepto mínimo de *democracia*. En términos generales, se acercan al concepto de poliarquía propuesto por Dahl (1989; 1991), que entiende a la *democracia* como un *régimen político* caracterizado por el pleno respeto a las libertades, la vigencia de la *ciudadanía* inclusiva (expresada

Con diversas formulaciones y énfasis, la identificación de esos componentes básicos de la *democracia* se encuentran en Collier y Levitsky (1998), Dahl (1989, 1991), Held (2001), Linz (1998), Linz y Stepan (1996), Morlino (2013), Munck (2007), O'Donnell, 2007; 2010), Przeworski (2010), Schmitter y Karl (1996). Sin duda, este tipo de definiciones se encuentra a gran distancia de las definiciones mínimas, como la de Schumpeter (1996 [1942]), que ponen el énfasis en un reducido número de cualidades.

en el *sufragio* universal), la existencia de *elecciones* (libres, limpias, periódicas, competitivas y efectivas) como mecanismo de selección de los gobernantes. Por tanto, el concepto alude a las características del *régimen político*, del *sistema político*, y a las prácticas de los actores, de manera que difícilmente puede ser calificado como mínimo.

IV. Propuestas de medición de la *calidad de la democracia*

A pesar de las coincidencias señaladas en torno al concepto de *democracia*, las propuestas de medición de la calidad no han seguido una pauta uniforme. Por el contrario, ellas presentan gran diversidad en dos aspectos sustanciales. En primer lugar, hay diferencias en las dimensiones que se someten a evaluación, predominando los estudios que abordan un reducido número. En segundo lugar, se encuentran diferencias en los enfoques metodológicos utilizados, especialmente en las técnicas y fuentes- de investigación utilizadas, que van desde la utilización de bases de datos hasta la consulta a expertos, pasando por las encuestas y la in- formación- documental.

Dentro de esa diversidad, un elemento común a los estudios es el interés por la vigencia de las libertades y los derechos civiles. Así mismo, los *derechos políticos*, expresados en plano electoral y/o en el asociativo, son asumidos por esas propuestas de medición bajo distintas perspectivas.

Las mayores discrepancias entre los estudios de *calidad de la democracia* se encuentran en los aspectos metodológicos, así como en las técnicas y las fuentes de información utilizadas. Un punto de desacuerdo es la ponderación de cada una de las dimensiones o, en otras palabras, el peso asignado a cada uno de los componentes de la *democracia* para la evaluación del conjunto. Aunque cada uno de ellos es un elemento constitutivo de la *democracia*, los cambios ocurridos en algunos pueden tener efectos más significativos que los ocurridos en otros³. Por ello, se

A manera de ejemplo, tanto el *Estado de derecho* como la vigencia de los *derechos políticos* son componentes de la *democracia*, pero es innegable que los cambios en el primero pueden tener mayores consecuencias que los producidos en el segundo aspecto, ya que incluso pueden afectar a este último (en cambio, las alteraciones en los *derechos políticos* podrían eventualmente no afectar al *Estado de derecho*). La ausencia de control de esta diferencia puede llevar a otorgar una alta valoración democrática a regímenes que cumplen con algunas condiciones de las mínimas de las *elecciones* pero que muestran tendencias autoritarias o que no garantizan la existencia de una justicia independiente.

puede afirmar que esta es una asignatura pendiente en los estudios de la *calidad de la democracia*, que posiblemente podría superarse, como lo han sugerido algunos autores (Munck, 2009; Morlino, 2013; V-Dem, varios- años), por medio de la selección de un conjunto muy amplio de variables- dentro de cada dimensión. En consecuencia, cabría plantearse como objetivo la desagregación exhaustiva de cada dimensión en las múltiples- variables que la conforman.

Otro punto de discrepancia se encuentra precisamente en las fuentes de información. Al contrario del análisis económico, que tiene a su dis- posición múltiples bases de datos, los estudios políticos carecen de algo equivalente. A pesar de algunos esfuerzos realizados en los últimos años (como la base ACLP, lastimosamente discontinuada, y V-Dem, que está en sus inicios), aún existe un gran vacío en este aspecto. Por ello, la mayor parte de investigadores que trabajan en el tema deben construir- sus propios datos, con todos los problemas que eso acarrea. La principal consecuencia de esta realidad es que se dificulta enormemente la investigación comparativa y la visión diacrónica de la *calidad de la democracia*.

Finalmente, la investigación en este campo, como en cualquier otro, debe- ser muy precisa en la selección de las técnicas de recolección de la información-. La utilización de bases de datos está seriamente limitada por lo señalado antes, de manera que es relativamente poco lo que se puede obtener por ese medio. La utilización de encuestas a la población (como lo hacen Latinobarómetro y LAPOP) solamente puede aportar información acerca de las preferencias de las personas, así como sobre su satisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas y de los mandatarios, pero no son útiles para valorar aspectos como el funcionamiento concreto de esas mismas instituciones, la vigencia de los derechos o la limpieza de las *elecciones*, entre muchos otros.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Democracia - Democracia participativa - Democratización - Derechos políticos - Estado de derecho - Formas de Estado - Formas de gobierno - Participación política - Regímenes políticos

Bibliografía:

Altman, D., y Pérez Liñán, A. (2002) . Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 2, 85-100.

- Álvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F., y Przeworski, A. (1996). Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias. *La Política*, 2, 89-108.
- Collier, D., y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos, innovación conceptual en la investigación comparativa. *La Política*, 4, 137-160.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 4, 20-31.
- Freedom House (2003). *Freedom in the World*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/>.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo*. Madrid: Paidós.
- Levine, D., y Molina, J. (2013). Calidad de la democracia: Fortalezas y debilidades en América Latina. En: *La calidad de la democracia: Perspectivas desde América Latina*, (pp. 119-154). Quito: CELAEP. .
- Levine, D., y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 17-46.
- Linz, J. (1998). Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. En: *La democracia en sus textos*, (pp. 225-266). Madrid: Alianza.
- Linz, J., y Stepan, A. (1996). Hacia la consolidación democrática. *La Política*, 2, 29-49.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 1, 69-105.
- Mainwaring, S., Brinks, D., y Pérez Liñán, A. (2001). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, 1, 37-65.
- Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina*. Maryland: IDEA/LUISS.
- Munck, G. (2009). *Measuring Democracy. A Bridge Between Scholarship and Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Munck, G. (2007). *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*. Nueva York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (2007). Teoría democrática y política comparada. En: *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, (pp. 19-83). Buenos Aires: Prometeo.
- POLILAT/Fundación Konrad Adenauer. *Índice de desarrollo democrático de América Latina (IID-LAT)*. Recuperado de: <http://www.idd-lat.org>.

- Polity IV Project (2014). *Polity IV. Individual Country Regime Trends, 1946-2013*. Recuperado de: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires.
- Schmitter, P., y Karl, T. L. (1996). Qué es... y qué no es democracia. En: *El resurgimiento global de la democracia*, (pp. 37-49). México: UNAM.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- The Economist Group. *The Economist Intelligence Unit*. Recuperado de: <http://www.eiu.com/home.aspx>.
- V-Dem. *V-Dem: Global Standards, Local Knowledge*. Recuperado de: <https://www.v-dem.net/es/>.

Simón PACHANO

CAMPAÑA ELECTORAL

I. Concepto

Puede definirse como *campana electoral* al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos, que tiene como propósito la 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.

Navarro (2013) entiende por *campana electoral* al

(...) conjunto de actividades que llevan a cabo los contendientes de una elección para tratar de influir en las preferencias de los electores y conquistar su voto, todo ello dentro del marco de un proceso comicial y durante un plazo predeterminado que suele concluir poco antes de la jornada electoral (p. 19).

Por su parte, Moreno (2012, p. 57) define la *campana electoral* como “el conjunto de contenidos comunicativos de finalidad política de las

diversas opciones electorales que se producen en un plazo taxativamente fijado en una norma legal y que incluye una expresa petición de voto a una de ellas”.

Cada país tiene elementos particulares que definen a la *campana electoral*. Por ejemplo, en Colombia se entiende por *campana electoral* “al conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o abstenerse de hacerlo”. Mientras que en Nicaragua la *campana electoral* involucra 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 Argentina la definición de *campana electoral* comprende a la “movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates”. Sin embargo, aunque no exista un significado único, dichas actividades constituyen la *campana electoral* y parte importante del proceso. En muchos países, las actividades que involucran las *campañas electorales* son financiadas, directa o indirectamente, por fondos públicos.

Una *campana electoral* comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo- político y otro a través de los medios de comunicación tradicionales y modernos. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y *electores*; no obstante, los *partidos políticos* muestran cada vez menor capacidad de atraer simpatizantes a las plazas públicas, y esto ha llevado a que su impacto se vea reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando a 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 publicidad en televisión. A nivel organizativo,

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.

El uso cada vez mayor de los medios de comunicación masivos ha causado- la llamada profesionalización de las *campañas electorales*, pues al masificarse la televisión y, en menor medida, la internet, el éxito de los mensajes proselitistas depende de las estrategias para empatizar con grupos de *electores* objetivos.

No obstante, algunos académicos llaman la atención sobre algunos efectos negativos de la extensión y adaptación de algunas de las herramientas y técnicas del **marketing** político a la comunicación política. Para Norris (2001, p. 14) entre los cambios más notorios ocasionados por esta nueva forma de hacer campaña “se encuentra el declive de la importancia de la campaña pre-moderna”, es decir, aquella en la que los mítines acercaban a los militantes y a sus líderes, la campaña cara a cara y, finalmente, el contacto de los *electores* con los candidatos.

La *campañas electorales* en las *elecciones internas*

Del mismo modo que se realizan campañas para difundir las *candidaturas* de los oficialmente inscritos, también se realizan campañas para elegir a los representantes de los *partidos políticos* mediante *elecciones* internas. A diferencia de la primera, la segunda busca la selección de candidatos que conformarán las *listas* de los partidos; esto no implica por ningún motivo “el llamamiento de la ciudadanía para la obtención del voto el día de la elección” (Islas, 2009, p. 209).

Las actividades comprendidas dentro de este periodo pueden ir desde congresos partidarios hasta publicidad en medios de comunicación masivos. En algunos países, el financiamiento público directo e indirecto también se extiende a las campañas para las *elecciones* internas. Por ejemplo, en México los partidos tienen destinados minutos en canales de televisión y en radio para difundir sus ofertas electorales, tanto a nivel local como a nivel federal. Asimismo, existen otras *legislaciones electorales* que reconocen el financiamiento público directo para las *elecciones* internas, pero de manera más general.

III. Límites temporales

En gran parte de las legislaciones existen regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la *campana electoral*. Además, se debe señalar que las legislaciones de algunos países usan el término propa-- ganda para referirse a las actividades de la *campana electoral*.

El inicio de las campañas está determinado por la *convocatoria a elecciones*, como en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Es así que el Código Elec-- toral de Costa Rica señala que la *campana electoral* “se desarrolla desde la convocatoria a elecciones hasta el día en que estas se celebren” y la Ley Orgánica 5/1985 de España establece el inicio de la campaña “el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria y termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación”. Sin em- bargo, 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, específicamente, el caso del Perú. Otros son los casos de Ecuador y Venezuela, en donde no están claramente estipuladas las fechas de inicio de la campaña, de ahí que la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela señale que el “Consejo Nacional Electoral es- tablecerá- para cada proceso electoral el lapso de campaña electoral y sus regulaciones específicas”.

En resumidas cuentas, todas las legislaciones entienden la *campana electoral* como un período de tiempo determinado, que suele tener regu-- laciones particulares, que van desde las prerrogativas de los candidatos y partidos, hasta una serie de limitaciones y prohibiciones.

Entre las limitaciones y prohibiciones se observa la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 o 72 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*. Entre las actividades con limitaciones y prohibiciones durante este periodo de tiempo se consideran a la *propaganda electoral*, actos proselitistas, reuniones- y manifestaciones, venta y consumo de alcohol, publicación y difusión- de encuestas, entre otros.

IV. Sujetos de la *campaña electoral*

Si bien formal y únicamente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden 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) expresar públicamente su apoyo a una determinada *can- didatura* solicitando el *voto* para ella, lo que implica realizar actos de *campaña electoral*.

Las normas sobre *elecciones* no imponen restricciones para ellos, salvo en algunas de ellas que limitan la campaña a 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, Poder Ejecutivo, etc.).

Campaña electoral anticipada

Se considera como *campaña electoral* anticipada a las actividades que se emprenden con la intención de crear adhesiones a futuras *candidaturas* u opciones políticas, sin que se haya convocado oficialmente a *elecciones*. En muchos países de América Latina se encuentran casos de *campañas electorales* anticipadas, tanto a nivel de competencia nacional como subnacional-. Frente a escenarios de desigualdad entre los competidores, de deficiente control de los recursos económicos involucrados y escasa fiscalización de los organismos competentes, muchas legislaciones con- templan artículos que sancionan estas prácticas, las cuales van desde amonestaciones públicas hasta descuentos en el financiamiento público directo.

En Guatemala, cuando aún no se había convocado a las *elecciones* presidenciales del 2015, muchos *partidos políticos* ya habían comenzado

con sus *campañas electorales* mediante la difusión de las imágenes de sus candidatos y símbolos partidarios. Mediante el Decreto 117-2014, el Tribunal Supremo Electoral otorgó un plazo para que los *partidos políticos* involucrados retiraran su publicidad. Ante el caso omiso de algunos *partidos políticos*, el *organismo electoral* procedió con la suspensión temporal por hasta 6 meses en 11 casos. Para el año 2016, la *reforma electoral* emprendida contempló la prohibición de campañas en época no electoral.

En México los plazos y límites para las precampañas y *campañas electorales* se encuentran claramente establecidos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 211 numeral 3, señala que:

Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará- con la negativa de registro como precandidato.

Es decir, el órgano electoral mexicano está facultado para negar la inscripción de aspirantes a *cargos de elección popular* que hayan infringido los principios de igualdad de la *competencia electoral*.

En El Salvador, el Código Electoral posee artículos contra las *campañas electorales* anticipadas:

(...) se prohíbe a los partidos políticos o coaliciones y a todos los medios de comunicación, personas naturales o jurídicas, hacer propaganda- por medio de la prensa, la radio, la televisión, mítines, manifestaciones,- concentraciones, hojas volantes, vallas, aparatos parlantes, en lugares públicos, antes de la iniciación del período de propaganda.

Sin embargo, a pesar de las denuncias y de las advertencias del Tribunal Supremo Electoral, no se registra ninguna sanción efectiva para los partidos infractores.

En el Ecuador, mediante el Reglamento para el Control del Financiamiento, Propaganda y Gasto Electoral, el Consejo Nacional Electoral

trata de mitigar la difusión de cualquier tipo de publicidad proselitista en medios de comunicación antes del inicio de la *campana electoral*. Éste señala lo siguiente “la propaganda y promoción realizada con anterioridad a la convocatoria será considerada parte del gasto del campaña electoral en el caso que la persona a la que se le fomentó sea inscrita y calificada como candidata o candidata”, es decir, que los gastos en que se incurra al realizar *campanas electorales* anticipadas son imputados del financiamiento público directo.

Por otro lado, antes de siquiera haberse realizado *elecciones* internas y, por ende, sin haberse inscrito alguna *candidatura*, en Perú muchos aspirantes políticos, con o sin *partido político* con inscripción válida, comenzaron a divulgar supuestas *candidaturas* para las *elecciones* generales del 2016. Lamentablemente, y a pesar de las *reformas electorales* emprendidas en este país, aún no se ha decidido legislar contra las *campanas electorales* anticipadas.

VI. 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 *campana 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 *campana 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 *cam- paña 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 infor-- mativos- 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*.

VII. Financiamiento de la *campaña electoral*

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 República Dominicana, Perú y Paraguay, en los que se toma en cuenta el número de *votos* obtenidos en las *elecciones* para asignar el presupuesto. 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.

VIII. 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 y la ley portuguesa 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, África del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay. Posteriormente, el tiempo de prohibición se fue reduciendo, entre otras cosas, porque en la era de internet y las redes sociales resulta casi imposible que normas de esta naturaleza sean eficaces.

Vocablos de referencia:

Convocatoria a elecciones - Encuestas electorales - Financiamiento político - Propaganda (política y electoral)

Bibliografía:

Asociación Civil Transparencia (2016). *Primer reporte de observación electoral sobre campañas anticipadas*. Recuperado de: <http://goo.gl/yFD9M8>.

- Boas, T. (2011). Variedades de campañas electorales. Contagio del éxito y campañas presidenciales en América Latina. *Revista Polítai*, 2 (3), pp. 41-72.
- Brea Franco, J. (1989). Campañas electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Centro Carter. (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Recuperado de: <https://goo.gl/Ib62Rd>.
- Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I., y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña (candidatos, medios y electores en una nueva era)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Islas, A. (2005). Precampañas. En: Cienfuegos, D., y López, M. (coords.). *Estudios en homenaje a Jorge Fernández Ruiz. Derecho Internacional y otros temas* (pp. 205-215). México D.F: Centro de Investigaciones Jurídicas.
- Lauga, M. (1998). La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 702-742). México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, C. (2012). Los efectos de las campañas electorales sobre el sentimiento de eficacia política. *Revista Española de Ciencia Política*, 30, pp. 55-74.
- Navarro, C. (2013). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada: Regulación de las campañas*. México: Instituto Federal Nacional.
- Navas, X. (1993). La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina. En: Nohlen, D. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (pp. 145-166). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Norris, P. (2001). ¿Círculo virtuoso? La comunicación política en las democracias post-industriales. *Revista Española de Ciencia Política*, 4, pp. 7- 33.
- Priess, F., y Tuesta, F. (1999). *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

CAMPAÑA NEGATIVA

I. Génesis del concepto

Las *campañas negativas* son un tipo de estrategia de comunicación política utilizada de un modo cada vez más frecuente en el contexto de las *campañas electorales*. Estas últimas tienen como objetivo persuadir al *electorado* para obtener su *voto* en favor de un opción política- pero también para evitar que se decanten por otras opciones (Martín-Salgado, 2002). Tienen además otras funciones, como fomentar un compromiso- cívico en la *ciudadanía* que coadyuve a su identificación con el *sistema político* y proporcionar información a los *electores* para que puedan tomar una decisión sobre su *voto* (Crespo, 2004).

Para lograrlo, en las campañas se utilizan diversos contenidos comunicativos de intencionalidad política, a los que la *ciudadanía* se ve expuesta- dentro de un plazo legal, que buscan establecer la agenda (García Beaudoux et al., 2007, p. 20), es decir, los marcos discursivos en los cuales- se moverá la competencia. Estos contenidos se estructuran en torno- a mensajes políticos que diferencien a los postulantes del resto de *candidaturas* resaltando sus cualidades positivas o fijando su posición en determinados temas que consideran relevantes para la *ciudadanía*. Pero,- también, señalando las debilidades o aspectos negativos de sus contendores-. Es en este marco que surge como estrategia lo que se ha denominado como *campañas negativas*.

II. Definición y elementos conceptuales

Se entiende por *campañas negativas* aquellas que en vez de resaltar los elementos positivos de una *candidatura* propia están centradas en describir o llamar la atención sobre los defectos del adversario a nivel de su personalidad, trayectoria o de sus posiciones políticas, de modo tal de socavar o poner en duda su idoneidad como alternativa a elegir (Martín Salgado, 2002; García Beaudoux y D'Adamo, s/f; Dworak, 2012). Su objetivo, por tanto, es debilitar la imagen o posiciones de un contendor frente a los votantes partiendo de un cálculo político en el cual se presume que atacar perjudicará más al adversario que poner en peligro a la propia *candidatura* que ejecuta el ataque (Lau y Rovner, 2009, p. 292).

Algunos autores consideran que una *campaña negativa* es aquella que contiene argumentos políticos que pueden ser tanto verdaderos como falsos (García Beaudoux y D'Adamo, s/f.). Sin embargo, otros introducen el requisito de que la información presentada se ajuste a la verdad (Martín Salgado, 2002; Dworak, 2012). Si esto no fuera así se estaría más bien ante lo que se conoce como “campaña sucia”, definida como aquella que recurre a ofensas, inventa información, cae en la calumnia o se entromete en la vida privada del candidato (Dworak, 2012) .

Existe mucho debate sobre su uso en *campaña electoral* y los efectos que genera. Respecto de lo primero, mientras algunos consideran que el uso de esta estrategia es un riesgo que se puede correr, que termina afectando- a los propios candidatos y a todo un sistema político (Izurieta, 2005, p. 31), otros sostienen que si lo que las campañas buscan es dotar al *electorado* de la mayor información posible para tomar una decisión, su uso –en la medida que se trate de información veraz– puede incrementar el nivel de conocimiento sobre los aspectos positivos y negativos de las alternativas- existentes y sobre su capacidad real para gobernar, dado que no es esperable que quien postula ponga de relieve sus propias falencias (Martín Salgado, 2002; Geer, 2006, citado en Lau y Rovner, 2009; Dworak, 2012).

Respecto de lo segundo –es decir, los efectos que pueden causar– es posible identificar algunos en función de cómo impactan a las propias *candidaturas* o al *electorado*. Si se hace referencia a las propias *candidaturas* en contienda, estas estrategias pueden producir un “efecto **boomerang**”, por el cual los sentimientos negativos se dirigen al atacante y no al atacado; un “síndrome de la víctima” que genera sentimientos positivos hacia el atacado si se percibe que el ataque ha sido deshonesto o injusto, o un “doble deterioro” en virtud del cual, tanto el atacante como el atacado resultan perjudicados (García Beaudoux y D'Adamo, 2007, p. 5).

Con relación al *electorado* se ha señalado que pueden fomentar su desmovilización y que no se concurra a votar, que propician el *voto en blanco* o generan una mayor desconfianza hacia el sistema ya que los *electores* suelen ser más reticentes al uso de publicidad negativa (sobre--todo utilizada en extremo) en una *campaña electoral*; aunque también otras investigaciones señalan que estimulan la participación, a excepción

de aquellas que traspasan la crítica y recurren a la mentira frontal (Martín Salgado, 2002; García Beaudoux y D'Adamo, 2007).

Finalmente, también se sostiene que el *electorado* es capaz de discernir entre ataques malintencionados y comparaciones legítimas (Lau y Rovner, 2009) y que, en todo caso, los mensajes negativos afectarían más a los votantes menos implicados en *política* que tienen una menor capacidad de análisis que a aquellos que están más implicados, capaces de tener una mirada más crítica (Canel, 1998).

III. Acepciones de la voz

Existen varias formas de concebir y ejecutar una *campaña negativa*. Las más utilizadas son la que se conocen como campaña del miedo, la yuxtaposición o contraste y los ataques negativos **per se** que, en caso estén basados en información falsa, podrían ser considerados como campaña sucia. Según Martín Salgado (2002) en la campaña del miedo el objetivo está centrado en hacer sentir al *electorado* una amenaza creíble que apela de modo interconectado a dos miedos, con el fin de disuadirlo de votar: el miedo a perder algo propio conjugado con los temores que le pueda producir una *candidatura* determinada.

En el caso de la yuxtaposición o comparación la finalidad es contrastar de modo descriptivo las *candidaturas* en función de los perfiles, la gestión o las promesas, debiendo estar estructurados con base en comparaciones veraces y dejando en manos del *electorado* la decisión final (Martín Salgado, 2002; Jamielson et al., citado en Lau y Rovner, 2009). Por último, los mensajes negativos se centran directa y explícitamente en las debilidades del adversario con el fin de crear disonancias negativas en los *electores* (Martín Salgado, 2002; García Beaudoux et al., 2007).

IV. Ejemplos y regulación en América Latina

En los últimos años se ha podido observar un uso cada vez más frecuente- de *campañas negativas* en la región. Dentro de este tipo de estrategias- las más usadas han sido las campañas del miedo e incluso las campañas sucias. Ejemplos de las primeras se han observado en las últimas- *elecciones* presidenciales de Brasil (2014) y Argentina (2015)

a través de los **spots** “Fantasmas del Pasado”¹, en la primera, y “¿Te imaginas?”², en la segunda. Pero ya desde la década de los 90 se pueden encontrar ejemplos como el **spot** del “Schock” difundido en la campaña presidencial peruana de 1990³.

En el caso de las campañas sucias, éstas han estado presentes en las *elecciones* presidenciales de Colombia (2014) y de República Dominicana (2015) y en el referéndum para modificar la Constitución boliviana en el tema de la *reelección* presidencial (2016). Acusaciones no probadas sobre financiamiento ilegal de campañas o corrupción en la concesión de obras públicas o referidas a la vida privada de los candidatos, han sido el mensaje central de dichas campañas⁴.

Un caso paradigmático es el de México, cuyas campañas presidenciales de 2000 y, más intensamente, la de 2006, tuvieron como eje principal de la contienda campañas sucias a través de diversos **spots** en los que, en la mayoría de casos, se denigraba las características personales de los candidatos⁵. Ello llevó a que en 2007 se prohibiera constitucional y legalmente lo que se ha definido como campañas sucias, lo que está plasmado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que contempla la prohibición de expresiones que calumnien a las personas en los mensajes de campaña (Art. 247.2), ordenándose la suspensión inmediata- y retiro de este tipo de mensajes.

Spot elaborado por el Partido de los Trabajadores, difundido en la segunda vuelta en la que se enfrentaron Dilma Rousseff, candidata de dicho partido, y Aécio Neves, candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

Spot elaborado por la *candidatura* de Daniel Scioli (Frente para la Victoria) para atacar a Mauricio Macri, (PRO) durante la segunda vuelta presidencial.

Spot elaborado por el Partido Aprista Peruano para atacar la *candidatura* del Frente Demo- crático (FREDEMO).

En el caso de Colombia, el expresidente Álvaro Uribe acusó al presidente Juan Manuel Santos de haber recibido dinero del narcotráfico para financiar su campaña a través de su asesor de campaña. En el caso de República Dominicana se trató de un **spot** de televisión contratado (y difundido en algunos medios) por el Partido Revolucionario Moderno para atacar al presidente Danilo Medina, candidato a la *reelección*, asociándolo con la empresa brasileña Oderbrecht y con un supuesto intercambio de favores por obras tras haber recibido asesoría y dinero para su campaña. Por último, en el caso boliviano, la información giró en torno a la eventual existencia de un hijo secreto y no reconocido del presidente Evo Morales.

Al respecto se puede consultar en extenso Pérez Dámazo (2014) que explica en profundidad los ataques del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional hacia el candidato Andrés López Obrador del Partido de la Revolución Democrática.

Argentina es otro país que en su Código Nacional Electoral ha regulado su prohibición: impone pena de prisión de 2 meses a 2 años a quien con engaños induce a votar en una forma determinada o a abstenerse de hacerlo (art. 140). Otro es Honduras, que en su Ley Electoral y de Organizaciones Políticas establece que la *propaganda electoral* debe mantenerse dentro de los límites de la moral y la ética con una sanción penal frente a su incumplimiento (Art. 146) y, además, prohíbe la *propaganda* anónima o aquella que promueva el *abstencionismo electoral*, el incumplimiento de la ley o el irrespeto a las instituciones políticas y la dignidad de las personas (Art. 148).

Si bien el argumento central para la regulación de este tipo de prohibiciones legales es que la proliferación de campañas sucias socava la legitimidad y fortaleza de las *democracias* pues termina desacreditando no sólo a los candidatos atacados sino a todo el sistema y generando desconfianza en la *ciudadanía*, el tema no está exento de debate. Aquellos que se oponen a cualquier tipo de control externo suelen esgrimir como argumento que las campañas deben estar protegidas por el derecho a la libertad de expresión y que son los estándares de los *electorados* los que deben fijar los límites permisibles castigando en las urnas a quienes se excedan (Martín Salgado, 2002, p. 247). Otros hacen énfasis en la subjetividad en la interpretación que pueden entrañar tipificaciones legales que aluden a la ética (Dworak, 2012, p. 125) y la moral. Por tanto, en particular en el caso de las campañas sucias, si bien las regulaciones específicas para prohibirlas pueden ser deseables, su adopción entraña complejos desafíos.

Vocablo de referencia:

Campaña electoral

Bibliografía:

- Canel, M. J. (1988). Los efectos de las campañas electorales. *Communication & Society*, 11(1), 47-67. Recuperado de: http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=150.
- Crespo, I. (2004). ¿Para qué sirven las campañas electorales? En: Crespo Martínez, I. (dir.). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Cómo seguir una campaña electoral. Guía para ciudadanos, políticos y periodistas*, III. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

- Dworak, F. (2012). A favor de las campañas negativas. Un alegato para México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, VI (30), 118-135.
- García Beaudoux, V., D'Adamo, O., y Slavinsky, G. (2007). *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en elecciones presidenciales*. Barcelona: Gedisa.
- García Beaudoux, V., y D'Adamo, O. (s/f). *Campaña negativa: propuesta de una matriz de variables e indicadores para su análisis*. Recuperado de: <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/abrir-ponencia.php?f=402-F5277aa2d4021383574061-ponencia-1.pdf>
- Izurieta, R. (2005). Cómo comunicarse con los ciudadanos indiferentes. En: Gergen, D., Lewis, A., y Izurieta, R. *Cambiando la escucha. Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*. Buenos Aires: La Crujía.
- Lau, R. R., y Rovner, I. B. (2009). Negative Campaigning. *The Annual Review of Political Science*, 12, 285-306. Recuperado de: http://fas-polisci.rutgers.edu/lau/articles/Lau-Rovner_NegativeCampaigning.pdf.
- Martín Salgado, L. (2002). *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Barcelona: Paidós.
- Pérez Damazo, A. Y. (2014). Campañas negativas en las elecciones 2000 y 2006 en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, LIX (222), 87-116.

Beatriz LLANOS

CANDIDATURAS

Ver: SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

I. Concepto y origen

De acuerdo con el concepto aportado por Ferreyra (2002), la *candidatura independiente* “es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político” (p. 7).

En este sentido, la postulación directa o *candidatura independiente* se realiza cuando el ciudadano está en posibilidad de ejercer de manera libre y autónoma su derecho fundamental al *sufragio pasivo*, entendido de manera dual como derecho a ser elegible y derecho a presentarse como candidato. Esto es así porque para presentarse ante el *electorado* como una opción política, no sólo se requiere demostrar la idoneidad para el cargo a través del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, y no encontrarse en un supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad, sino estar facultado para concurrir a la competencia electoral a través de una postulación propia e independiente, sin la intermediación de un *partido político* (Aragón, 2007, p. 111). Dicho de otra manera, además de reunir los requisitos para el cargo se requiere obtener la *candidatura*, carácter que se adquiere en los plazos y bajo las condiciones previstas por la *legislación electoral* respectiva, ya sea local o federal. Fernández Segado destaca la importancia de las *candidaturas* al afirmar que se han convertido en una **conditio sine qua non** para que la *elección* pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al *sufragio pasivo* pueda ejercerse (Fernández, 2007, p. 339).

En distintos países latinoamericanos el *sufragio pasivo* cuenta con una restricción fundamental que, como premisa esencial de las *democracias* asentadas en la hegemonía de un *sistema de partidos*, ha impedido a los ciudadanos el ejercicio pleno de este derecho de *participación política*: la exigencia de estar afiliado a un *partido político* o bien la obligación de ser postulado por una organización de esa naturaleza.

El monopolio de los *partidos políticos* para definir quiénes ejercerán las *candidaturas* en las contiendas por el *poder* público se remonta a la década de 1970. Esta limitación al derecho al *sufragio pasivo* se justificó en la necesidad histórica y política de tutelar la institucionalización del régimen representativo mediante el enraizamiento de los *partidos políticos* en la sociedad (Alcántara, 1994, pp. 19-34). Cuatro décadas después es difícil negar el avance de ese propósito, pero es aún más difícil ocultar el profundo distanciamiento de los institutos políticos con relación a los ciudadanos,- situación que ha llevado a un sector de la doctrina a hablar de la crisis de los partidos e, incluso, de la crisis de la representación (OEA, 2010, pp. 99-106).

Principales problemáticas de las candidaturas independientes

Como fenómeno relativamente nuevo dentro de las *democracias* representativas de la región, la problemática de las *candidaturas independientes* puede analizarse desde dos perspectivas: una eminentemente política, derivada del efecto que generan en un contexto dominado por *partidos políticos*, y otra estrictamente jurídica, como concretización del derecho fundamental de *participación política*, que por esta condición exige una interpretación orientada a posibilitar su más amplio ejercicio al interior de una *democracia*.

En primer término, la gran paradoja de las *candidaturas independientes* consiste en que se ubican en un punto intermedio entre la *democracia* representativa y la *democracia directa*, situación que altera el tradicional papel de intermediación de los *partidos políticos*. Debe dejarse sentado que su existencia no nos traslada a la *democracia* de la identidad, ni implica la desaparición de los *partidos políticos* que, por su propia naturaleza, continúan siendo endémicos a la *democracia*; empero su sola presencia demanda un replanteamiento de nuestra concepción de la *democracia* para abrir espacios a otras formas de participación y representación- supervenientes y alternativas a los partidos.

A nadie es ajeno que en las *democracias* pluralistas los *partidos políticos* dominan casi todos los extremos de la *democracia* representativa y de la esfera social: su militancia, las *elecciones*, la sociedad, las instituciones, y su propia actividad política (Soriano, 1999, pp. 265 y ss). Ante este monopolio de la esfera pública, las *candidaturas independientes* constituyen una válvula de oxigenación del *sistema político* que en el mediano plazo puede posibilitar el resurgimiento de la *democracia* y de la *representación política* bajo formas de participación en donde los ciudadanos acceden a la toma de decisiones de manera más intensa y directa. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en algunos países de la región (como es el caso de Ecuador, Bolivia, Panamá y México) por fortalecer el *sistema político* e incentivar otras vías de participación ciudadana, los *partidos políticos* continúan siendo los actores centrales de la representación en la región (Freidenberg, 2016, p. 12).

Ahora bien, si se considera esta forma de participación como la concretización de derechos fundamentales, entonces el análisis deberá cen-

trarse en desvelar la razonabilidad de que su ejercicio sea condicionado a la afiliación a un *partido político* o a la postulación exclusiva por alguno de ellos.

La paradoja del *voto* pasivo consiste en que, por un lado, la exclusividad para determinar las *candidaturas* supedita su ejercicio al influjo de dos derechos adicionales: el derecho de libre afiliación a un *partido político* y el derecho de asociación política –que fundamenta la existencia de los partidos–. De este modo, la exclusividad de la nominación se justifica en virtud de que personifica el ejercicio de *derechos políticos*; sin embargo, desde la perspectiva contraria, hacer depender el derecho a postularse del ejercicio previo de distintos derechos conduce a su merma o afectación. Dicho en otros términos, toda norma que limita la libre postulación de candidatos, que la condiciona a un aval de partidos o al ejercicio previo de otros derechos, constituye un trato diferenciado entre ciudadanos para el ejercicio del derecho a ser votado, lo cual incorpora una discriminación normativa injustificada en el contexto de las *democracias* contemporáneas. Ello es así porque la condición de estar afiliados para poder ser postulado o, en caso de no estarlo, la posibilidad de ser nominados exclusivamente por un partido y la consecuente prohibición de acceder a los cargos de representación popular por la vía independiente, introducen un trato dispar ante un estatus de *ciudadanía* igual que debe traducirse en semejantes posibilidades de ejercicio del mismo *derecho político*.

El derecho al *sufragio pasivo* se ha visto sometido a una ampliación conceptual derivada del enriquecimiento que de su objeto de tutela ha hecho tanto la doctrina como la jurisprudencia, concibiéndose como el derecho a ser elegible, a postularse o ser postulado como candidato, a ser registrado, a ser votado en las *elecciones*; asimismo, el derecho a acceder al cargo, a desempeñar el encargo público y a permanecer en él hasta su debida conclusión. Incluso, esta concepción garantista ha cubierto, en el caso mexicano, el derecho a la remuneración de los servidores públicos que desempeñen cargos de *elección* popular (TEPJF, 2011).

Candidaturas independientes en América Latina

El reconocimiento jurídico de las *candidaturas independientes* en la región ha sido dispar y producto de causas diversas, pero con algunos

tintes comunes: la baja estima y credibilidad que tienen los *partidos políticos*, el déficit de su desempeño en el ejercicio del *gobierno*, el deterioro de su función articuladora y representativa, la emergencia de colectivos sociales que buscan espacios autónomos de *participación política* y la progresiva aparición de liderazgos que no comulgan con la ideología de los partidos y que no han encontrado acomodo en ellos (Zovatto, 2008, pp. 12 y ss).

Actualmente, 11 países de la región regulan, con distintas modalidades, la libre postulación de los ciudadanos en las *elecciones*: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela; en la mayoría de ellos las *candidaturas* tradicionales conviven con las postulaciones que pueden realizar diversas formas de asociaciones y ciudadanos en lo individual.

Así, en un primer bloque se encuentran Guatemala, El Salvador y Panamá, que se caracterizan por mantener una fuerte exclusividad de los partidos en la postulación de *candidaturas*, pero que abren espacios, aunque sean mínimos, a otras modalidades de participación. En el caso de Guatemala, los *partidos políticos* mantienen exclusividad en todas las *candidaturas*, con excepción de las alcaldías y para las corporaciones municipales que se confieren a los comités cívicos. En El Salvador se abre esta posibilidad únicamente para la Asamblea Legislativa, mientras que en Panamá se permite para diputados de la República, alcaldes, concejales, representantes de corregimiento y para presidente y vicepresidente, en virtud del fallo de la Corte Suprema que declaró inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral.

Un segundo bloque de experiencias atempera la exclusividad aludida de los *partidos políticos*, al permitir la postulación por parte de organizaciones de ciudadanas y ciudadanos en lo individual. Aquí se ubican Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Las legislaciones de Colombia, Ecuador y Paraguay ofrecen un espacio institucional relevante a los movimientos políticos, que son asociaciones de ciudadanos que se constituyen, entre otras cosas, para la presentación de *candidaturas* para cualquier cargo electivo en disputa —en condiciones similares a los *partidos políticos*—; en Bolivia, al margen de los partidos se ubican las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de las naciones y pueblos

indígenas originario-campesinos; en Perú, este espacio adicional lo tienen las agrupaciones independientes, mientras que en Venezuela, junto a los partidos concurren los grupos de *electoras* y *electores*.

En este mismo grupo se ubican los países que reconocen dos modalidades de *participación política* para todos los cargos: la de los *partidos políticos* y la que se ejerce a través de las *candidaturas independientes*; este es el caso de Chile, Honduras, República Dominicana y México, país que recientemente entró a esta clasificación al eliminar, mediante reforma constitucional de agosto de 2012, el monopolio de los *partidos políticos* para la postulación de *candidaturas* en los cargos de presidente de la República, diputados y senadores federales, con el consecuente reflejo en el ámbito local.

De esta revisión resulta evidente la gradual disminución del monopolio en la presentación de *candidaturas* por los *partidos políticos*, que hoy únicamente subsiste en Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay. La tendencia en los países de la región se orienta hacia la eliminación de obstáculos al ejercicio del derecho a ser votado, bajo una nueva concepción de igualdad y libertad política, en donde las restricciones al ejercicio del *sufragio pasivo* producto de la exigencia de la intermediación de los partidos parece cada vez menos justificada.

IV. Las *candidaturas independientes* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre *candidaturas independientes* es todavía escasa. La interpretación del contenido del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que le da cobertura jurídica al derecho de *participación política*, se encuentra básicamente en las sentencias de los casos Yatama y Castañeda Gutman. Es significativo advertir que en estos casos la Corte IDH mantuvo posturas distintas, ya que frente a una inicial apuesta por el auspicio de formas de *participación política* al margen de los partidos, su segunda resolución fue más restrictiva, al redimensionar el papel que éstos ejercen en las *democracias* contemporáneas.

Así, en el análisis de la exclusividad de los *partidos políticos* mexicanos para postular *candidaturas* a puestos de *elección* popular, la Corte

IDH fue muy consecuente con los argumentos del Estado mexicano cuando adujo que la medida restrictiva para acceder a cargos de *elección* pública respondió fundamentalmente a necesidades sociales imperiosas, basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales como, por ejemplo, a la necesidad de crear y fortalecer un *sistema de partidos* políticos que en el contexto de la década de 1970 no existía.

Si bien la necesidad institucional de enraizar y fortalecer a los partidos es compartida en los países de la región, ante la exigencia histórica de relanzar sus bases democráticas, lo cierto es que en la actualidad esa premisa debe ser objeto de ponderación frente a la necesidad, igualmente relevante, de garantizar el más robusto ejercicio de los derechos de *participación política*.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Derechos políticos - Electorado - Participación política - Partidos políticos - Sistemas de partidos - Sistemas políticos - Sufragio activo y pasivo

Bibliografía:

- Alcántara Sáez, M. (1999). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Aragón, M. (2007). Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 178-197). México: FCE.
- Astudillo, C. (2016). La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Perú: PUCP/UNAM-III/OEA/SAAP/Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Fernández Segado, F. (2007). Las candidaturas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 527-587). México: FCE.
- Ferreira, R. G. (2002). Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos. *Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional*. Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto, p. 7.
- Freidenberg, F. (2016). Los sistemas de partidos de América Latina: Dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En: Freidenberg, F. (ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, t. 1. (México, América Central y República Dominicana). México: UNAM-III/INE.
- Presno Linera, M. Á. (2012). *El derecho de voto*. México: Porrúa.

- Soriano Díaz, R. L. (1999, julio-septiembre). El dominio de los partidos políticos: Partidos y sociedad. *Revista de Estudios Políticos* (105), 265-277.
- Zovatto, D. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En: Zovatto, D. (coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, (pp. 3-187). México: UNAM.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010). *Nuestra Democracia, México*. Washington, D.C.: PNUD/FCE.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2011). Jurisprudencia 21/2011. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, 4 (9), 13-14.

César ASTUDILLO

CAPACITACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

La palabra capacitación se deriva del vocablo capaz, en latín **capax**, que significa dar cabida o recoger en su interior; así, la acepción de capa- citación puede interpretarse como la preparación que recibe una persona para tener cabida en un entorno.

La *capacitación electoral*, por tanto, es el conjunto de procesos y técnicas mediante los cuales se transmite a los destinatarios conocimientos,- destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de tareas dentro del *proceso electoral*.

II. La actualidad de la capacitación

La tercera ola democratizadora conceptualizada por Samuel Huntington (1994) propició en América Latina un proceso de consolidación de la *democracia* basado en la sofisticación de las reglas electorales, buscando con ello blindar y elevar la *calidad de las democracias*, así como garantizar la integridad de las *elecciones*. Este proceso de consolidación ha estado acompañado de constantes *reformas electorales* que, si bien no han sido homogéneas en su ritmo y contenido (Freidenberg y

Došek, 2016), han tenido como consecuencia la necesidad de capacitar sistemáticamente a los actores que intervienen en los segmentos de los *procesos electorales* y, particularmente, en la *jornada electoral*.

En ese escenario, el papel actual que juegan los órganos de administración y control jurisdiccional electoral se ha tornado fundamental, pues son éstos los encargados indirectamente de la *gobernanza* y del *Estado de derecho* (López Pintor, 2000) y, dentro de ese rol, el garantizar la *capacitación electoral* se ha convertido en una de sus tareas fundamentales.

Clasificación de la *capacitación electoral*

De acuerdo a la categorización que realiza IDEA Internacional (2006) y que retoma Irma Méndez de Hoyos para la región (2014), podemos encontrar modelos de *administración electoral* independientes, gubernamentales y mixtos, determinados por la vinculación gubernamental y partidista de las personas al frente de los órganos. Además, en América Latina podemos distinguir diseños en donde la labor de administración y control jurisdiccional se concentra en un mismo órgano, predominantemente jurisdiccional, mientras que, en otros, la tarea de administración la desempeña una instancia diferente.

Independientemente del diseño institucional de cada país, los órganos deben aplicar una serie de principios que son fundamento de la administración y control jurisdiccional electoral (IDEA, 2006): independencia, imparcialidad, integridad, *transparencia*, eficiencia y efectividad, vocación de servicio y profesionalidad. Tomando lo anterior como punto de partida, una propuesta de clasificación de la *capacitación electoral*, con base en su estrategia de implementación y el tipo de actores a quienes está dirigida, es la siguiente: a) capacitación para la profesionalización de los órganos electorales, b) capacitación para la profesionalización de los *procesos electorales* y c) capacitación para la *jornada electoral*.

Capacitación para la profesionalización de los órganos electorales.

Uno de los pilares esenciales para la buena gestión de los órganos de administración y control jurisdiccional electoral consiste en dotar a sus recursos humanos de un programa permanente de *capacitación*

electoral basado en competencias profesionales, que favorezca la profesionalización- de las organizaciones. La estrategia puede incluir programas- de formación, actualización y capacitación específica.

Además de la especialización en materia electoral, es necesario considerar que al interior de las instituciones de administración y control jurisdiccional electoral se llevan a cabo procesos administrativos y técnicos propios del funcionamiento organizacional, que reclaman capacitación en diversas materias, como son, por ejemplo: sistemas computacionales, finanzas, comunicación social, gestión de recursos humanos, archivos, entre otros.

En ese sentido, es idóneo que, a través de sus centros de formación o mediante recursos externos, los órganos de administración y control jurisdiccional- electoral puedan generar programas y estrategias encaminadas al fortalecimiento de las competencias profesionales requeridas en cada contexto, sin menoscabar la visión comparada internacional- que permita la generación de estándares globales.

Los programas de formación propician que las y los servidores públicos- desarrollen procesos educativos relacionados con el ámbito- cultural, académico y disciplinario, así como el desarrollo de habilidades e integración de valores expresados en actitudes. Este tipo de programas permiten a las y los destinatarios contar con la preparación necesaria para desarrollar funciones de mayor complejidad y responsabilidad. En este rubro se inscriben maestrías, especialidades y diplomados.

Por su parte, los programas de actualización brindan la información necesaria y suficiente para que las y los servidores públicos estén al tanto de las transformaciones constitucionales y legales en la materia electoral o en los ámbitos técnicos necesarios para la gestión organizacional. Este tipo de programas están enfocados en brindar una visión global sobre determinados temas a partir del análisis comparado de las últimas discusiones que ofrece la literatura espe- cializada.

La capacitación específica es la preparación concreta para la realización de una tarea, por lo tanto, ésta debe ser acorde con las necesidades organizacionales. Los contenidos presentados contri- buyen al desempeño de las y los servidores públicos en las labores

cotidianas. En este rubro se consideran, en el ámbito de la gestión institucional, cursos relacionados con introducción a la organización y el conocimiento de manuales y procedimientos de organización concreta- de cada institución, mientras que para el mejor desempeño del ámbito sustantivo (administrativo y jurisdiccional) de las organizaciones,- se deben ofrecer herramientas como redacción de resoluciones, reglas y procedimientos electorales en cada una de sus etapas, como pueden ser: distritación, asignación de escaños por el sistema de representación proporcional, derechos humanos, acceso a medios de comunicación, entre otros.

Capacitación para la profesionalización de los *procesos electorales*. Las reglas del juego del *sistema electoral* interactúan directamente con *partidos políticos*, *organizaciones de la sociedad civil*, observadores electorales, medios de comunicación, comunidades académicas y *ciudadanía* en general. En ese sentido, resulta primordial que los órganos de administración y control jurisdiccional contemplen en sus programas de *capacitación electoral*, estrategias enfocadas en estos actores, lo cual permite incrementar la calidad de los *procesos electorales*, su *legitimidad* y, con ello, su integridad.

Es común que los *partidos políticos*, por ejemplo, tengan obligaciones o facultades estatutarias para capacitar a sus militantes y operadores; sin embargo, el que los órganos de administración y control jurisdiccional electorales generen vínculos directos y estrategias conjuntas en materia de capacitación con estos actores permite estandarizar los conocimientos transmitidos, las capacidades desarrolladas y *procesos electorales* más íntegros.

La tarea no es sencilla pues deben diseñarse programas de capacitación y divulgación específicos que permitan transmitir información sobre procedimientos complejos a través de lenguaje ciudadano. Sin embargo, este reto debe ser una de las tareas primordiales de los órganos de administración y control jurisdiccional electoral. Es así que el tipo de programas que deben proporcionarse a estos actores puede clasificarse de la siguiente manera: capacitación básica, capacitación especializada e implementación de programas de proyección social.

Capacitación básica. Materializada mediante cursos que permiten un acercamiento primario a las reglas y procedimientos de los *procesos electorales*, este tipo de capacitación aborda temáticas como mecanismos de *participación política*, conocimiento del *sistema político y electoral*, mecanismos de protección de derechos, entre otros. Los actores destinatarios de este tipo de capacitación pueden ser los cuadros de los *partidos políticos*, observadores electorales y *organizaciones de la sociedad civil*.

Capacitación especializada. Este tipo de capacitación está dirigida a *partidos políticos*, órganos subnacionales de administración y control jurisdiccional electoral, especialistas en la materia electoral, entre otros. Su objetivo es brindar conocimientos específicos sobre aspectos concretos de las reglas del juego electoral que les atañen de forma directa, tal es el caso de los plazos y métodos para interponer una demanda, conocer las reglas de financiamiento y fiscalización de *partidos políticos*, conocer criterios jurisprudenciales en la aplicación de las reglas electorales y conocer aspectos constitucionales o legales derivados de *formas electorales*.

Con este tipo de capacitación se busca generar condiciones de igualdad de la competencia electoral, contribuyendo a la homologación de conocimientos especializados entre los actores. En este tipo de capacitación se puede hacer uso de programas de formación, actualización y capacitación específica.

Proyección social. Aunado a los programas de capacitación es idóneo que los órganos de administración y control jurisdiccional electoral desarrollen estrategias compuestas por actividades de divulgación relacionadas con su funcionamiento, sus resultados, mecanismos de *rendición de cuentas*, así como actividades enfocadas en la generación de conocimiento en la materia, como pueden ser publicaciones, financiamiento de estudios, organización de encuentros con especialistas, entre otras. Estas actividades pueden realizarse con aliados estratégicos que permitan ampliar su alcance, tales como comunidades académicas, instituciones de la administración pública, etcétera.

Las actividades de proyección social son puente entre la *capacitación electoral* y la *educación electoral*, ésta última relacionada con los conocimientos que adquiere el votante respecto a las garantías- constitucionales y legales sobre sus derechos político-electorales,- así como las obligaciones que adquiere en el contexto de la *ciudadanía* democrática. Algunos diseños institucionales, sobre todo de *administración electoral*, tienen facultades para desarrollar programas de *educación electoral* con estrategias, inclusive lúdicas, como pueden ser camisetas, juegos de mesa, charlas vecinales, cuadernillos, entre otras (ACE Project, b).

Capacitación para la *jornada electoral*. Este tipo de capacitación está- enfocada principalmente en los ciudadanos que prestarán apoyo durante las *jornadas electorales*; los contenidos son estratégicamente diseñados para que los ciudadanos puedan desempeñar tareas concretas, antes, durante y después de la *jornada electoral*. Los contenidos están basados en las reglas electorales e incluyen aspectos como el papel de los integrantes de las *mesas de votación*, vigilancia y control durante la emisión del *voto*, así como el cómputo y *escrutinio* de *votos*, entre otras particularidades. Esta tarea se encuentra a cargo de los órganos de *administración electoral*, principalmente.

La capacitación a los ciudadanos generalmente es ofrecida a partir de una estrategia en cascada, es decir, previamente es capacitado un grupo amplio de personas que acuden con material de consulta para explicar paso a paso las actividades que deberán desarrollar los ciudadanos seleccionados; incluso, algunos sistemas utilizan técnicas- de simulacro que permiten representar los hechos que podrían suscitarse el día de la *jornada electoral*. Las estrategias de capacitación- son diseñadas y seleccionadas conforme al contexto sociopolítico-.

Es fundamental que los ciudadanos que colaborarán el día de las *elecciones* conozcan los materiales electorales: boletas electorales, urnas, sellos, listas de *electores*, actas de *escrutinio*, urnas electrónicas, entre otros.

IV. Metodología y didáctica de la capacitación

Conseguir resultados exitosos en la implementación de las estrategias de capacitación depende en gran medida de la generación de diagnósticos precisos enfocados en las necesidades concretas de cada grupo de actores. En el caso de la profesionalización de las organizaciones es crucial realizar estos diagnósticos a partir de las competencias requeridas por cada puesto, mientras que la capacitación para la profesionalización de los *procesos electorales* y para la *jornada electoral* requiere un trabajo de análisis de coyuntura y contexto que permita identificar los temas y los tiempos en que deben impartirse determinados programas.

El universo de actores a los que debe ofrecerse *capacitación electoral* es extenso, por ello es indispensable impulsar la generación de nuevas herramientas- que contemplen las *tecnologías de la información* como un mecanismo que permita llegar a públicos más amplios. Asimismo, es crucial la comunicación entre órganos de administración y control jurisdiccional- electoral a nivel subnacional e internacional, que propicie la retroalimentación de mejores prácticas.

Es de resaltar la ventaja que puede obtenerse de las nuevas *tecnologías de la información*, pues gracias a ellas es posible utilizar plataformas in- formáticas de acceso libre que permiten interacciones diferentes con los destinatarios de la capacitación. Dependiendo de la estrategia diseñada para cada tipo de capacitación, pueden utilizarse diversas modalidades, tales como: estudio independiente, en modalidad virtual con tutor o semi-presencial. Asimismo, para el caso de la capacitación para la *jornada electoral* pueden utilizarse videos que permiten complementar las técnicas de simulación y funcionar como material de apoyo para las capacitaciones en cascada.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Elecciones - Educación electoral - Jornada electoral - Partidos políticos - Proceso electoral

Bibliografía:

ACE Project, a. Administración electoral. *Enciclopedia*. Recuperado de: <http://aceproject.org/>
ACE Project, b. Educación electoral. *Enciclopedia*. Recuperado de: <http://aceproject.org/>.

- Corominas, J. (1987). *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, (3a. ed.). Madrid: Gredos.
- Freidenberg, F., y Došek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1987-2015). En: Casas Zamora, K., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, B., y Chanto, R. (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: OEA. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/pubs/Reformas_Politicass.pdf.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- IDEA Internacional (2006). *Diseño de administraciones electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Suecia: Bulls Graphics. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_overview_Spanish_Final_sent_to_print.pdf.
- López-Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. PNUD. Recuperado de: <http://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>.
- Méndez de Hoyos, I. (2014). Órganos de administración electoral en América Latina 2010 - 2012. *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*. México: TEPJF. Recuperado de: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/cuadeno_26_je.pdf.
- Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Estocolmo y San José de Costa Rica: IDEA y LUISS. Recuperado de: <http://www.idea.int/publications/sod-in-latin-america/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=64991>.
- Norris, P., Nai, A., y Karp, J. (2016). *Theoretical and Empirical Model. An Overview*. ELECT, Electoral Learning and Capacity Training. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/ucegk22j6y0zoh1/ELECT%20theoretical%20overview.pdf?dl=0>.

Carlos BÁEZ SILVA

Cecilia Aida HERNÁNDEZ CRUZ

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

I. Concepto

Denominaremos *cargos de elección popular* a 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 calidad de la *democracia* y de la *participación política* ciudadana (Crewe, 1981, p. 216; Levine y Molina, 2011, p. 25). 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 política* 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 (Dahl, 1991, pp. 266 -268). 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. Veamos cada uno de estos tres aspectos.

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 cinco: Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú (Molina, 2007, p. 364).

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 (Nohlen, 2007, p. 297). 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, al igual que en los Estados Unidos. Las excepciones son Chile, Honduras (donde se eligen tres designados, uno de los cuales sule las ausencias del presidente), México y Venezuela (González, 2007, p. 130). Cuando la *forma de gobierno* es parlamentaria, se elige directamente sólo a los integrantes del cuerpo legislativo. El jefe de *gobierno* es generalmente 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 o coaliciones con opción de triunfo; tal es el caso del Reino Unido, Alemania, España y Francia. En estos países los partidos o coaliciones 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 (*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 (Molina, 2007, p. 343). En el nivel municipal, esta modalidad se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. 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 México. 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. 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 (Crewe, 1981). 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 Bolivia los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia son elegidos mediante *sufragio* universal. En algunos municipios de Venezuela se eligen jueces de paz, con jurisdicción en asuntos de carácter vecinal.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Ciudadanía - Coalición de partidos políticos - Democracia - Elecciones - Electorado - Formas de Estado - Formas de gobierno - Listas - Partidos políticos - Política - Regímenes políticos - Voto

Bibliografía:

- Crewe, I. (1981). Electoral Participation. En: Butler, D., Penniman, H., y Ranney, A., (eds.). *Democracy at the Polls*, (pp. 216-263). Washington: American Enterprise Institute.
- Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- González, M. L. (2007). Órganos electivos: composición y períodos electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 124-133). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Levine, D., y Molina, J. (2011). Measuring the Quality of Democracy. En: Levine, D., y Molina, J. (eds.). *The Quality of Democracy in Latin America*, (pp. 21- 37). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Molina, J. (2007). Sistemas electorales subnacionales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 334-370). Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 294-333). Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

José Enrique MOLINA VEGA

CARTOGRAFÍA

Ver: GEOGRAFÍA ELECTORAL

CASILLA ELECTORAL

Ver: MESA DE VOTACIÓN

CENSO DE POBLACIÓN

I. Concepto

Un *censo de población* relaciona un conjunto de procedimientos que los *gobiernos* ponen en marcha con el objetivo de actualizar la información ciudadana (ONU, 2010). Dichos datos estadísticos serán el insumo necesario para diseñar políticas públicas coherentes con las necesidades sociales.

El conjunto de procedimientos que abarca un *censo de población* empieza con la recolección de datos de los ciudadanos y culmina con la publicación y uso gubernamental de los resultados estadísticos descriptivos. En períodos intermedios, los censos registran complejos procedimientos de acopio, procesamiento, análisis y evaluación de los datos ciudadanos recogidos.

La gobernanza y el “buen gobierno”

Desde que la *democracia* representativa logró consolidarse como el *sistema político* que rige las relaciones de *poder* en gran parte del mundo occidental, existe la imperiosa necesidad de fortalecer el *Estado de derecho* y el modelo democrático representativo de acceso al *poder*, por tratarse de pilares fundamentales para la consecución de “buenos gobiernos” o *gobiernos* eficaces.

En este contexto político global, cobra fuerza la existencia de una organización internacional, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que promueve la cooperación mediante el derecho internacional, paz y seguridad, así como el desarrollo económico, social y humanitario a nivel global. Para conseguirlo, la ONU, en su calidad de asociación de *gobierno* global, define e impulsa objetivos de mejora entre los *gobiernos* nacionales miembros, tales como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la ejecución de políticas públicas que conduzcan a la cobertura universal de sanidad y educación, la promoción de la igualdad entre géneros y autonomía de la mujer, la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros (ONU, 2000).

Para hacer efectivo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hace falta la formulación de políticas gubernamentales, las mismas que necesitan herramientas técnicas que consigan enriquecer sus diseños, implementaciones y evaluaciones.

En tal sentido, la ONU viene promoviendo activamente, desde 1958, el desarrollo de *censos de población*, por considerar que contribuyen al proceso de planificación general, a la toma de decisiones y a la administración de los asuntos nacionales, recogiendo, para ello, las recomendaciones de los congresos internacionales de estadística.

Por ejemplo, el Primer Congreso Internacional de Estadística, celebrado en Bruselas en 1853, inició diferentes mesas de trabajo estadístico-descriptivo, relacionadas a los problemas censales. Sin embargo, no fue hasta su octava edición en San Petersburgo, el año 1872, en el Octavo Congreso Internacional de Estadística, cuando se aprobaron los “mínimos internacionales” respecto a la ejecución de *censos de población*, indicando que éstos: 1) deben ser nominales; 2) deben enumerar la población **de facto** —no obstante, se hizo mención a las circunstancias de gran difi-

cultad por el vasto tamaño de la población, pudiendo implementarse la enumeración- de población **de jure**—; 3) deben ser decenales, realizados cada 10 años; 4) deben ser tomados dentro de las 24 horas, y 5) la información individual a obtenerse debe incluir nombre, edad, sexo, relación de parentesco con nacimiento y nacionalidad, residencia y mención especial de impedimentos físicos (Hauser y Duncan, 1959).

Más allá de los aportes técnicos de la “nueva gestión pública” y su sustancial mejora en la calidad a través del “buen *gobierno*” (PNUD, 1995) y todas las contribuciones para transparentar la gestión pública, el concepto *gobernanza* recobra fuerza en los *gobiernos* occidentales al promover *gobiernos* integrados con la sociedad civil y las empresas privadas, sin abandonar su tradicional modelo jerárquico-burocrático (Aguilar, 2009).

Este modelo de *gobierno* exige un significativo aumento de valor del capital humano en las sociedades, revalorización que debe ser compartida por todos los actores integrados (sector público, sectores privados y sectores sociales), siendo fundamental la periódica evaluación de la cantidad y calidad de ese capital en una pequeña superficie, en una región y en toda la nación.

A la pregunta *¿cuántos somos?*, surge la necesidad, por parte de la toma de decisión gubernamental, de contar con datos y estadísticas más específicas. Éstos dan respuesta a preguntas tales como *¿quiénes somos?* —en términos de edad, sexo, educación, ocupación, actividad económica, entre otras características fundamentales de la sociedad— o *¿dónde vivimos?*— referente a la vivienda, el acceso al agua, disponibilidad de servicios esenciales y acceso a internet—.

Los *gobiernos*, en cualquiera de sus niveles, utilizarán los datos recabados por los *censos de población* para establecer políticas y programas adecuados que fortalezcan el bienestar del país y su población.

III. Características básicas y tipos de *censos de población*

Para generar información de notable utilidad gubernamental en lo referente a políticas públicas, *política* electoral y otros fines administrativos, los *censos de población* deben contar con las siguientes características básicas:

Enumeración o empadronamiento individual. Todo *censo de población* debe registrar separadamente a cada persona, con el objetivo de recoger información individualizada que permita realizar posteriores procedimientos de acopio de la información, generación de datos estadísticos, procesamientos, análisis y evaluaciones de los resultados censales.

Universalidad. Los *censos de población* deben registrar a todas las personas presentes y/o residentes en el país o el territorio del mismo, delimitado con precisión. Sólo la participación universal de la circunscripción- permitirá realizar políticas comparadas entre los es- tratos sociales que la componen, con el objetivo de fundamentar las decisiones gubernamentales.

Simultaneidad. Las personas deben ser enumeradas o empadronadas en un punto geográfico fijo, que dependerá de la tipología del *censo de población*, y en un lapso de tiempo corto, por lo general un día. Sólo- así un censo podrá mostrar de la manera más precisa, cual fo- tografía- instantánea de la población, el reflejo exacto de la misma en un momento determinado.

Periodicidad. Los organismos internacionales, como la ONU, recomiendan- la celebración de *censos de población* cada 10 años; de esta manera se facilita la comparación, en una línea de tiempo, de la información ciudadana recabada.

Estas cuatro propiedades que los *censos de población* incorporan en sus procedimientos de diseño e implementación, pueden adquirir características particulares de acuerdo al tratamiento que el censo otorgue a la residencia del individuo. Así pues, de acuerdo a la ubicación de la persona registrada, los *censos de población* pueden ser:

Censo de hecho o “de facto”. En esta modalidad la enumeración de los individuos se da en la vivienda en que se encuentren el día y la hora pactada para la celebración del censo. El registro de la persona se realiza atendiendo a la ubicación real de la misma, independientemente- de si está empadronada o no en el lugar donde se encuentra. Sin embargo, en dicho acopio de información se debe dejar constancia de la diferencia entre los residentes y los transeúntes censados.

Censo de derecho o “de jure”. En esta modalidad sólo se registra a las personas que se encuentran en el lugar donde están empadronadas o han declarado que residen habitualmente. Aunque en esta clase de censos impera la precisión respecto al lugar de residencia de las personas, la tipología presenta dificultades operativas en comparación con el “censo de hecho”, porque las personas que se encuentran como visitantes durante el momento del registro no serían censadas.

IV. La importancia electoral de los *censos de población*

A medida que las *elecciones* fueron convirtiéndose en una práctica habitual- de las *democracias* representativas para acceder al *poder y*, sobre todo, fueron ampliándose los *derechos políticos* relativos al *sufragio*, los resultados estadísticos arrojados por los *censos de población* se han constituido- en herramientas técnicas cardinales cuando se trata de legislar electoralmente-.

Así pues, el *sistema electoral* de un país demandará los datos del recuento- de población, detallado por niveles administrativos y áreas geográficas,- con la finalidad de delimitar con mayor precisión las *circunscripciones electorales* y el número de representantes en los órganos de *gobierno*.

La demarcación de las circunscripciones es el resultado del trazo de las líneas geográficas que definen los límites de los distritos electorales, constituyéndose- en la unidad administrativa autorizada para el conteo- de *votos*. Dicha facultad, determinante en *democracia* representativa al elegir autoridades, requiere del mayor aporte técnico para respaldar la decisión política. Las estadísticas del *censo de población* se erigen en una herramienta concluyente al respecto.

De igual manera, el *censo de población* contribuye a la distribución del número de representantes en los órganos ejecutivos y legislativos de una jurisdicción electoral. Las decisiones políticas promoverán *sistemas electorales* más o menos proporcionales en virtud de los datos de po- blación que se recojan de los censos.

Vocablos de referencia:

Derechos políticos - Gobernanza - Sistemas electorales - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona: Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática.
- Hauser, P., y Duncan, O. (1959). *The Study of Population. An Inventory and Appraisal*. The University of Chicago Press.
- ONU (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. (Serie M No. 67/Rev.2). Recuperado de: http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_67Rev2s.pdf.
- ONU (2000). *Declaración del Milenio*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>.
- PNUD (1995). *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development. A Discussion Paper*. Nueva York: UNDP.

Jorge YRIVARREN

Piero CORVETTO

CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)

I. Naturaleza y objetivos

En el mes de octubre de 1982 los cancilleres del hemisferio se reunieron en Costa Rica y propusieron la creación de un organismo de asesoría- y promoción electoral para América Latina, como un área del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Como resultado de esta propuesta, el *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (CAPEL) fue creado el 14 de enero de 1983, con un mandato principal que emana del artículo 21.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde su creación, CAPEL se ha regido por el Convenio Constitutivo del IIDH acordado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos

y el *gobierno* de Costa Rica. Inicia formalmente sus funciones en 1985, estableciendo un vínculo muy claro entre los derechos humanos, la *democracia*, los procesos políticos y electorales, principalmente los derechos a la participación y *sufragio* como derechos fundamentales.

De acuerdo con su Estatuto, los objetivos que guían la labor de CAPEL son la *asesoría técnica electoral*, la promoción de las *elecciones* y de los valores de la cultura democrática, y la *participación política* plena y sin discriminación alguna.

Desde su fundación, la gran virtud de CAPEL radicó en su correcta interpretación de la coyuntura que vivía el continente, lo que facilitó plantear esquemas de apoyo en áreas prioritarias y en procesos sensibles. Surge cuando los procesos de *democratización* inician en una gran parte de los países del continente, convirtiéndose en una prioridad la realización de *elecciones* periódicas y libres.

En este contexto, CAPEL se ocupó de brindar apoyo técnico y político para la construcción institucional y la consolidación de los *organismos electorales*, como agentes responsables de velar por la *transparencia* y eficacia de los *procesos electorales*. Lo anterior, poniendo énfasis en el desarrollo de capacidades efectivas para la organización de *elecciones* y la modernización de los *sistemas electorales* de la región, así como promoviendo la educación ciudadana, la *participación política*, los valores democráticos y la equidad en la contienda, como aspectos fundamentales para la realización de procesos democráticos plenos.

Asimismo, logró mantener una estrecha relación con otros actores sociales y políticos, que se ha traducido en importantes proyectos de cooperación y asistencia técnica en otros ámbitos, tales como libertad de expresión, la modernización legislativa y la participación de *organizaciones de la sociedad civil* en los procesos políticos y electorales.

II. Áreas de trabajo

Desde el momento en que inició sus labores, CAPEL estructuró su labor a partir de seis ejes fundamentales: 1) *asistencia técnica electoral*; 2) misiones de observación técnica de *elecciones*; 3) campañas de educación cívica; 4) actividades de educación y capacitación (cursos y seminarios); 5) proyectos de investigación; 6) publicaciones.

De la misma forma, y como parte de su estrategia de promoción electoral en el continente americano, CAPEL colaboró con la creación de las tres organizaciones que reúnen a la mayoría de *organismos electorales* del continente.

A su vez, el trabajo de CAPEL fue integrando diferentes sectores para el fortalecimiento de los procesos democráticos. Se elaboró un esquema interdisciplinario para el desarrollo electoral y se estructuraron programas en temas constitucionales, legales, técnicos, políticos, sociológicos y de derechos humanos.

En la actualidad el trabajo de CAPEL se centra específicamente en las siguientes áreas:

Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de las Américas. CAPEL ejerce la Secretaría Ejecutiva de las *asociaciones de organismos electorales* que comprenden a la mayoría de los *organismos electorales* de las Américas.

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); 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* y con el fin de lograr regímenes auténticamente democráticos.

En su condición de Secretaría Ejecutiva de estas asociaciones, CAPEL ha diseñado, ejecutado y evaluado programas de asesoría técnica, actividades de educación y capacitación, misiones de *observación de elecciones*, y ha estimulado la comunicación, las relaciones internacionales y la cooperación regional a través de conferencias ordinarias y extraordinarias, así como de otras actividades de cooperación horizontal.

Con estas redes de instituciones electorales, CAPEL propicia el establecimiento de políticas que buscan el intercambio de expe-

riencias y la observación recíproca de *elecciones*, lo que ha tenido como consecuencia la creación de una auténtica “red electoral interamericana”.

Asistencia técnica especializada. El interés de CAPEL por la promoción y consolidación de las *elecciones* democráticas, libres y transparentes como parte esencial de los *derechos políticos*, lo lleva al establecimiento de un área específica dedicada a la *asistencia técnica electoral*.

Dicha área guarda en sus proyectos especializados estrecha relación con las características institucionales del IIDH, desarrollando sus tareas con base en un enfoque multidisciplinario que involucra perspectivas distintas de análisis, metodologías, técnicas y de diagnóstico político-electoral, desde el normativo-jurídico, el politológico, el sociológico, hasta el técnico electoral especializado.

CAPEL brinda asistencia técnica en las siguientes áreas: modernización y fortalecimiento institucional; sistemas de administración y *logística electoral*; educación y capacitación para los miembros de las mesas; 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, auditorías especializadas, entre otros.

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*, los miembros y funcionarios gerenciales del país al que se presta asistencia.

Misiones de observación electoral. CAPEL participa en misiones de *observación técnica electoral* en los diferentes países de las Américas donde se efectúan *procesos electorales*. En la actualidad estas misiones se organizan en estrecha colaboración con los *organismos electorales* en el marco de las *asociaciones de organismos electorales*. Éstas 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*.

Integran estas misiones magistrados y funcionarios de *organismos electorales* y su 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 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 elec- toral.

Estas misiones de observación técnica han sido una de las fuentes de mayor productividad en términos de transmisión de conocimientos técnicos y experiencias electorales, convirtiéndose en un instrumento de aprendizaje tanto para quienes van a observar como para quienes reciben el informe técnico con sugerencias, recomendaciones y reco- nocimientos-. El IIDH/CAPEL ha participado en 270 misiones de observación.

Educación y capacitación. Por medio de las actividades de educa- ción- y capacitación CAPEL abre espacios de análisis de aspectos elec- torales desde la perspectiva interdisciplinaria, contando al efecto con el concurso de expertos latinoamericanos de relevantes condiciones académicas. Por medio de estas actividades, CAPEL promueve la consolidación de regímenes auténticamente democráticos, con- tribuyendo al perfeccionamiento de los *sistemas electorales* vigentes a través del estudio y el intercambio de experiencias.

CAPEL lleva a cabo cursos, seminarios especializados, reuniones de expertos, mesas redondas en temas de *democracia* y *elecciones*, *participación política*, *sistemas electorales*, reforma electoral, *partidos políticos*, *governabilidad*, participación ciudadana, por citar

algunos, con el objetivo de capacitar a funcionarios y magistrados de *organismos electorales*, así como a otros *actores políticos* y sociales.

Desde la creación de CAPEL, la actividad de educación emblemática ha sido el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, diseñado- con tres características básicas: a) que sea interdisciplinario, es decir, que tome en cuenta aspectos filosóficos, políticos, jurídicos y sociológicos para el desarrollo del material; b) que sea impartido por expertos en derecho, ciencias sociales y políticas, miembros de los *organismos electorales* del hemisferio, miembros de la Asamblea General del IIDH y personalidades sobresalientes en el mundo democrático; c) que esté abierto a participantes de todo el continente; d) que esté dirigido a una audiencia intersectorial.

Partidos políticos. CAPEL ha diseñado una estrategia institucional de fortalecimiento de los *partidos políticos* en América Latina, apoyada por investigaciones académicas y consultas con *partidos políticos*, que enfatiza el desarrollo de medidas para la institucionalización, la *democratización* y la *transparencia* de las agrupaciones políticas.

Organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos políticos. Desde mediados de los años 90 CAPEL ha desarrollado una alianza estratégica con las *organizaciones de la sociedad civil* lati-- noamericana que se dedican a temas de promoción ciudadana, como la observación nacional de elecciones, conteos rápidos de *resultados electorales*, campañas de educación ciudadana, pero también a temas como anticorrupción, *transparencia*, *rendición de cuentas* y auditorías- ciudadanas de diversa naturaleza. Dichas entidades se han agrupado principalmente en una iniciativa llamada “Acuerdo de Lima”, cuyo principal interés es contribuir con la *transparencia*, *legitimidad* y equidad en los *procesos electorales*.

Producción doctrinaria. CAPEL edita, publica y distribuye importante material sobre temas electorales, incluyendo textos destinados a generar un mayor apoyo para la realización de *elecciones* libres y el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Las publicaciones de 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.

La mayor parte de las publicaciones académicas y demás información se encuentran en la página **web** de CAPEL, que abarca la red electoral interamericana.

Trabajo en redes. CAPEL ha logrado consolidarse como un punto de consulta y encuentro de los *actores políticos* en el continente, debido a una vasta red de comunicación e intercambio de información que se mantiene en constante desarrollo. Las redes que administra CAPEL tuvieron su origen en la creación de las *asociaciones de organismos electorales*, a las cuales sirve como Secretaría (Protocolo de Tikal, Protocolo de Quito y UNIORE). Estas redes de comunicación se ampliaron a otros actores fundamentales en los *procesos políticos* y han servido como medio de enlace entre los *organismos electorales*, ONG especializadas en *derechos políticos*, académicos, *partidos políticos* y otros, y su importancia radica en que han venido a con- solidar y facilitar este trabajo de cooperación horizontal entre las diferentes- contrapartes de CAPEL.

Vocablos de referencia:

Asociaciones de organismos electorales - Observación de elecciones - Organismos electorales - Organizaciones de la sociedad civil - Sistemas electorales

Bibliografía:

Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (1989). *Acta Constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito)*. Quito, Ecuador.

Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (1985). *Acta Constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal)*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

CAPEL (1983). Estatuto del Centro de Asesoría y Promoción Electoral. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

UNIORE (1991). *Acta Constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)*. Caracas, Venezuela.

CICLO ELECTORAL

I. Definición y elementos conceptuales

Ciclo, del latín *cyclus* y del griego κύκλος *kýklos*, se refiere tanto al “(p)eríodo de tiempo que, acabado, se vuelve a contar de nuevo”, como a la “serie de fases por las que pasa un fenómeno periódico” (RAE, 2016). Aplicado a las *elecciones*, se refiere al período del ejercicio del *poder* político- que concluye y da paso a uno nuevo, derivado de la voluntad popular- emitida mediante el *sufragio*, y que se repite sistemáticamente a lo largo de diversas etapas secuenciales.

II. Acepciones y desarrollo

A partir del último cuarto del siglo XX, estudios académicos desarrollan el concepto para referirse, de manera genérica, al período entre dos *elecciones*. Por ejemplo, Nordhaus (1975) utilizó los conceptos “régimen electoral”, “período electoral” y “ciclo político” en su análisis sobre políticas económicas, para describir el lapso entre las decisiones públicas del *electorado* en sistemas democráticos y su relación con las políticas-gubernamentales sobre inflación y desempleo, conforme a parámetros- de utilidad *política*. Algunos ejemplos de la aplicación de este concepto incluyen el análisis la producción legislativa, tanto en la etapa posterior a una *elección*, en la cual las promesas de la campaña están vigentes y son una variable que influye en la agenda de las y los legisladores, como en la etapa previa a los siguientes comicios, en la cual el comportamiento legislativo cambia en algunos países (Ajenjo Fresno, 2004). También se ha utilizado para estudiar los niveles de endeudamiento público de *gobiernos* locales, explicándolos conforme a comportamientos oportunistas relacionados con el *ciclo electoral* y las ideologías de los partidos- (García Sánchez, Prado Lorenzo, Cuadrado Ballesteros, 2011). La contribución de estos estudios al concepto actual del *ciclo electoral* radica en señalar su naturaleza sistemática y la posibilidad de analizar la toma de decisiones legislativas y de políticas públicas respecto a los tiempos- que marcan las *elecciones*, en distintos niveles de *gobierno*.

A partir de la década de 1990, el concepto de *ciclo electoral* también se ha usado para referirse al momento de la celebración (**timing**) de las

elecciones (Shugart, 1995), específicamente a la simultaneidad o discrepancia entre las *elecciones* del parlamento y de la presidencia (García Díez, 2001; Carey, 1994; Molina, 2001). Esta acepción es útil para analizar tendencias en la participación electoral en distintas *elecciones*, el apoyo parlamentario a la coalición de *gobierno* y la relación entre la calendarización de *elecciones*, el *sistema de partidos* y el *sistema electoral*.

El concepto de *ciclo electoral* y su desarrollo más reciente está ligado al de *integridad electoral*. Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Global para la Democracia, las Elecciones y la Seguridad (2012, p. 6) las *elecciones* que se celebran con integridad son aquellas “basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral”. La referencia alude tanto al contexto internacional, - como a características que deben observarse -de manera continua y no sólo el día de la *elección*- por parte de quien supervisa y garantiza el cumplimiento de los principios democráticos en los comicios.

Esta relación entre los estándares internacionales y la atención a períodos que trascienden al día de las *elecciones* está documentada en la Resolución 63/163 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los cambios que en 1993 se introdujeron en ese documento mediante la idea de un *ciclo electoral* frente a la noción previa de las *elecciones* como un solo evento (Norris, 2015, p. 11). A partir de esta concepción más amplia de los *procesos electorales*, la *observación electoral* internacional- ha transformado las definiciones a partir de las cuales opera y las metodologías instrumentadas para ejercer su función. Por ejemplo, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005, p. 3), en sus numerales cuarto y quinto, define la *observación electoral* como la “sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general”, mediante la cual se “evalúa el período preelectoral, el día de las elecciones y el período postelectoral”. De ahí la importancia de misiones de largo plazo, que permiten conocer a fondo el contexto legal, institucional y político del país durante períodos más largos y no sólo la gestión procedimental el día de las *elecciones*.

III. Usos prácticos del concepto

La idea del *ciclo electoral* ha permitido desarrollar, por lo menos, dos tipos de herramientas: de planeación y seguimiento para observadores electorales, agencias e instituciones de asistencia electoral, y autoridades electorales; de evaluación de los niveles de la *calidad de la democracia* o la *integridad electoral*. Respecto al primero, la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e IDEA Internacional desarrollaron e impulsaron un modelo de asistencia electoral enfocado en el desarrollo de capacidades y la sustentabilidad de los *procesos electorales*, durante sus tres etapas: la previa a las *elecciones*, donde se incluye el marco jurídico, la planificación e implementación, la capacitación y educación, el *registro electoral* y postulación de *candidaturas* y la *campana electoral*; la del día de las *elecciones*, la cual comprende tanto las operaciones para recepción, emisión y conteo de *votos*, como la verificación de resultados, que incluye los cómputos, resolución de disputas y emisión de resultados oficiales; y una etapa postelectoral que iba desde la celebración de auditorías, actualización de listas de *electores*, fortalecimiento institucional, reformas legales e investigación posterior (Tuccinardi, Guerin, Bargiacchi, y Maguire, 2007; Bargiacchi, Bakken, Guerin, Godinho Gomes, 2011)¹. Este modelo busca: 1) el fortalecimiento democrático bajo una lógica autosustentable, menos dependiente de la asistencia exterior en el largo plazo; 2) la diversificación de la asistencia electoral en un lapso más amplio, incluyendo las etapas previas y posteriores a las *elecciones*; 3) la ampliación de la base de beneficiarios objetivo, para incluir a los administradores electorales, *partidos políticos*, grupos de la sociedad civil organizada, representantes de medios de comunicación, legisladores, jueces, entre otros; 4) el impacto en distintos niveles territoriales y administrativos, con inversiones tanto locales como nacionales, y 5) la intersección con otros objetivos de seguridad, derechos humanos y desarrollo².

Este modelo está documentado, por ejemplo, en programas aplicados por la Comisión Europea en Nigeria y Sierra Leona en 2005 y en los “Lineamientos operacionales para la instrumentación de programas de asistencia electoral”, firmados entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Europea en abril de 2006, disponible en línea en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-undp-operational-guidelines-elect-assist_en.pdf.

Sobre este último punto, ver Comisión Global para la Democracia, las Elecciones y la Seguridad (2012).

Bajo esta perspectiva, la Organización de los Estados Americanos ha observado y apoyado la implementación de *tecnologías de la información y comunicación (TIC)* para las diversas etapas del *ciclo electoral*. Desde experiencias- para la delimitación de *circunscripciones electorales*, el registro biométrico de votantes, la transmisión de resultados y la recepción de *irregularidades electorales*, se han documentado casos de uso de TIC, tanto en lo local como en lo nacional, en prácticamente todos los continentes (OEA, 2014).

Por otra parte, como herramienta para evaluar la calidad de los *procesos electorales*, el Proyecto sobre Integridad Electoral, encabezado por Pippa Norris, ha elaborado bases de datos con sustento en encuestas a expertas y expertos sobre distintas etapas del *ciclo electoral*. Las publicaciones- en las que se compilan anualmente los resultados dividen el *proceso electoral* en cuatro periodos: pre -electoral, campañas, día de la *elección* y postelectoral. En el primero se incluyen cinco dimensiones: legislación, procedimientos electorales, definición de distritos o *circunscripciones electorales*, registro de *electores* y registro de partidos. El segundo valora el uso de los medios de comunicación y redes sociales respecto a las campañas, así como el financiamiento de las mismas. En el tercer periodo se evalúa conforme a diversos aspectos en el proceso de emisión del *voto*. El cuarto y último período incorpora el conteo de los *votos*, las consecuencias postelectorales (disputas sobre los resultados, protestas o estallidos de violencia) y el desempeño de las autoridades electorales³. Esta división en cuatro periodos y 11 dimensiones, identifica componentes del *proceso electoral*, los vincula y organiza- cronológicamente, lo cual permite analizar las relaciones que guardan entre sí, establecer responsabilidades y necesidades específicas para las autoridades electorales. Este ejercicio ha derivado en un índice de percepciones sobre *integridad electoral* que, si bien no compara directamente- a países entre sí, permite identificar cuáles tienen una mayor calificación sobre otros, con información sobre distintos periodos y dimensiones del *ciclo electoral*, recabada desde el 1 de julio de 2012.

Las bases de datos están disponibles en línea, en <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/PEI>. También ver Norris, Martinez i Coma, Nai y Grömping (2016).

Vocablos de referencia:

Asistencia técnica electoral - Calendario electoral - Calidad de la democracia - Instituciones internacionales en materia electoral - Integridad electoral

Bibliografía:

- Ajenjo Fresno, N. (2004). El papel y la función de los parlamentos centroamericanos: Cuatro casos comparados. *América Latina Hoy*, (38), 125-139.
- Bargiacchi, F., Bakken, M., Guerin, P., y Godinho Gomes, R. (2011). *The Electoral Cycle Approach: Effectiveness and Sustainability of Electoral Assistance*. Working Paper, ISPI - Istituto di Studi di Politica Internazionale.
- Carey, J. M. (1994). Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo. *Estudios Públicos*, 55, 305-313.
- Comisión Global para la Democracia, las Elecciones y la Seguridad (2012). *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*. Fundación Kofi Annan e IDEA Internacional.
- Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*. (2005). Acuerdo promovido por el Centro Carter, la División de Asistencia Electoral de la ONU y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).
- García Sánchez, I. M., Prado-Lorenzo, J. M., y Cuadrado -Ballesteros, B.. (2011). Do Progressive Governments Undertake Different Debt Burdens? Partisan vs. Electoral Cycles. *Revista de Contabilidad*, 14 (1), 29-57.
- García Díez, F. (2001). Sistemas electorales en América Central y el Caribe: Una introducción y algunas notas para el debate. En: Martínez, R. (ed.). *Prácticas de sistemas políticos comparados II: Centroamérica y Caribe*, v. 240. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.
- Comisión Europea y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Lineamientos operacionales para la instrumentación de programas de asistencia electoral*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-undp-operational-guidelines-elect-assist_en.pdf.
- Molina, J. E.. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: Ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, 29, 15-29.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 169-190.
- Norris, P. (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press.
- Norris, P., Martínez i Coma, F., Nai, A., y Grömping, M.. (2016). *The Electoral Integrity Project: The Year in Elections, 2015*. Sydney, Australia.

Real Academia Española (2014). Ciclo. *Diccionario de la Lengua Española*, (23a. ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=99n6fhR>.

Shugart, M. S. (1995). The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. *American Political Science Review*, 89 (02), 327-343.

Tuccinardi, D., Guerin, P., Bargiacchi, F., y Maguire, L. (2007). *Making Electoral Assistance Effective: From Formal Commitment to Actual Implementation*. ACE Focus On Series. Recuperado de: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/default.

Alberto GUEVARA CASTRO

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 nueve escaños), circunscripciones grandes- (diez y más escaños) y circunscripciones únicas.

Una segunda dimensión atañe la uniformidad o variabilidad de las *circunscripciones electorales* en un *sistema electoral*. Las *circunscripciones electorales* plurinominales varían por lo general en su medida. Sin embargo, en el caso de *circunscripciones electorales* más pequeñas, existen también situaciones uniformes. Las *circunscripciones electorales* bi- y trinominales, aplicadas uniformemente, representan incluso *sistemas electorales* de derecho propio, el sistema binominal (como lo encontrábamos en Chile hasta 2015) y el trinominal. En el caso de las circunscripciones- pequeñas y 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 las *circunscripciones electorales* sobre la representación. Se produce una excepción a la regla que dice: cuanto más pequeña la *circunscripción 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 las circunscripciones es relativamente homogéneo o heterogéneo. En el campo de la investigación electoral 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 *circunscripciones electorales* pequeñas pero coinciden con una o dos *circunscripciones electorales* grandes. Sin barrera legal nacional o compensación- proporcional a este nivel, el umbral de representación puede- variar en un mismo *sistema electoral* enormemente, acorde con la variación en la magnitud de las circunscripciones. En América Latina, la fluctuación en el tamaño de las *circunscripciones electorales* es por lo general muy significativa, por ejemplo, en Bolivia entre cinco y 31, en Brasil entre ocho y 70, en Costa Rica entre cuatro y 21, en la República Dominicana entre dos y 44 escaños (datos históricos). En el último país se subdividieron en 2002 las circunscripciones de mayor tamaño para fortalecer la función de participación del *sistema electoral*, aproximando

su efecto a uno de circunscripciones pequeñas y medianas (entre dos y ocho) de mayor equidad en el umbral de representación.

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.

No se consideran aquí las circunscripciones territoriales especiales, que se han introducido en los *sistemas electorales* como medio para mejorar, en sociedades socialmente heterogéneas, la representación de ciertos grupos fuera de los canales comunes, o sea, de los *partidos políticos*. Se refieren especialmente a *minorías* étnicas, como se observa en los casos en los que han sido introducidas, por ejemplo, en Europa Central- y del Este (Flores Juberías, 2014) así como en América Latina (Ávila Ortiz, 2007). Acordadas por el grupo étnico mayoritario, estas circunscripciones- territoriales étnicas cuentan entre los medios de facilitar a los ciudadanos integrantes de grupos étnicos minoritarios el acceso a la formación de la voluntad política del Estado.

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 tienden a establecer *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 de programa político, 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- la división en *circunscripciones electorales* (la *distritación*) es el resultado de razones 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 ejemplo, 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 derivados de la *manipulación* de la clave de representación se añaden los efectos debidos a 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 comúnmente 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 (Johnston, 1999).

Vocablos de referencia:

Elecciones - Geografía electoral - Representación política - Sistemas electorales

Bibliografía:

- Ávila Ortiz, R. (2007). Representación de las minorías étnicas. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.), *Tratado de derecho electoral de América Latina*, (pp. 693-708). México: Fondo de Cultura Económica.
- Flores Juberías, C. (2014). Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa Central y del Este de la transición a la consolidación de la democracia. *Revista de Estudios Políticos* 166, 41-67.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*, 2a ed. Madrid: Tecnos.
- Rae, D.W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Boston: Yale University Press.

Rossiter, D.J., Johnston, R.J., y Pattie, C.J. (2009). *The Boundary Commissions. Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*. Manchester: Manchester University Press.

Snyder, R., y Samuels, D. (1999). *Devaluing their Vote. Latin America's Unfair Elections*. University of Minnesota.

Dieter NOHLEN

CIUDADANÍA

I. Primera acepción: *Ciudadanía* y nacionalidad

Según el Diccionario de la Real Academia, nacionalidad es

(...) el vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano de ese Estado en función del lugar en que ha nacido, de la nacionalidad de sus padres o del hecho de habersele concedido la naturalización.

La asociación entre ambos conceptos se vincula con la estrecha relación- entre el surgimiento del concepto moderno de *ciudadanía* y la aparición del Estado-nación.

Sin perjuicio de estar relacionados (en la mayoría de los países la *ciudadanía* exige ser nacional del país y haber cumplido la edad determinada- por la ley), *ciudadanía* y nacionalidad son condiciones diversas-. La nacionalidad se refiere a la pertenencia de una persona a un determinado país, bien por haber nacido en él (**ius soli**) o de padres nacionales (**ius sanguinis**) o bien por haber adquirido la nacionalidad con posterioridad de acuerdo a las respectivas leyes de nacionalización o naturalización. Hay nacionales que no son ciudadanos. Por ejemplo, los menores que no han alcanzado la edad de *ciudadanía* son nacionales del país, pero no son ciudadanos en sentido técnico del *derecho electoral*.

II. Segunda acepción: *Ciudadanía* política

El concepto de *ciudadanía* ha sido objeto de múltiples abordajes y de estudios desde el punto de vista de la teoría de la democracia, la filosofía

política y la sociología, cuyo análisis excedería el espacio y propósito de este artículo. Concentraremos nuestra atención en la *ciudadanía* política.

Para la Real Academia Española la condición de ciudadano refiere a la “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometidos a sus leyes”. Desde el punto de vista del *derecho electoral*, la *ciudadanía* es la condición jurídica que otorga la titularidad de los *derechos políticos*, esencialmente el derecho de *sufra- gio activo y pasivo*. Se trata del concepto clásico de *ciudadanía* que se identifica como “*ciudadanía* política”.

La concepción de *ciudadanía* es una construcción histórica que resulta de la relación jurídica entre una persona y un Estado y se adapta al desarrollo político de la sociedad. No existe un contenido universal e invariable para el concepto de *ciudadanía*.

La *ciudadanía* no es una condición ontológica ni estática, más bien se construye a través de un proceso de inclusión progresiva y de “adquisición de poder” por la sociedad, lo cual se relaciona con la existencia de luchas y movimientos sociales que demandan al Estado el mantenimiento y posible ampliación de los derechos ciudadanos (Bobes, 2000, p. 50).

A lo largo de la historia de la humanidad la condición de ciudadano se ha ido ampliando desde concepciones sumamente elitistas (como en Grecia- y Roma) hacia la incorporación creciente de múltiples actores. La evolución- del derecho de *sufragio* es reflejo de esa construcción colectiva, pasando de las diversas formas de *voto* censitario y calificado al *sufragio* universal, primero limitado a los hombres y luego verdaderamente uni- versal con la incorporación de las mujeres.

El concepto de *ciudadanía* política se ha ampliado también en cuanto a las funciones y derechos que comprende con la incorporación de derechos de *participación política* que no se limitan al *sufragio activo y pasivo*, sino que incluyen nuevas formas de intervención de los ciu- dadanos en las decisiones políticas de un país.

El avance de las sociedades hacia la construcción de una *democracia* plena e inclusiva –que no se limita ni conforma con la existencia de *procesos electorales*– ha dado lugar a la aparición de conceptos de

ciudadanía más inclusivos, como la *ciudadanía* social (referida a la incorporación plena de las personas en cuanto a sus derechos sociales y culturales) y la *ciudadanía* económica (relacionada con la participación de las personas en el proceso económico y de desarrollo). La complejidad del concepto de *ciudadanía* ya había sido anticipada por Marshall (1949) en su clásico “Ciudadanía y clase social”, en el que destaca que el concepto de *ciudadanía* tiene tres elementos: la *ciudadanía* civil, la *ciudadanía* social y la *ciudadanía* política.

La expansión actual del concepto de *ciudadanía* política apunta en dos direcciones: una referida a los actores y otra referida a los mecanismos.

Incorporación de actores. Se busca garantizar la inclusión de todos los sectores sociales sin discriminación, asegurando, por ejemplo, la incorporación de la población indígena y afrodescendiente a la titularidad los *derechos políticos* y su ejercicio efectivo. En igual sentido, en algunos países se otorga el derecho de votar a los extranjeros en *elecciones* nacionales (por ejemplo, en Ecuador, Panamá y Perú), o a nivel local (por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Colombia y Venezuela), siempre y cuando acrediten el cumplimiento de algunos requisitos legales, como determinado tiempo de residencia en el país o en el municipio correspondiente. Se han incorporado también mecanismos para facilitar el *voto* a los ciudadanos migrantes de un país que pueden en ciertas condiciones votar desde el extranjero. Existen previsiones al respecto en Argentina, México, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Paraguay.

La ampliación del derecho de *voto* a los jóvenes que todavía no han alcanzado la edad de *ciudadanía* es otro ejemplo de la tendencia a la ampliación de la *ciudadanía*. Por ejemplo, en Argentina, Brasil y Ecuador los jóvenes de 16 años pueden votar en las *elecciones* a pesar de no haber adquirido la *ciudadanía* plena que se adquiere a los 18 años. En América Latina la edad en que se adquiere la *ciudadanía* plena oscila entre los 16 y los 18 años.

Creación de nuevas instancias de participación. Se establecen canales- que amplían los espacios y las oportunidades de intervención ciudadana- propios de la *democracia* representativa, a través de los mecanismos clásicos de *democracia directa*: iniciativa, referéndum,

plebiscito, consulta y otros, como el presupuesto participativo y el mecanismo conocido como “la silla vacía” en Ecuador. Las herramientas- de *transparencia* –como el derecho de *acceso a la información*– y la implementación de programas de *gobierno abierto*, son también canales de expansión de la *ciudadanía* política.

En el marco de la búsqueda de una *democracia* más inclusiva y efectiva,- en la actualidad la referencia la *ciudadanía* política no se agota en el reconocimiento formal de los *derechos políticos*, sino que pone el acento en el efectivo ejercicio de esos derechos. El perfeccionamiento de la *ciudadanía* política exige revisar las condiciones efectivas de participación eliminando barreras sociales, culturales y económicas que impidan el pleno ejercicio de los *derechos políticos*.

Vocablos de referencia:

Electorado - Identificación electoral - Inclusión política - Padrón electoral - Registro civil - Sufragio activo y pasivo

Bibliografía:

ACE Project (s/f). *Ciudadanía*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eib01.htm>.

Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: AH Editora.

Bobes, V. (2000). *Ciudadanía*. AAVV. *Léxico de la Política*. México: FCE.

Graterol, G. (2009). *Ciudadanía: Pasado y presente*. *Ensayos Históricas*, 21 (21). Recuperado de: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00492009000100003&lng=es&nrm=i.

Marshall, T. (1949). *Ciudadanía y clase social*. *Ciclo Conferencias*. Cambridge: A. Marshall. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>.

Nun, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE.

OEA (2016). *Proyecto de reformas políticas en América Latina*. Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/reformas/voto/> . Sobre voto de extranjeros y desde el extranjero ver información en el mismo portal: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/votonacionesyextranjerosI.pdf>.

PNUD (2011). *El estado de ciudadanía*. Recuperado de: http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1340288372El_Estado_de_Ciudadania.pdf.

CLIENTELISMO

Etimología y breve génesis del concepto

El *clientelismo* es una de las ideas más utilizadas para comprender y evaluar la *política* contemporánea. El ascenso de los estudios sobre este fenómeno es en gran parte consecuencia de la tercera ola de democratización mundial: si antes de la misma el foco de la ciencia política caía en la oposición entre *autoritarismo* y *democracia*, la cascada de transiciones- que se produjo a fines de la década de 1970 y el hecho de que sin embargo, muchas de estas nuevas *democracias* resultaran incompletas o inefectivas, obligó a ahondar en los estudios sobre calidad y fortaleza institucional. En ellos se engloban conceptos tales como *clientelismo*, *rendición de cuentas* y *governabilidad* democrática.

Que la literatura no se hubiera centrado en su estudio no implica que el *clientelismo* sea un concepto novedoso. El origen del término y lo que representa la idea que referencia a ese término se remonta a la antigua Roma. En ella, un **cliens** o individuo sin propiedades ni fortuna se ponía al servicio de un **patronus** o jefe de familia de rango superior que lo protegía y le otorgaba dones. Entre los deberes que se esperaba cumpliera el **cliens** a cambio de esos favores estaba el de apoyar las posiciones o proyectos- políticos del patrón cuando fuera requerido.

Definición y elementos conceptuales

En toda *democracia*, las élites políticas compiten entre sí por los *votos* del *electorado*. La literatura sobre *partidos políticos* establece que los partidos personalistas que abundaban en los países del Atlántico Norte- a fines del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, dejaron paso- a organizaciones partidarias ideológicas de masas en donde las conexiones (**linkages**) entre élites y votantes ya no dependían de promesas- personalizadas sino de comunes adscripciones a un programa ideológico. Sin embargo, es usual sostener que esta transición aún no ha sido completada en vastas regiones del mundo; en ellas los políticos compiten mediante promesas de entrega de bienes, servicios y empleos a sus seguidores; en otras palabras, estos regímenes siguen perteneciendo al tipo que Kitschelt y Wilkinson denominaron como “*democracia clientelista*” (2007, p. 339).

Según Kaufman (1974, p. 285), la relación patrón-cliente se define como un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: 1) ocurre entre actores que poseen *poder* y estatus desigual; 2) se basa en el principio de la reciprocidad y es una forma de intercambio- personal que se autorregula, es decir, su 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;- 3) la relación es particularista y privada, anclada sólo únicamente- en las leyes o normas públicas.

III. Las escuelas de estudio del *clientelismo*

Si bien existe un consenso relativo sobre el núcleo conceptual de la definición del *clientelismo*, hay amplia variedad de enfoques y métodos para su estudio. Una primera escuela, muy relevante en la ciencia política- actual, es la teoría del actor racional. Desde esta perspectiva, el *clientelismo* puede definirse como un comportamiento racional en el cual los clientes deciden su *voto* de acuerdo a la recompensa esperada y los políticos emplean tácticas clientelistas porque es racional hacerlo. Esta línea de investigación privilegia los estudios cuantitativos que utilizan datos estadísticos y modelos matemáticos en un esfuerzo para formalizar- matemáticamente la racionalidad instrumental que subyace a los intercambios individuales entre votantes y políticos (Medina Sierra, 2007; Zarazaga, 2014; González Ocantos, De Jonge y Nickerson, 2013).

Otra escuela entiende al intercambio de bienes materiales como algo que siempre está embebido dentro de complejas redes que articulan identidades- y sentidos. Este paradigma prioriza estudios cualitativos que involucran la inmersión del analista en la vida cotidiana de la política- de los pobres (Auyero, J., 2001; Quirós, 2011; Freidenberg, 2010). Especialistas enfatizan que no debe deshistorizarse el estudio del fenómeno: por ejemplo, durante las décadas de 1980 y 1990 tuvo sentido estratégico para las élites políticas transformar las organizaciones partidarias desde un modelo basado en la clase a un modelo basado en organizaciones territoriales clientelares (Menéndez Carrión, 1986; Levitsky, 2003; Freidenberg- y Levitsky, 2007).

Finalmente, una última escuela es mucho más escéptica y alerta sobre el riesgo de transformar esta palabra en una impugnación total

de los modos de politización de las clases populares. Esta rama teórica intenta mostrar que las prácticas “clientelares” son también formadoras de autonomía *política* y capital social en comunidades que carecen de otros recursos políticos (Chatterjee, 2006; Álvarez, 2012).

IV. Los efectos del *clientelismo* sobre la *calidad de la democracia*

Los efectos problemáticos generados por el *clientelismo* en la vida democrática son principalmente de cuatro tipos: debilitar la *política* programática, aumentar la corrupción, darle ventaja a los *gobiernos* que ya están en el *poder* y coaccionar a los votantes.

En cuanto al primero, es usual comprender la relación entre *clientelismo* e ideología programática de manera antitética: la tradición clientelista de América Latina impediría que los partidos movilicen sobre la base de una plataforma ideológica coherente (Kitschelt et al., 2010). A su vez, este funcionamiento clientelar es inseparable de la corrupción pública,- ya que los gobernantes tienen pocos incentivos para invertir en bienes- públicos (Helmke y Levitsky, 2006).

El *clientelismo* también crea una injusta ventaja para los gobernantes que están en el *poder*; en tanto ellos controlan los recursos del Estado pueden distribuir bienes y servicios estatales antes de las *elecciones* (Gervasoni,- 2005; Greene, 2007). Finalmente, el *clientelismo* resultaría en la coacción indebida de los votantes que quedarían sujetos a relaciones que rozan el *autoritarismo* a manos de patrones, jefes y punteros que los amenazan con retirarles la ayuda que necesitan (Szwarcberg, 2015).

V. Balance

El desarrollo de la literatura sobre el *clientelismo* representa un avance en tanto va más allá de la dicotomía *democracia/autoritarismo* para identificar los mecanismos de funcionamiento de las *democracias* efectivamente existentes. Sin embargo, se conservan cuestiones que deben ser despejadas en la discusión teórica.

La primera es la confusión que surge de analizar diversos niveles de intercambio simultáneamente: las relaciones entre lo micro (individuos

y sus intercambio) y las instituciones (patrones de *votos* y organización de los partidos y Estado) aún son difusas (Máiz Suárez, 1994).

Otra dificultad radica en cómo comprobar la eficacia electoral real del *clientelismo*. El hecho que un bien cambie de manos no resulta prueba de por sí suficiente de que eso determine el *voto*. Estudios recientes buscan ahondar la explicación del estudio de la eficacia del *clientelismo* e identificar qué mecanismos de control, disciplina y castigo tienen los patrones políticos sobre los votantes para asegurar el *sufragio* (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013; Gallego 2014).

Estudios señalan que la capacidad de los responsables políticos para monitorear el *voto* es baja en la competencia democrática actual, ya sea porque el *clientelismo* genera rechazo a largo plazo en los votantes (Schedler, 2004), porque las poblaciones pobres determinan su *voto* por la oferta de bienes públicos aún cuando puedan recibir bienes clientelares (Brusco y Nazareno, 2003; Bohn, 2011) o porque la principal efectividad del ofrecimiento de bienes reside en lograr que la gente asista a actos y marchas de apoyo pero no en la concreción efectiva de los *votos* (Muñoz Chirinos, - 2014).

Por otra parte, estudios recientes sostienen que los partidos que gobiernan sociedades desiguales y fracturadas como las latinoamericanas, desarrollan varios tipos de relacionamientos simultáneos y los emplean de manera diferencial para conectar con diversos sectores sociales. En América Latina se identifican relaciones clientelares aún en los partidos con mayor desarrollo programático, como el Socialismo chileno y el Frente Amplio Uruguayo (Dansilio y Duarte, 2007; Luna y Altman, 2011).

Vocablos de referencia:

Democracia - Gobernabilidad - Partidos políticos - Voto

Bibliografía:

- Álvarez Rivadulla, M. J. (2012). Clientelism or Something Else? Squatter Politics in Montevideo. *Latin American Politics and Society*, 54 (1), 37-63.
- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Bohn, S. (2011). Social Policy and Vote in Brazil. *Latin American Research Review*, 46 (1), 54-79.

- Brusco, V., y Nazareno, M. (2003). La compra de votos en Argentina. Trabajo presentado en el 6to. Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. *Sociedad Argentina de Análisis Político*, Rosario.
- Calvo, E., y Murillo, M. V. (2008). ¿Quién Reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47 (188), 515-542.
- Chatterjee, P. (2006). *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press.
- Dansilio, F., y Duarte, M. (2007). Redes políticas informales en la izquierda uruguaya del siglo XXI. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue Canadienne Des études Latino-Américaines et Caraïbes*, 32 (63), 185-212.
- Freidenberg, F. (2010). La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador. *Nueva Sociedad*, 225, 120-138.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184), 539-568.
- Gallego, J. (2014). Self-enforcing clientelism. *Journal of Theoretical Politics*, 27 (3), 401-427.
- González Ocantos, E., De Jonge, C. K., y Nickerson, D. W. (2013). The Conditionality of Vote-Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America. *American Journal of Political Science*, 58 (1), 197-211.
- Greene, K. (2007). *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, 16, 83-122.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kaufman, R. R. (1974). The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems. *Comparative Studies in Society and History*, 16 (4), 284-308.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., Hawkins K., Luna, J. P., Rosas G. y Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44 (176), 515-536.

- Luna, J. P., y Altman, D. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), 1-28.
- Máiz Suárez, R. (1994). Estructura y acción: elementos para un modelo de análisis micropolítico del clientelismo. *Revista Internacional de Sociología*, 8, 189-215.
- Medina Sierra, L. (2007). *A Unified Theory of Collective Action and Social Change*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Menéndez Carrión, A. (1986). *La conquista del voto en el Ecuador: de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Muñoz Chirinos, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47 (1), 79-98.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Schedler, A. 2004. El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (1), 57-97.
- Stokes, S. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno M., y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters. Machine Politics, Clientelism and Social Networks in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarazaga, R. (2014). *Vote-Buying and Asymmetric Information*. Kellogg Institute Working Paper 398.

María Esperanza CASULLO

COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Etimología

La palabra coalición proviene del latín, **coalitium**, forma del verbo **coalescere**, que significa reunirse o juntarse. El término coalición comenzó a utilizarse en el siglo XVIII para designar los convenios defensivos consagrados por potencias europeas. Dichas coaliciones de países

tenían por objetivo impedir la expansión de la Revolución Francesa y más tarde del ejército imperial de Napoleón. En el siglo XIX el término dejó de ser monopolizado por la *política* internacional y comenzó a ser utilizado en el ámbito de la doméstica, para referirse a los acuerdos entre partidos para la formación del *gobierno*. De este modo, el término coalición pasó a ser reconocido como conjunto interrelacionado de partidos existentes en un *sistema político*.

Coaliciones y alianzas

En la conceptualización de Duverger (1957) una coalición es un agrupamiento de *partidos políticos* con una finalidad específica, sea de *gobierno*, legislativa o electoral, o una combinación de dos o tres de los objetivos. En esta clasificación encontramos cuatro elementos definitorios:

1) la coalición es temporal, puntual, sin ánimo de permanencia; 2) carece de estructura propia, funciona por tanto sobre el principio de la coordinación de sus miembros; 3) funciona sobre la base del acuerdo o consenso de sus integrantes, sin que haya posibilidad de que la pertenencia obligue a los coaligados a seguir una conducta determinada, es decir, no hay mandato imperativo, y 4) las coaliciones son de partidos, no involucran otro tipo de organizaciones políticas.

Duverger distingue los conceptos de coalición y de alianza. Una alianza —exclusivamente de partidos— pretende tener ánimo de permanencia y no agotarse con el cumplimiento de un objetivo puntual, puede tener y, en general, requiere de una estructura propia que le dé sustento-firmeza.

II. Tipos de coaliciones

A. Coaliciones electorales

De acuerdo a Rial (2000), “(l)as 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 de manera explícita, 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.

En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables, por ejemplo, el Nuevo Espacio en Uruguay, incluso cuando logran el objetivo como la Alianza en Argentina. Sin embargo, hay en América Latina casos de organizaciones políticas que iniciaron su existencia en esa forma y lo- graron consolidarse: el Frente Amplio en Uruguay, la Concertación para la Democracia o la Alianza Por Chile.

Sartori (1980) se preocupa por establecer normas por las que un partido debería ser tenido en cuenta, destacando que por lo general se trata- de establecer un umbral por debajo del cual un partido no cuenta, y advierte que la importancia de un partido está no sólo en función de la distribución- de *poder*, sino esencialmente en función de la posición que ocupa en el eje izquierda-derecha. Si bien la fortaleza de un partido es en primer lugar su fuerza electoral, en un paso siguiente cabe analizarlo como instrumento de *poder* y cuál es el potencial de *gobierno* o las po- sibilidades- de coalición¹.

B. Coaliciones de *gobierno*²

Para Laver y Schofield (1990) una coalición de *gobierno* representa un acuerdo entre al menos dos partidos. En tanto para Strom (1990, pp. 24 -25) “una coalición de gobierno puede ser definida como: i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”.

La primera teoría predictiva del proceso de formación de coaliciones fue realizada por Riker (1962), quien formalizó un modelo que concibe la actividad del congreso como un juego donde participan un número N de jugadores (partido y/o grupos parlamentarios) igual o mayor a dos.

Esto queda especificado en su Norma 1, que señala que se debe tener en cuenta a un partido pequeño siempre que a lo largo de cierto periodo de tiempo tenga capacidad de coalición (si en los tres últimos *gobiernos* formó parte de la coalición de *gobierno*).

Este apartado es tributario de Chasquetti (2008, pp. 34 y ss.).

El juego termina con la formación de una coalición mayoritaria en el legislativo y la elección de un gabinete de *gobierno*, ambos producto de un proceso de negociación donde cada jugador hace pesar su *poder* en *votos*. Dicho juego se desarrolla a partir de tres supuestos fundamentales:

el reparto del premio se hace bajo el principio de suma cero, o sea, lo que unos ganan es igual a lo que otros pierden, 2) los jugadores procuran maximizar sus beneficios, o sea, son actores racionales que no harán nada que los perjudique, y 3) la información que manejan los jugadores es perfecta, o sea, son actores absolutamente informados.

La formalización de este modelo permitió la deducción de dos principios constitutivos de la teoría de las coaliciones. En primer lugar, sólo se formarán coaliciones ganadoras, lo cual supone que el juego siempre se resolverá a favor de una alianza de jugadores que logre la *mayoría* absoluta de escaños. En segundo lugar, entre todas aquellas coaliciones ganadoras que no pueden prescindir de ninguno de sus socios, se formará aquella que presente el número de socios menor, o sea, el tamaño más reducido, esto es, una coalición mínima ganadora.

Axelrod (1970) añadió a la teoría de Riker el criterio de proximidad ideológica de los socios de la coalición, con el objetivo de comprender el orden de prioridades de los jugadores. En su propuesta, la coalición ganadora será aquella que cuente con el menor número posible de partidos (mínima) y una cercanía de los socios en el arco de preferencias (proximidad ideológica). La inclusión de este término determinó la creación de una nueva categoría: la coalición mínima ganadora afín o conectada.

Por su parte, De Swann (1973) evaluó el poder explicativo de las principales teorías de coaliciones. La evidencia empírica de su estudio mostró que la mayoría de las coaliciones respeta el criterio de proximidad ideológica de Axelrod, pero no del mínimo número de componentes. Únicamente en épocas de extrema normalidad política emergen coaliciones mínimas ganadoras, y lo corriente es la formación de coaliciones de rango mínimo y cerrado.

Hasta fines del siglo XX se prestó escasa atención a la formación de los *gobiernos* de coalición en sistemas presidenciales, ya que la formación de una coalición no parecía ligada a la dinámica institucional del presi--

dencialismo y sí a la voluntad política de los actores –especialmente el presidente–.

Deheza (1995 y 1998) presentó el primer estudio comparado sobre coaliciones presidenciales de *gobierno* con un universo de estudio compuesto por los *gobiernos* de nueve países de América del Sur en el periodo 1958-1994, siendo estos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. El trabajo arrojó que sobre un muestra de 123 *gobiernos*, 69 de ellos fueron de coalición (17 “coaliciones mínimas ganadoras”, 24 coaliciones minoritarias y 28 grandes coaliciones) frente a 48 *gobiernos* de partido. El estudio presenta cuatro conclusiones- relevantes: 1) las coaliciones de *gobierno* en los sistemas presidenciales- de América del Sur son muy frecuentes; 2) las coaliciones de *gobierno* pueden distinguirse según su origen, esto es, coaliciones electorales- que se transforman en coaliciones de *gobierno* y coaliciones electorales postelectorales que se negocian a partir del *resultado electoral*;

los presidentes minoritarios (con menos del 45% de la cámara) presentan una clara tendencia hacia la formación de coaliciones, y 4) los presidentes que forman coaliciones utilizan el gabinete ministerial como un recurso de conformación del *gobierno* multipartidario.

Amorín (1998) propuso un modelo para detectar y pronosticar las estrategias presidenciales de *gobierno*. Entre los factores institucionales que más inciden en la formación de gabinetes, destacó cinco variables: los poderes legislativos del presidente, el contingente legislativo del presidente, la fragmentación partidaria, la distancia ideológica y la distancia temporal entre la formación del gabinete y las *elecciones*.

Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004) compararon la formación de coaliciones en regímenes presidencialistas y parlamentarios en el periodo 1946 -1999. Entre sus principales hallazgos encontraron que las coaliciones de *gobierno* existen en más de la mitad de los casos donde los presidentes carecen de *mayorías* legislativas. Sostienen además, que la formación de coaliciones es un proceso más difícil bajo las reglas del presidencialismo.

Para Chasquetti (2000, 2001 y 2008) y Amorim (1998) lo que define una coalición de *gobierno* presidencial es la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos. Cheibub et al. (2004) agregan

unas variación de utilidad para el estudio del presidencialismo. En su enfoque, las coaliciones pueden ser de dos tipos: coaliciones de *gobierno* y coaliciones legislativas. Un rasgo común a estos y otros estudios –Altman (2000) y Zelasko (2001)– es el reconocimiento respecto a la importancia de las coaliciones de *gobierno* en los regímenes presidencialistas.

Vocablos de referencia:

Alianzas electorales - Elecciones - Partidos políticos - Sistemas de partidos

Bibliografía:

- Altman, D. (2000). *Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the Electoral Calendar, the Irony of Ideological Polarization and Inertial Effects*. (Trabajo presentado en LASA). Miami.
- Amorim, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. (Trabajo presentado en LASA). Chicago.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Ediciones Cauce-CSIC.
- Chasquetti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En: Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chasquetti, D. (2000). Balotaje y coaliciones en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12.
- De Swaan, A. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation. A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliament after 1918*. Nueva York: Elsevier Scientific Publishing Company.
- Deheza, G. I. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. En: Nohlen, D., y Fernández, M. (eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Deheza, G. I. (1995). *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina*. (Trabajo presentado en LASA). Washington, D.C.
- Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* (Cambridge University Press), 34 (4), 565-587.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laver, M., y Schofield, N. (1991). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

- Rial, J. (2000). Coalición de partidos. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven: Yale University Press.
- Sartori, G. (1980 [1976]). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zelaznik, J. (2001). The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability. (Tesis de doctorado). Department of Government, University of Essex, Colchester, Reino Unido.

Antonio CARDARELLO

COLEGIO ELECTORAL

Colegio electoral no es una voz unívoca en la *legislación electoral* moderna. Ella es utilizada en cuatro acepciones diferentes. Veamos los cuatro sentidos en que se utiliza:

Como lugar donde un conjunto de ciudadanos ejerce el *voto*. En cada *colegio electoral* pueden funcionar una o varias *mesas de votación*. En este sentido se usa la voz *colegio electoral* en España (Vallés y Bosch, 1997, p. 65) y en Puerto Rico. Se trata usualmente de locales públicos, tales como escuelas, ayuntamientos, etc.

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 República Dominicana los *colegios electorales* fueron cerrados hasta el año 2002 (Guevara, 1996, p. 12; Bolívar, 1996, p.24).

Como sinónimo de *mesa de votación*. Este es el caso de República Dominicana y Chile (Valverde, 2007, p. 1114).

Como sinónimo de *circunscripción electoral*. 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 en Italia (Barile, 1987, p. 150; Lanchester, 1987, p. 89). 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.

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 esa función. Se trata de un mecanismo de *elección* formalmente indirecta de los máximos funcionarios del Poder Ejecutivo. Aunque es raro, se ha dado el caso de que el candidato con *mayoría* en el *colegio electoral* no sea el mayoritario en el *voto* popular, como ocurrió en la *elección* presidencial de los Estados Unidos del año 2000, ganada por George Bush en el *colegio electoral* a pesar de haber obtenido menos *votos* populares que su principal adversario.

Los Estados Unidos es el único país de América que aún aplica el mecanismo de *elección* del presidente mediante un *colegio electoral* (Corwin, Chase y Ducat, 1987, p. 202; Sánchez Agesta, 1976, p. 192). En este país 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). 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.

Conforme ha avanzado el proceso de *democratización*, en América Latina se ha ido sustituyendo el sistema de *elección* indirecta del presidente mediante *colegio electoral* por el de *elección* directa mediante *voto* popular que hoy se utiliza en todos los países. Brasil mantuvo el *colegio electoral* para la *elección* presidencial hasta la promulgación de la Constitución de 1988, que estableció la *elección* popular directa del presidente de la República. Por su parte, Argentina utilizó el *colegio electoral* para la *elección* presidencial hasta la votación de 1989 (León-Roesch, y Samoilovich, 1993, p. 9; Bidart Campos, 1989, pp. 38-39). Este procedimiento fue sustituido por la *elección* directa en la reforma constitucional de 1994.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Elecciones - Elector - Mesas de votación - Sistemas electorales - República - Voto

Bibliografía:

Barile, P. (1987). *Istituzione di diritto pubblico*. Padova: CEDAN.

Bidart Campos, G. (1989). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR.

Bolívar, J. (1996). República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio.

Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C. (1987). *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Fraterna.

Espín, E., y García, F. (1977). Apéndice II: Diccionario electoral de urgencia. En: Esteban, J., et al. *El proceso electoral*, (pp. 377-381). Barcelona: Labor.

- Lanchester, F. (1987). *Sistemi elettorali e forma di governo*. Bologna: Il Mulino.
- León-Roesch, M., y Samoilovich, D. (1993). Argentina. En: Nohlen, D. (ed.). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, (pp. 7-50). San José, Costa Rica: IIDH.
- Guevara, R. (1996). República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio.
- Sánchez Agesta, L. (1976). Curso de derecho constitucional comparado, (6a. ed.). Madrid: Universidad de Madrid.
- Vallés, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Valverde, R. (2007). La publicación de los resultados electorales y la proclamación de los candidatos electos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed) (pp. 1110-1140). México: Fondo de Cultura Económica.

José Enrique MOLINA VEGA

COMPETICIÓN/COMPETENCIA 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. Esta acción 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- y autoritarias, eliminan o limitan la competencia.

II. Su funcionamiento. Las condiciones y los medios

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 supra partidarios, 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.

Autonomía y centralización. En conexión con la cuestión planteada en el literal antecedente, para competir políticamente las organizaciones 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, delegatorios 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. Esta articulación, por no ser la jerarquía 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.

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 o 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 o ideas, o que uno de ellos sea radical y el otro moderado, y existan o no uno o varios partidos menores- que, en coalición, podrían 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. Este esquema es 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.

Las situaciones atípicas. Se quiebran estos esquemas en situaciones excepcionales como estas:

Los regímenes unipartidistas, en los cuales el monopolio de la acción política elimina la competencia.

Las *dictaduras* que, de suyo, salvo sus problemas más internos de *poder*, excluyen toda competencia como subversiva.

En el bipartidismo, transitorios acuerdos de *gobierno* conjunto, en igualdad o desigualdad de participación, que trasladan la competencia al interior de los partidos.

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.

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.

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.

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 éstas 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 extra-parlamentaria, 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 competencia 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 gober-- nantes.

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 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 competencia 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, G. (1964). *Derecho político*. (4a. ed.). Buenos Aires: Aguilar.

De Vega García, P. (1980). *Estudios político-constitucionales*. México: UNAM.

Duverger, M. (1968). *Sociología política*. Barcelona: Ariel.

Kaplan, M. (1985). *Participación política, estatismo y presidencia en América Latina*. Costa Rica: IIDH.

La Guardia, J. M. (comp.) (1980). *Partidos políticos y democracia en Latinoamérica*. México: UNAM.

Nohlen, D. (1987). *La reforma electoral en América Latina*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Sánchez Agesta, L. (1974). *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional.

Schmitt, C. (1975). *Estudios políticos*. Madrid: Doncel.

Luis Carlos SÁCHICA (+)

COMPORTAMIENTO ELECTORAL

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se consolidan los partidos de masas, se acentúa la exigencia de mayor equidad social y espacio político, y se impone el *suffragio* universal y emergen normas de conducta electoral (Madrigal, 2000, pp. 223-224).

I. Concepto

“Toda conducta del ser humano está condicionada por una serie de factores que determinan, entre muchas actitudes, su comportamiento electoral” (Madrigal, 2000, p. 225). El *comportamiento electoral* es una conducta política. Así entonces, se reconoce como un campo de estudio “de la ciencia política, orientado a estudiar, explicar, analizar y medir las conductas que relacionan a los individuos con la política en sus diferentes manifestaciones” (Mora, 2016).

Se entiende por comportamiento electoral aquellas conductas que relacionan a los ciudadanos con el poder político, a través del proceso electoral, y que culminan en el momento de emitir el voto o de decidir abstenerse en unas elecciones (...). Se caracteriza por ser un comportamiento con posibilidad de cambio entre elección y elección (es colectivo, plural, pero también es individual) (Mora, 2016).

El concepto es la expresión de una conducta de los ciudadanos que deciden (Pasquino, 2011). Se “caracteriza por su naturaleza institucional y convencional, pues está definido en tiempo y lugar por una serie de reglas establecidas y estandarizadas” (Peshard, 2016). Los *electores* alcanzan su

límite o posibilidades dependiendo del marco constitucional; sin embargo, esas reglas se aplican en contextos específicos y mediados por una lucha de actores que tienen intereses e imaginarios.

Su estudio “centra su interés en indagar las causas y condicionantes del voto. Desde el punto de vista metodológico lo óptimo sería realizar el análisis electoral a partir de la asociación entre el individuo y el voto” (Mora, 2016).

En los Estados Unidos, en la campaña presidencial de 1940, con el trabajo de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, se relacionan las conductas electorales- individuales con factores que determinan o condicionan las preferencias- de *voto* (Mora, 2016).

Los estudios sobre aquello que condiciona el *comportamiento electoral* tienen una literatura especializada sintetizada en tres enfoques, que no se excluyen entre sí: el sociológico, el psicológico y el racional.

El primero, que integra factores sociodemográficos, se basa en que la conducta electoral está determinada por la posición del individuo en una estructura social. Para Mora (2016), Paul Lazarsfeld señala que uno piensa como es socialmente y concibe el *voto* como esa “conducta de grupo en la medida en que lo que lo define y explica son las características sociales, demográficas, regionales o económicas que comparten los individuos de cierta comunidad o grupo social”. El segundo, compuesto por factores individuales- (modelo de Michigan), asume que el *voto* se determina por los valores y criterios de naturaleza política de los individuos en el proceso social. El *voto* se ubica como un acto individual “motivado por percepciones y orientaciones personales y subjetivas” (Peshard, 2016). Aquí el *comportamiento electoral* se ancla en la afinidad o cercanía política- o ideológica. Angus Campbell (con Converse, Miller y Stokes) es el principal teórico de este enfoque. El enfoque racional, considera factores socioeconómicos, cuyo principal exponente es Anthony Downs y K. Schumpeter, y se ancla en las teorías económicas de la *democracia*, que indican que el *elector* vota racionalmente de acuerdo a sus intereses o preferencias (Mora, 2016).

El enfoque de la *elección* racional es el que permite dar una explicación muy trabajada, según el cual la gente sólo participa en asuntos políticos cuando los costos para intervenir son menores a los beneficios

que percibe al votar. En realidad no existe un predominio o exclusión de un enfoque sobre los otros.

Peshard (2016), apoyada en Miller y Shanks, al referirse al *comportamiento electoral* precisa que

(...) no es una conducta autónoma o aislada, sino que se explica como parte del sistema político en el que ocurre. Hay una diversidad de factores que inciden en el comportamiento electoral y que son de dos grandes categorías: 1) los factores de tipo más estable o permanente que dan lugar a alineamientos partidarios más o menos durables (con impactos distintos dependiendo del monopolio o no de las candidaturas por los partidos), y 2) los factores de tipo coyuntural o de corto plazo, que actúan en el momento de la elección junto con los factores de largo plazo y que tienden a modificar dichos alineamientos (Miller y Shanks, 1996).

En América Latina ha habido un progreso teórico aún incipiente del *comportamiento electoral*, para evaluar sus principales influencias, sobre el análisis de las bases conceptuales y referentes académicos, científicos e institucionales y sobre la comprensión del fenómeno. Al parecer sólo se aplican las teorías preestablecidas (Bedoya, 2015, p. 200).

Se ha hecho un gran esfuerzo para clasificar u ordenar dichas conductas, tanto de los participantes como de los abstencionistas, pero aún no hay suficiente consenso entre los diferentes autores y crece el vocabulario: “ejemplo de esto son los conceptos abstencionistas indiferentes -apáticos, abstencionismo electoral político-consciente-voluntario, voto decisivo-pivotal, voto castigo-retrospectivo-protesta – estos últimos han sido usados indistintamente–, partidistas duros-fieles y voto duro-electores fieles” (Bedoya, 2015, p. 211).

El *comportamiento electoral* se explica, pero en consideración del contexto. Hoy tenemos en Latinoamérica una *democracia* más consolidada, menos en transición, pero con más demandas y apoyos que la desafían permanentemente sobre el respeto a los procedimientos y métodos políticos acordados para las *elecciones*.

Así entonces, en el caso de México, desde el año 2000, los cambios se ven determinados por la alternancia, estableciendo relaciones entre

el número de competidores por el *poder* con los niveles de participación y abstención, y las estrategias que cada ciudadano utilice para orientar su *voto*. En Argentina, para la misma época, se cree que los medios de comunicación influyen fuertemente las preferencias de los *electores* a través de la construcción de imágenes de los candidatos.

En el caso chileno, después de la *dictadura*, el comportamiento de los *electores* ha estado marcado por el clivaje político entre *democracia* y *autoritarismo*. En el caso colombiano, después de 1986, los *procesos electorales* se ven muy marcados por un debilitamiento de los partidos y han estado circunscritos a un contexto de violencia política y ajustes estructurales en el *sistema político* y el Estado con la descentralización política, que permitió la *elección* popular de alcaldes y gobernadores. En Venezuela, con el cambio del *régimen político* y la instauración del régimen chavista que condujo al país a una excesiva ideologización, polarización y fragmentación, el comportamiento de los *electores* ha estado marcado, en poco tiempo, por un número elevado de eventos electorales-.

En general, en numerosos países de la región la implementación de la *reelección* presidencial ha transformado drásticamente el contexto, afectando las tendencias del *voto*.

II. Móviles para votar

El *comportamiento electoral* se soporta en la *soberanía* popular, que es fuente de *legitimidad* política; por ello es útil considerar los principales móviles que inducen a los ciudadanos a votar. “El móvil principal es el miedo a la aplicación de la fuerza bruta (...) a la represalia, o a la delación que suelen sufrir los que disienten” (Madrigal, 2000, p. 226).

Al contrario, otros móviles que pueden condicionar al *elector* consisten- en la recompensa, es decir, sanciones positivas, los estímulos e incentivos- y el hábito, que puede implicar

(...) 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. 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. (...) 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 (...).

Otra motivación psicológica consiste en el mimetismo, es decir, la imitación. Se imita lo que se admira y se sigue al que se 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 (...).

Mucho énfasis se ha puesto en el hecho de que, a menudo, la identificación política (y partidista) 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 (Madrigal, 2000, p. 227).

Otros factores, o elementos individuales que actúan como condicionantes del *comportamiento electoral* tienen su origen en la educación y formación profesional, el nivel económico, estado civil, vinculación a asociaciones, género, empleo y lugar de residencia. Y los factores de contexto que son de orden socioeconómico, político e institucional, como heterogeneidad étnica, conductas aprehendidas por tradición, las particularidades- de las campañas, la oferta política, la obligatoriedad del *voto*, financiamiento de campañas, la violencia.

Comportamiento electoral significa *participación política* expresada en la decisión de apoyo a algunas de las opciones existentes, votar en blanco o el *voto nulo*. Igualmente se expresa como abstención, que es al mismo tiempo un móvil. “El fenómeno del abstencionismo es una forma de comportamiento electoral, en la medida en que el acto de no decidir constituye, en sí, una decisión” (Madrigal, 2000, p. 228). La no participación es una forma de participación pasiva. El *abstencionismo* es una actitud o una situación a la que se ven expuestos o dispuestos los

electores, que por diversas razones no participan. “Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario (distinto) al voto que desarrolla una participación política y no vota” (Tuesta, 2003, p. 53). Pero no toda ausencia a las urnas es *abstencionismo*. Y en la ausencia a las urnas se reflejan diversos tipos de *abstencionismo*.

La no participación por razones estructurales e institucionales del sistema- se podría asumir como técnica; la no participación consciente y deliberada es *política*, y la ausencia por indiferencia es *abstencionismo* por apatía. En ninguna de ellas individualmente se agota el *abstencionismo* electoral total (Tuesta, 2003). Para José Thompson (2007), la abstención en sentido estricto es la ausencia de los *electores*, los *votos en blanco* y los nulos, e indica igualmente que el ausentismo y *abstencionismo* serían términos paralelos; así mismo, reconoce la abstención involuntaria como estructural.

Para Héctor Soto (2013) igualmente existe una diferencia entre *abstencionismo* de participación o electoral (no votan), y *abstencionismo* decisional (*votos no utilizados*). Este último consiste en que el *elector* participa pero no utiliza el *voto*. En su propuesta de marco metodológico, basada en la intensidad del voto, indica que además existe un *abstencionismo* activo (*voto en blanco* y *voto nulo*, es decir, no decide; este *abstencionismo* Tuesta lo denomina participativo (2003, p. 56)). Según Soto y Giraldo (2016), el resultado de los tipos de *abstencionismo* electoral, activo y decisional es el *abstencionismo* electoral efectivo.

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, (incluidos los partidos) (Madrugará, 2000, p. 228).

III. Identificación partidaria

El alineamiento electoral es la identificación que tiene el *elector* con un partido; pero se puede tener identidad política no partidaria.

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 (...) o a negarse (negarla), mediante la abstención (Madrigal, 2000, p. 225).

La identificación partidaria (o partidista) se define como una vinculación psicológica entre un individuo y un partido político, que implica un sentimiento de pertenencia al partido como grupo de referencia (...). La identificación partidaria es el concepto central del modelo explicativo de la conducta de voto, desarrollado en Estados Unidos durante los años 50 a partir de los estudios electorales nacionales realizados por investigadores de la Universidad de Michigan (Pérez, 2000, p. 689).

El concepto de identificación partidaria se ubica en escalas de referentes como muy partidista, débil partidista, simpatizante, amigo, por preferencia, como independiente o como *elector* de un partido. Ubicar la identidad con un partido puede variar de un país a otro en función del número de unidades que integra el *sistema de partidos*. Así mismo, la relación individuo-partidos

(...) va más allá de una afinidad ideológica o programática, para convertirse en un lazo afectivo, un sentimiento de apego y de pertenencia (...). De igual forma, la identificación partidaria puede presentar grados diversos de intensidad, pero no requiere que el ciudadano tenga un historial de votación a favor del partido (Pérez, 2000, p. 690).

Hay factores políticos para explicar el *comportamiento electoral* referidos al nivel de posicionamiento de los partidos, que desbordan una coyuntura electoral y que conforman identidades partidarias (Peshard, 2016).

El enfoque psicológico reconoce que la influencia del partidismo sobre el voto actúa de dos maneras diferentes: 1) como una lente que filtra la visión del mundo de los electores, y 2) como un acto de fe, o referente indiscutible e incuestionable que lleva a actuar en consecuencia (Peshard, 2016).

Según Moreno y Méndez (citado por Bedoya, 2015), en los *procesos electorales* las campañas políticas inciden en los referentes que tienen los ciudadanos de los partidos en competencia, lo cual tiene efectos sobre los *electores*, produciendo desalineamientos y realineamientos de las preferencias- partidistas:

Esta condición de estabilidad permite a la identificación partidaria (...) cumplir con dos importantes funciones: en el individuo, proporciona una guía para interpretar y asimilar la vasta- información proveniente del mundo político, así como para- evaluar candidatos y propuestas en tiempos electorales, simplificando eficientemente el proceso de toma de decisiones (Pérez, 2000, p. 692).

Existen para Pérez:

Nuevos modelos que intentan explicar el comportamiento de voto en este nuevo contexto e incluyen las teorías sobre el desalineamiento partidista (ruptura de vínculos entre amplios sectores de la población y los partidos que tradicionalmente los representaban)- y realineación (conformación de nuevas lealtades) como procesos de cambio (2000, p. 694).

IV. Volatilidad

Para Carvalho (2000), volatilidad electoral es “el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas”. Se entiende- que “el fenómeno de aumento de la volatilidad, con bruscos cambios- en el alineamiento de los electores que afectan la estabilidad de los sistemas de partidos, es objeto de interés generalizado” (Carvalho, 2000, p. 1235).

“El índice de volatilidad electoral, tal como se lo ha definido, mide los valores netos del cambio en las proporciones de votos obtenidas por los partidos. En tal sentido, refleja la volatilidad total dentro del sistema” (Carvalho, 2000, p. 1236). Por ejemplo, en Venezuela no sobrevivieron muchos partidos del anterior régimen a Hugo Chávez, y en el presente existe un desalineamiento con los partidos del *gobierno* de Maduro y, por tanto, se da una fuerte volatilidad.

Según Carvalho (2000):

La volatilidad electoral puede explicarse a partir de diversas causas y se relaciona estrechamente con las características de cada sociedad y la gestación y el funcionamiento de cada sistema político. No obstante, hay coincidencia general en cuanto a que la existencia de raíces o anclajes partidistas sólidos en el conjunto de la sociedad es una condición esencial para la estabilidad de las adhesiones partidarias [Por ello un electorado que no tiene ascendencia partidista es altamente volátil] (p. 1237).

Así entonces, Carvalho reitera que “el enraizamiento de la identificación partidista en un clivaje social, sea de clase, regional, religioso o ideológico, consolida los vínculos entre electores y partidos y contribuye a estabilizar el sistema de partidos” (2000, p. 1238).

Alineamientos y desalineamientos

Según Harrop y Miller, citado por Jacquelin Peshard (2016), pareciese que el proceso de alineamiento partidario se debe al énfasis en las bases sociales del *voto* (enfoque sociológico), el afianzamiento de dicho alineamiento se refleja en identificación partidaria (enfoque psicológico) y cuando ese alineamiento se debilita o se difumina, produce una volatilización del *voto*, o desalineamiento, que corresponde más al enfoque- de la elección racional.

Según Alberto Mora (2016), los planteamientos de Lipset y Rokkan, al considerar la clase social, la religión y el origen territorial que han sido clivajes tradicionales que más han explicado el *voto*, con el paso del tiempo, por los cambios sociales y políticos, el enfoque sociológico se vio en dificultades para “explicar los cambios que se producían en el comportamiento electoral en el mediano plazo”. Esto explica porqué “el proceso de desalineamiento electoral, con aumento de la volatilidad, se constata en muchos países. Sus causas, múltiples y complejas, se relacionan estrechamente con la situación política y social de cada país en particular” (Carvalho, 2000).

Para Carvalho (2000)

(...) un ciudadano desinteresado de la política, que no se siente cercano- (...) a un partido, sin encuadramiento sindical o social

susceptible de conectarlo con la vida política, preocupado básicamente- por su vida cotidiana y su destino individual, es potencialmente un elector volátil, que decidirá su voto ante cada consulta electoral e influido básicamente por campañas publicitarias (p. 1240).

“Otro factor de los procesos de desalineamiento electoral puede encontrarse en la creciente influencia de los medios (...) en la comunicación política” (Carvalho, 2000, p. 1240). Pero además, se ha ido incrementado la distancia de los *electores* con respecto a los partidos. Cada vez más se vota por personas, menos por los partidos. Según datos de IDEA Internacional- (2013), la tendencia mundial de participación electoral se ha reducido en más del 10% en las últimas 4 décadas (1960-2000).

V. Clivajes

Para Schultze (1983) los clivajes son uno de los factores que determinan el *comportamiento electoral*. Por su parte, para Fernández (2000) “el apareamiento (surgimiento) y desarrollo de los **cleavages** ha tenido lugar en el proceso de modernización e industrialización que caracteriza la formación del Estado moderno”. Este autor resalta como clivajes importantes, Estado/Iglesia, capital/trabajo, campo/ciudad y derecha/izquierda (pp. 179-180).

A pesar de lo anterior, los *partidos políticos* parecen preocuparse más por el respaldo electoral como una condición de supervivencia y no con preocupaciones ideológicas, políticas o sociales, y entonces se van transformando- en organizaciones “atrapalotodo”. Esto explica porqué en la conformación del *comportamiento electoral*, la propaganda política es un “instrumento para estimular y promover la participación, el consenso y el consentimiento, así como moldear la conducta electoral” (Madrigal, 2000, p. 229).

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/abstención electoral - Identificación electoral

Bibliografía:

- Bedoya Marulanda, J. F. (2015). Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: Un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 46, 197-219.

- Carvalho, E. (2000). Volatilidad. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Fernández Baeza, M. (1989). Clivaje. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- IDEA International (2013). *Voter Turnout Database*.
- Madrigal Montealegre, R. (2000). Comportamiento electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Mora, A. (2016). Comportamiento político y electoral. En: *Diccionario enciclopédico de Comunicación Política*. En Wikialice. Recuperado de: http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Comportamiento_pol%C3%ADtico_y_electoral.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peshard, J. (2016). Comportamiento electoral. En: *Léxico de la política*. Recuperado de: <http://lexicodelapolitica.blogspot.com.co/2015/02/comportamiento-electoral-Jacqueline.html>.
- Pérez Baralt, C. (2000). Identificación partidaria. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Schultze, R.-O. (1983). Wählerverhalten. En: Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Soto Caballero, H. R. (2013). *El abstencionismo decisional: La tensión entre ausencia de participación electoral y ausencia de decisión electoral*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Soto Caballero, H., y Giraldo García, F. (2016). El abstencionismo decisional. *ALCEU*, 32, 238-263.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 266-286) (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tuesta, F. (2003, septiembre 24-26). Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Cuadernos de CAPEL*, 49.

Fernando GIRALDO GARCÍA

COMPRA DE VOTO

Definición

La *compra de voto* en *elecciones* populares es sólo una de muchas posibles- conductas electorales indebidas. Se define como la entrega de un beneficio- material, favor o acceso a un servicio para un/a ciudadano/a, a cambio de su *voto* por un partido o candidato/a (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013). Esta definición tiene dos elementos clave:

1) la naturaleza condicional del intercambio (esto es, un pago a cambio de apoyo político) y 2) la capacidad de dirigirse a los/as ciudadanos/as en lo individual (es decir, entre dos ciudadanos/as que, por lo demás, son idénticos/as, uno/a puede recibir un pago y otro/a no). Siguen sus elementos- principales.

A. Condicionalidad

¿Cómo saben los agentes de dicha maquinaria si los votantes cumplieron con su parte? La literatura comparada reconoce que la secrecía de la boleta electoral dificulta el monitoreo de las decisiones de los votantes por parte de quienes operan las maquinarias políticas y que, por lo tanto, la *compra de voto* contemporánea difiere del viejo *clientelismo* (mayormente agrario), en el cual los “patrones” controlaban múltiples aspectos de las vidas de sus clientelas (Scott, 1972).

Los especialistas han propuesto tres posibilidades ante la secrecía de la boleta electoral. Primero, las maquinarias políticas pueden emplear agentes locales, quienes tienen conocimiento contextual profundo de sus vecinos (es decir, clientes) y pueden pronosticar cómo votarán (Stokes, et al., 2013; Zarazaga, 2014; Szwarcberg, 2015). Aunque hay poca investigación sobre el éxito de estos agentes, Schneider (2015) demuestra que los agentes en la India cometen muchos errores, a lo que se suma trabajo teórico en psicología que demuestra que incluso personal entrenado es impreciso al detectar cuando otros están mintiendo (Grohol, 1999). En segundo lugar, cuando las maquinarias no tienen agentes o no confían en ellos, dependen de las normas de reciprocidad. Cuando éstas se activan, los votantes pueden sentir la obligación de devolver las recompensas- materiales recibidas con apoyo político (Finan y Schecter, 2012; Lawson y Greene, 2014). Finalmente, en algunos contextos, los

agentes de la maquinaria pueden ser capaces de violar la secrecía de la boleta electoral. Por ejemplo, los agentes pueden pedir a los votantes que se tomen fotografías o, como se reportó en las *elecciones* de 2012 en México, niños sin parentesco con el votante, conocidos como “niños halcones”, pueden acompañar a los ciudadanos/as al interior de la ca- silla, presumiblemente para monitorear su *voto* (Alianza Cívica, 2012). Aunque los analistas reconocen éstas y otras prácticas, no se ha teorizado ampliamente sobre las estrategias para romper la secrecía o para reunir evidencia sistemática sobre su prevalencia.

¿Qué sucede si los votantes no cumplen con su parte? Si las maquinarias pueden monitorear –o realizar un pronóstico creíble respecto a– las decisiones de los votantes, entonces deberán sancionar la deso- bediencia o arriesgarse a que la *compra de voto* se desarticule, como resultado de que los votantes incumplan sin consecuencia alguna. Si los beneficios se distribuyen después de la votación, entonces los agentes pueden sancionar fácilmente a quienes no cumplan, negándoles el pago en la *elección* actual. Pero en muchos contextos los beneficios se dis- tribuyen antes de que ocurra la votación. En estos casos se sabe poco sobre si y cómo funcionan las sanciones. Stokes (2005) argumenta que las maquinarias excluyen a los votantes desleales de beneficios futuros; sin embargo, no queda claro si los agentes conservan suficientes registros entre *elecciones* y si actúan con base en sus sospechas en los años sub- siguientes. Presumiblemente, algunas maquinarias también sancionan con la amenaza o instrumentación de represión. Aunque algunos trabajos sobre el *clientelismo* agrario han discutido la represión (Scott, 1972; Chubb, 1982), ésta ha recibido poca atención en los estudios de *compra de voto* moderno y mayoritariamente urbano. Si las maquinarias no pueden amenazar de manera creíble con sanciones contra incumplimientos, entonces la *compra de voto* sólo puede funcionar si los *electores* cumplen de manera espontánea, posiblemente derivada de normas de reciprocidad.

B. Selección

La habilidad de las maquinarias políticas para dirigir beneficios a ciertos ciudadanos y excluir a otros, distingue la *compra de voto* de otras formas de distribución de recursos. Mientras que las políticas clientelistas (**pork barrel politics**, en inglés) y la provisión de bienes públicos locales

también buscan incrementar el apoyo político, todos los miembros de los grupos seleccionados pueden acceder a estos beneficios (por ejemplo, los pobres, los jubilados, los enfermos, los residentes de un área particular). Para que la *compra de voto* funcione, las maquinarias deben ser capaces de identificar y dirigirse a votantes individuales. Seleccionar grupos pequeños a nivel local o de distrito no resuelve el problema del monitoreo porque implica recompensar a algunos votantes opositores, lo que fomenta la desobediencia o sanciona a algunos simpatizantes, quienes podrían desertar en las siguientes *elecciones* (Lawson y Greene, 2014).

Si las maquinarias pueden distribuir beneficios a votantes individuales, ¿a qué votantes deberían dirigirse? Los votantes pobres reciben la mayor proporción de la generosidad de la maquinaria porque son más baratos de comprar que los votantes más acaudalados. Pero, con frecuencia, las maquinarias hacen elecciones más específicas con base en las disposiciones políticas de los votantes. Si algunos votantes prefieren a las maquinarias por razones no clientelares y continuarían siendo leales sin recibir un pago, entonces las maquinarias que quieren ganar nuevos *votos* deberán apuntar a quienes no son leales. La literatura distingue con frecuencia entre votantes indecisos que disienten levemente de la maquinaria por razones no clientelares y votantes de oposición que disienten fuertemente. Aunque todos los votantes podrían ser comprables al precio adecuado (a pesar de que hay poca investigación sobre este tema), los votantes indecisos son más baratos. Como resultado, las maquinarias- deberían enfocar su atención en estos votantes (Stokes et al., 2013; Dixit y Londregan, 1995; Lindbeck y Weibull, 1987). La única salvedad a este argumento es que las maquinarias que están en el *poder* o aquellas con una coalición ganadora de simpatizantes pueden enfocarse en comprar la asistencia a votar de los incondicionales (Nichter, 2008). Aunque la compra de la asistencia difiere conceptualmente de la *compra de voto*, con frecuencia las maquinarias usan ambas simultáneamente para comprar *votos* durante las campañas y la asistencia el día de la *elección*.

En suma, las *elecciones* inducen a los políticos a distribuir beneficios entre la *ciudadanía* de múltiples maneras y por diversos canales, pero sólo los intercambios contingentes (y típicamente pre-electorales) de beneficios por *votos* con algún mecanismo de cumplimiento por parte del *elector*, cuenta como *compra de voto*.

¿Qué tan común es la *compra de voto* en América Latina?

En años recientes se ha documentado la *compra de voto* en por lo menos 53 países (ver Stokes et al., 2013; Greene y Lawson, 2014). La *compra de voto* no es un fenómeno nuevo, sino que se ha padecido en décadas pasadas en los Estados Unidos (Gosnell, 1937) y Gran Bretaña (O’Leary, 1962). Sin embargo, la escalada democrática significa que esta práctica amenaza con socavar la *gobernanza* en más países que nunca.

La *compra de voto* resulta difícil de medir. Los políticos y los votantes naturalmente se resisten a admitir su participación en la transacción dado que es ilegal y/o se considera indebido. Las entrevistas etnográficas a profundidad pueden producir información válida, pero estos estudios incluyen pocos temas y es probable que no sean representativos de todo- el *electorado*. En contraste, las encuestas por muestreo ofrecen información- más amplia, pero más superficial. Usualmente preguntan de manera directa a los ciudadanos si han vendido su *voto*, lo que subestima severamente la venta de *voto*. Investigación más reciente incorpora experimentos de lista en encuestas por muestreo –diseñadas para identificar conductas que los participantes prefieren no revelar– (González-Ocantos et al., 2012; Imai, Park y Greene, 2015). Los experimentos de lista permiten a los investigadores estimar la venta de *voto* sin que los encuestados lo admitan abiertamente. Este enfoque es prometedor porque es probable que genere más respuestas válidas, mientras que permite a los investigadores valorar la cantidad de venta de *voto* en todo el *electorado*.

Las estimaciones a partir de experimentos de lista sobre el volumen de venta de *voto* en América Latina varían por país y *elección* (González Ocantos et al., 2012; González- Ocantos y Kiewiet de Jonge, 2012; Nichter y Palmer-Rubin, 2015). Entre los países sobre los que se tienen datos: menos del 1% del *electorado* vendió su *voto* en *elecciones* recientes en Uruguay y Costa Rica; Chile y Bolivia registran alrededor del 5%; El Salvador, Panamá, Perú, Guatemala y Argentina están en el rango del 10% al 15%; Nicaragua, Honduras y México registran sobre el 20% del *electorado*. Estos estimados están sujetos a una enorme variación, derivada de la calidad en la administración de la encuesta, el momento del trabajo de campo y la dinámica específica de cada *elección*.

III. Consecuencias de la *compra de voto*

A diferencia de la *corrupción política*, que desvía recursos públicos para el beneficio personal de los políticos, la *compra de voto* distribuye recursos públicos o privados a la *ciudadanía*. En contextos con servicios públicos de baja calidad, la *ciudadanía* podría percibir la *compra de voto* como un beneficio por parte del *gobierno* (Auyero, 1999).

Sin embargo, más allá de la ilegalidad obvia de la *compra de voto*, estos beneficios de corto plazo deben evaluarse frente a, por lo menos, cuatro costos de largo plazo. Primero, los políticos podrían volverse leales a los jefes y los dueños del dinero en lugar de a los votantes, o, simplemente, se les libera de responder a las preferencias de los votantes. La representación popular y *rendición de cuentas* merman. Esto podría desincentivar a los políticos limpios a participar en las *elecciones*. En segundo lugar, libres del *mandato* popular, los políticos podrían involucrarse más fácilmente en el mal uso de recursos públicos para fines personales. Tercero, la *compra de voto* implica costos de oportunidad, lo que incluye menos dinero público para construir escuelas y hospitales, enfrentar el crimen y otras inversiones que deben ser prioritarias para cualquier *gobierno* —y, en el caso de sistemas con financiamiento público para los *partidos políticos*, también otras inversiones para mejorar la calidad de la representación pública—. Finalmente, las maquinarias efectivas pueden monopolizar el *poder* político por largos periodos, incluso cuando a los votantes no les gusten sus políticas o su desempeño en el *gobierno*. Si la igualdad política bajo una *democracia* se inclina hacia la redistribución económica, entonces la *compra de voto* puede crear una “trampa de la pobreza”, manteniendo empobrecidos a los más desfavorecidos al sustituir los amplios beneficios programáticos que pueden impulsar a los individuos y comunidades, con los beneficios de corto plazo que se distribuyen mediante la *compra de voto*.

IV. ¿Se puede detener la *compra de voto*?

La *compra de voto* puede estar profundamente enraizada en los *sistemas políticos* a través de cierta complicidad entre actores que va desde los votantes y **brokers** en las calles, hasta los políticos locales y nacionales. Aunque la *compra de voto* estaba incrustada en la *política* de

los Estados Unidos y Gran Bretaña, ahora prácticamente ha desaparecido. La mayoría atribuye su desaparición al desarrollo económico, ya que la compra de los *electores* más ricos es más onerosa (Kitschlet y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013).

En el corto plazo, los *organismos electorales*, la sociedad civil y las agencias gubernamentales pueden adoptar, por lo menos, cinco estrategias. Primero, una burocracia basada en el mérito puede reducir el uso político de recursos públicos. Segundo, mejoras en los procedimientos gubernamentales de adquisiciones y en las auditorías podrían disminuir los denominados arreglos de “paga por jugar” que, en ocasiones, involucran contribuciones de bienes por parte de compañías, mismos que se usan para comprar *votos*. Tercero, las autoridades judiciales y los órganos electorales pueden sancionar a partidos, líderes de partidos y candidatos cuando se presenten casos de *compra de voto* de los subordinados. Esto puede fortalecerse con instancias especializadas en investigación y dotadas de autonomía financiera e independencia para garantizar la integridad de los denunciantes. Cuarto, los oficiales en las *mesas de votación* podrían prohibir el uso de teléfonos celulares en las casillas de votación. También podrían minar el monitoreo entregando modelos de boletas electorales marcadas previamente a favor de cada candidato – mismas que deberán devolverse antes de abandonar la *mesa de votación*– para que los votantes puedan tomar fotografías falsas que muestren su apoyo a favor de cualquier candidato. Finalmente, los *electores* podrían rechazar los sobornos. Íconos culturales, organizaciones civiles y algunas entidades públicas podrían lanzar campañas para cambiar la manera en la que la *ciudadanía* conceptualiza su *voto*. Sin duda, en sociedades con grandes desigualdades esto impone un reto mayor, pero no debería descartarse.

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Corrupción electoral - Corrupción política

Bibliografía:

- Alianza Cívica (2012, 3 de julio). *Boletín de prensa*. Recuperado de: <http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/9557Informe%203%20de%20julio%20.pdf>
- Auyero, J. (1999, abril). ‘From the Client’s Point(s) of View’: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, 28, 297-334.

- Chubb, J. (1982). *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dixit, A., y Londregan, J. (1996, noviembre). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58, 1132-1155.
- Finan, F., y Schechter, L. (2012). Vote Buying and Reciprocity. *Econometrica*, 80 (2), 863-881.
- Gonzalez-Ocantos, E., Kiewiet de Jonge, J., Meléndez, C., Osorio, J., y Nickerson, D. (2012). Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua. *American Journal of Political Science*, 56 (1), 202-17.
- González-Ocantos, E., y Kiewiet de Jonge, C. (2012). *Vote Buying in the Americas*. (Documento presentado durante la Reunión Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, D.C.).
- Gosnell, H. (1937). *Machine Politics: The Chicago Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Greene, K. F. (2016, julio). Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter. (Documento no publicado). University of Texas at Austin.
- Grohol, J. M. (1999). *Detecting Deception: A Quick Review of the Psychological Research*. Recuperado de: <http://psychcentral.com/archives/deception.htm>.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction. En: Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (eds.). *Patrons, Clients, and Policies*, (pp. 1-49). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawson, C., y Greene, K. F. (2014, octubre). Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance. *Comparative Politics*, 61-77.
- Lindbeck, A., y Weibull, J. (1987). Balanced Budget Redistribution and the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52, 273-97.
- Nichter, S. (2008, febrero). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102, 19-31.
- Schneider, M. (2015). *Do Brokers Know their Voters? A Test of Guessability in India*. Recuperado de: http://markaschneider.com/wp-content/uploads/2015/10/DO-BROKERS-KNOW-THEIR-VOTERS_Columbia-2015.pdf.
- Scott, J. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66, 91-113.
- Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters*. Nueva York: Cambridge University Press.

Zarazaga, R. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56 (3), 23-45.

Kenneth F. GREENE

Alberto GUEVARA CASTRO

CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Ver: DEMOCRATIZACIÓN

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 el siglo XIX y, sobre todo, en el siglo XX, 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 proclaman 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:

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.

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 cómo 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 del 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, extre-

madamente 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 estatus de personas jurídicas públicas con relieve constitucional) (Biscaretti Di Ruffia, 1975, p. 720).

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).

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 límite 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 80 se inició con un difícil y precario proceso, que aún 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 inte- reses 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 muchí-- simos 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. 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 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:

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.

El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.

Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.

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.

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.

Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de dirigencia y controles en el liderazgo.

Debería considerarse la conveniencia de privilegiar el financiamiento público estatal sobre el principio de *proporcionalidad* a su fuerza electoral;- prohibir donaciones privadas anónimas; establecer publi- cidad- y controles sobre el financiamiento privado y por supuesto también- sobre el estatal; limitar el techo de gasto de las campañas y su duración.

Mantenimiento de su personalidad jurídica con base en la proporción de *sufragios* obtenidos o representación obtenida.

Libertad para difundir sus doctrinas o realizar propaganda *política*. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma- perma-- nente y en forma especial en los periodos electorales. Obli-ga-toriedad- de campañas de educación *política* para los afiliados y simpatizantes.

Vocablos de referencia:

Derechos políticos - Elecciones - Financiamiento de los partidos políticos - Participación política - Partidos políticos - Sistemas electorales

Bibliografía:

Biscaretti Di Ruffia (1975). *Derecho Constitucional*. Madrid.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

CONVOCATORIA A ELECCIONES

I. Definición y etimología

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra convocatoria como “anuncio escrito con que se convoca” y el verbo convocar, del latín **convocare**, en una primera acepción, como “citar, llamar a una o más personas para que concurra a lugar o acto determinado”, y en una segunda, “anunciar, hacer público un acto”. El verbo anunciar, del latín **annuntiare**, se define como: “Dar noticia o aviso de algo; publicar, proclamar, hacer saber”.

II. Concepto

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 (define quiénes pueden participar como candidatos o *electores*, así como el territorio correspondiente), 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, tales como la *revocatoria de mandatos* en los países en que está legislada esa institución jurídico-electoral.

El concepto abarca la convocatoria a plebiscitos, referéndum o consultas populares, instituciones de la *democracia directa* que en los últimos tiempos han venido en auge por tener la misma naturaleza: acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a participar con el objetivo de expresar su posición, parecer u opinión, en un plebiscito, referéndum o consulta popular, en sus diversas modalidades: referendos constitucionales, abrogatorios de leyes y de otras normas, de revocación de *mandatos*, sobre materias de especial trascendencia o bien, referendos vinculados a temas territoriales, regionales y locales.

Características esenciales de la convocatoria, tanto a *elecciones* como a plebiscitos, referéndum o consultas populares, son: 1) que la haga autoridad legítima; 2) que se haga con apego a la legislación vigente;

que fije la fecha de celebración; 4) que tenga efectos jurídicos **erga omnes**; 5) que se le dé la debida publicidad.

III. 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. 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, referida a la fecha de celebración de las votaciones, también establecida en la ley, y sí se promulga convocatoria en casos específicos de *elecciones* extraordinarias.

En Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela “son los órganos de la justicia o administración electoral los encargados de la periódica convocatoria del cuerpo electoral para la celebración de elecciones ordinarias de cargos representativos” (Fernández Segado, 2007) y de ordinario también lo son para las convocatorias a plebiscitos, referéndum o consultas populares, con diversas modalidades en las que pueden intervenir otros órganos estatales, lo que también sucede en los casos en que los órganos electorales no cumplen con hacer la convocatoria que les corresponde en el tiempo legalmente estipulado, en cuyo caso es otro ente estatal el que suple la omisión. Cabe señalar los casos en los que a los órganos electorales no corresponde la *convocatoria a elecciones* ordinarias, pero sí a referéndum: Colombia (para *revocatoria de mandato*) y Uruguay (para referéndum abrogatorio).

Existen casos en que, no obstante la convocatoria debe hacerse por el *organismo electoral*, previamente debe existir un acto jurídico de solicitud por parte de quien tiene la legitimación para hacerlo, pero acotado a plebiscito, referéndum o consulta popular. 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” (art. 173, Constitución Política de la República de Guatemala).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, partiendo de la norma que establece expresamente la fecha de la *elección* de presidente, senadores y diputados federales, regula fechas en que se deben realizar diferentes actos del *proceso electoral*.

En los países en que la potestad, atribución o facultad de convocatoria electoral la tiene el organismo Ejecutivo, se encuentran varias modalidades: 1) en algunos, corresponde tal facultad con exclusividad al Ejecutivo, presidente de la República, como lo es en Chile y Perú, y en Cuba,- en dónde la atribución es del Consejo de Estado, que es órgano del Poder Ejecutivo; 2) en otros países el organismo Ejecutivo no tiene la exclusividad de la convocatoria, así en Bolivia, si el presidente de la República con los ministros de Estado no convocan a *elecciones* generales o municipales, lo debe hacer el Congreso Nacional. En Uruguay la facultad de convocatoria del presidente de la República se circunscribe a *elecciones* en caso de disolución de la Asamblea General; en Argentina la convocatoria a consulta popular, no vinculante, corresponde al presidente de la República o al Congreso; en cuanto a *elecciones* de cargos representativos, el poder de convocatoria lo comparte el Ejecutivo con los órganos ejecutivos provinciales; 3) en Colombia la atribución de convocatoria- electoral por parte del organismo Ejecutivo se circunscribe a las convocatorias a plebiscito y consultas populares.

Las legislaciones de varios países prevén la convocatoria por parte del organismo Legislativo (Poder Legislativo o Congreso), en los casos en que no lo haga el organismo competente originario (Ejecutivo, en Bolivia y Perú; Tribunal Supremo Electoral, en Guatemala). En Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua y Paraguay, la facultad del organismo Legislativo se limita a convocatorias de plebiscitos, referéndums o consultas populares. En Guatemala, también para la convocatoria a *elecciones* de Asamblea Nacional Constituyente, correspondiéndole, en este caso, al Tribunal Supremo Electoral, la fijación de la fecha de la *elección*.

Como se aprecia, en ninguno de los países puede encontrarse modalidad en que sea uno solo el órgano estatal al que le corresponda hacer- todas las *convocatorias a elecciones* en el sentido amplio del concepto,- pues dependiendo de diferentes supuestos, tanto las normas constitucionales- como las legales confieren tal atribución a diferentes organismos-.

Caso especial es el de España, en el que, en un supuesto político-electoral, corresponde al Rey emitir real decreto que conlleva dos actos-

relevantes: disolución de las cortes generales y convocatoria a *elecciones* con refrendo del presidente del Congreso².

IV. 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 (Cabanellas, 1979)– que emite la autoridad legitimada para el efecto. 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 al tiempo en que debe emitirse, la mayoría de legislaciones preceptúan fechas precisas para la celebración de las votaciones, tratándose de *elecciones* ordinarias, de donde se deriva el tiempo de la convocatoria, normándose usualmente períodos mínimos en que la misma debe hacerse. Algunas legislaciones regulan la anticipación mínima en que debe emitirse la convocatoria, con relación a la fecha que se señale para la celebración de las votaciones, en casos de consultas populares.

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:

- elección o elecciones* para las que se convoca;
- cargos que se deben elegir con indicación de su período;
- electores* que pueden participar;
- sistema electoral* aplicable;
- fecha de celebración de la *elección*;
- circunscripción electoral* en que debe realizarse la *elección*;

En el artículo 99, inciso 5 de la Constitución española se establece: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”. En el año 2016 se ha aplicado por vez primera tal norma constitucional.

normas que rigen el evento electoral para el que se está convocando; prevenciones, prohibiciones 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 realizarse³.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Circunscripciones electorales - Derechos políticos - Derecho electoral - Elecciones - Organismos electorales - Proceso electoral - Sistemas electorales

Bibliografía:

Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual II*, (14a. ed.). Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Elecciones Generales de España de 2016 (s/f). En: *Wikipedia*. Recuperado el 2 de julio de 2016 de: https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_generales_de_España_de_2016.

Fernández Segado, F. (2007). La convocatoria electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. Ed.). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International Idea/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario Electoral I y II*, (2a. ed.). San José: IIDH.

RAE (2014). *Diccionario de la lengua española*, (23a. ed.). Madrid: Espasa.

Soto Barrientos, F. (2013). El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVI (136), 317-346.

Gabriel MEDRANO VALENZUELA

Casos relevantes de solicitud de convocatoria a consulta popular rechazada y consulta popular ya convocada, suspendida por resolución de la Corte de Constitucionalidad y posteriormente- desistida por el presidente de la república, pueden consultarse en “Memoria consultas populares (1993 -1994)”, del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

CORRUPCIÓN ELECTORAL

I. Una definición provisional

La *corrupción electoral* es una noción que alude en primer lugar a la alteración de la voluntad del ciudadano en cualquier momento de un proceso eleccionario (lo que significa que no está asociada a un único evento, como por ejemplo la operación material de votación) y en segundo lugar a la influencia indebida por parte de agentes privados (o por el propio- Estado) sobre las ofertas y estrategias electorales de partidos o coaliciones- (fundamentalmente a través de financiamiento irregular a cambio- de ofertas favorables o maliciosamente inocuas para intereses particulares-¹). Para fines de ilustración, en la medida en que existe mu- cha más literatura sobre fenómenos de corrupción de *electores*, es con- veniente detenerse en éstos, distinguiendo tres momentos del *proceso electoral* en los que puede tener lugar algún tipo de corrupción de la soberanía- del *elector*, lo que se traduce en posibles manipulaciones de los resultados de una *elección*.

El primer momento en el que puede haber alguna forma de *corrupción electoral* es cuando el individuo se inscribe voluntariamente, o cuando es inscrito automáticamente, en el *registro electoral* y, en seguida, en el padrón de votantes². Es en ese momento, en efecto, que la voluntad de quien está transitando a la condición de ciudadano *elector* puede ser afectada, ya sea porque no se le reconoce su condición de mayor de edad, de nacionalidad o cualquier otro requisito a partir de una intención

A este respecto es importante no confundir el financiamiento irregular constitutivo de *corrupción electoral* con políticas distributivas de beneficios estatales a grupos de *electores* imputables a agentes interesados en ser identificados como sus promotores (a menudo polí-ticos- incumbentes en cargos parlamentarios, eventualmente locales, lo que se conoce como **pork barrell**), y aún menos con prácticas clientelares (cuya naturaleza personalizada, diádica y bañada en sentimientos de afecto recíproco entre un patrón y sus clientes no se traduce necesariamente en fenómenos de *corrupción electoral*).

No es necesario entrar en detalles para los fines de esta voz. Digamos solamente que el *registro electoral* consta de todos los individuos que cumplen con los requisitos legales para transformarse en *elector* (generalmente de edad y nacionalidad), mientras que el *padrón electoral* (esto es, el listado de personas habilitadas a votar) resulta de la eliminación de individuos- en el tránsito del registro al padrón (generalmente por motivos de pérdida de nacionalidad o por condenas a penas afflictivas). La *corrupción electoral* puede teóricamente tener lugar en dicho tránsito, y de modo menos evidente al momento de ser inscritos en el registro.

maliciosa del agente inscriptor. Si bien en los sistemas contemporáneos resulta poco usual la corrupción en esta fase, de llegar a ocurrir es mucho más factible que ésta tenga lugar en sistemas de inscripción manual que automática (dado que en este último caso el sistema opera a partir de estándares automatizados y universales). Un caso particular está dado por fenómenos de expansión desmedida de los *padrones electorales* inmediatamente antes de una *elección*, generalmente a continuación de acarreo masivos de *electores* de una comuna a otra para fines de inscripción por parte de incumbentes, candidatos o partidos: no todas las legislaciones consideran estas prácticas como constitutivas de *corrupción electoral*, aun cuando resulta evidente que, dependiendo de las magnitudes de *electores* involucradas y de los niveles de disputabilidad de la *elección*, éstas pueden dirimir la competencia. Si esta figura es ambigua y no necesariamente punible, es porque son concebibles traslados masivos de militantes por partidos fuertemente disciplinados; en todos los casos, de existir sanciones, no será tanto por la finalidad perseguida como por el medio utilizado (la inscripción de decenas de *electores* en un mismo domicilio).

El segundo momento es el más elemental: la corrupción opera en la fase de expresión de la voluntad de sufragar. Dependiendo de las modalidades materiales de votación (papeletas fabricadas, estandarizadas y distribuidas por el Estado —o elaboradas por los partidos o candidatos—, expresión de la voluntad mediante un lápiz o eligiendo una papeleta, presencia o no de sobres en los que la papeleta deba ser introducida, etc.), son innumerables las posibles distorsiones con ocasión de cada una de estas operaciones, en las que pueden cumplir una función corruptora los vocales de mesa: doblesces o marcas inferidas a sobres o papeletas en el momento en que son introducidos en la urna y que permiten identificar al votante, sobre todo si se encuentran presentes en el perímetro inmediato del *elector* agentes electorales de candidatos y partidos. Este segundo momento es especialmente delicado, ya que la acción corruptora se manifiesta durante el breve lapso que media entre la distribución de una o más papeletas al *elector* antes de ingresar a la cámara secreta o cuarto oscuro³, y su introducción en la urna (en la que, dependiendo de las legislaciones, puede intervenir un eventual contacto físico de la papeleta —aun

Aunque en Argentina las papeletas se encuentran al interior del cuarto oscuro.

cuando debidamente sellada— por parte de los vocales de mesa previo a que el votante la deposite en una urna⁴). Es por todas estas razones que el *voto electrónico* en máquinas en los locales de votación conlleva un ideal de superioridad tecnológica, así como de garantía de imparcialidad y de “limpieza” (lo que no significa que este tipo de votación no esté exento de críticas).

El tercer momento es sin duda el más delicado, en la medida en que puede ser el más invisible ante los ojos del público: el recuento de los *votos*, ya sea una vez cerrada la mesa (en cuyo caso el conteo se realiza en público y a menudo a viva voz) o en un momento posterior en el marco de recuentos en colegios escrutadores.

La *legitimidad* del *proceso electoral* y, sobre todo, la magnitud de la *corrupción electoral* se juega en estos tres momentos, los que pueden teóricamente retroalimentarse negativamente y producir severas distorsiones en los resultados finales. De allí que la *corrupción del voto* suela producirse en la segunda y tercera fase, que es lo que explica la importancia de que en ambas fases predomine un registro de publicidad, es decir, la presencia de *electores*, vocales y apoderados que por la vía del control social y la vigilancia cívica dificulten eventuales distorsiones tanto de la voluntad del *elector* como del propio evento eleccionario.

II. Las transformaciones históricas de la *corrupción electoral*

Como todas las cosas, la definición que es posible ofrecer de la *corrupción electoral* sólo puede ser provisional, puesto que se suele olvidar que en la definición también concurre el paso del tiempo y de la historia. Esto quiere decir que la sensibilidad ante fenómenos de *corrupción electoral* y las expresiones de rechazo que ésta puede provocar mucho dependen de épocas y contextos históricos. ¿Es corruptible la voluntad del *elector* mediante el dinero? Una vez que se universaliza el *sufragio* (en primer lugar masculino y, dependiendo de los países, mucho más tarde con la incorporación de las mujeres) al que todos los ciudadanos concurren teóricamente por igual en regímenes de votación voluntaria, todas las legislaciones tipifican como un delito o un crimen la *compra*

Cuya materialidad (visualmente hermética o transparente) también puede ser relevante para los fines de entender posibles actos de *corrupción electoral*.

de votos (lo que se conoce como cohecho). Lo que se olvida es que para que el cohecho haya terminado siendo objeto de convenciones sociales y jurídicas que lo castigan, se requería de ciertas condiciones históricas y materiales de posibilidad: por ejemplo, la incorporación de la cámara secreta en el paisaje familiar del *sufragio* universal, cuya finalidad es preservar la intimidad del votante ante los ojos de quienes buscan incidir en su voluntad. Sin la cámara secreta, la posibilidad de *corrupción electoral* era considerable, puesto que por décadas el *sufragio* universal formalmente secreto se ejerció... en público. Si esto fue posible, es porque los umbrales de tolerancia a la violación de la soberanía del votante son históricamente muy variables, sobre todo si se considera la propia historia de la cámara secreta: ésta fue introducida tan solo en 1890 en Chile... ¡y en 1914 en Francia! Estas diferencias de temporalidades mucho nos dicen acerca de lo aceptable e inaceptable en materias de *corrupción electoral* en distintos momentos del tiempo.

Lo mismo se puede decir sobre temas actuales, como por ejemplo acerca del rol que cumple el dinero privado (especialmente empresarial y de grandes donantes) sobre los votantes y los procesos eleccionarios. ¿Hasta qué punto es legítimo aportar y donar, y cómo establecer el límite con la *corrupción electoral* ? La respuesta reside más en los consensos sociales que en variaciones históricas (aun cuando casos de escándalos político- empresariales pueden tener suficiente poder para producir condiciones políticas y sociales de rechazo al dinero privado). Mientras que en Estados Unidos los aportes de dinero de las empresas a las campañas son asimilados a expresiones de la libertad de opinión (lo que es muy ajeno a la práctica y doctrina latinoamericana), los países que han enfrentado severos escándalos de financiamiento (como Alemania con el caso Flick durante los 80 o Chile en 2015) definen los aportes privados (sobre todo si éstos son reservados) como cercanos o constitutivos de fenómenos de *corrupción electoral*. Esto quiere entonces decir que cualquier definición de la *corrupción electoral* se inscribe en condiciones históricas de pertinencia.

III. El vecindario de prácticas electorales

Sin embargo, la *corrupción electoral* es también tributaria de los límites- que la separan (pero que también acercan por las finalidades

involucradas) de otras prácticas. En tal sentido, el dibujo de los distritos (**gerrymandering**) o la selección de reglas de reconversión de *votos* en escaños no son asimilables a prácticas corruptoras. Si en ambos casos se encuentra presente la finalidad de favorecer a determinados candidatos o partidos (aun cuando en su adopción prevalezca una retórica de imparcialidad), lo que los separa de la *corrupción electoral* es el saber “técnico” que actúa como un poderoso dispositivo de justificación de las opciones institucionales, lo que generalmente contribuye a desdibujar la eventual intención maliciosa.

No muy distinto es el caso de prácticas electorales que son masivamente ejercidas por los candidatos: regalos, promesas de favores, servicios profesionales acometidos por candidatos que son médicos, abogados y tantos otros oficios de utilidad pública. En todas estas prácticas, la finalidad electoral es evidente: legitimar a los candidatos mediante interacciones que crean un sentimiento de deuda en los *electores*. Si bien se trata de prácticas muy alejadas del ideal de virtuosismo cultivado por la teoría democrática en su versión republicana, éstas no son punibles en sí mismas. Eso es lo que explica que las legislaciones las aborden mediante regulaciones de los periodos de campaña y del uso del dinero.

En conclusión, no parece razonable entender la *corrupción electoral* en términos estáticos que son tan propios del pensamiento excesivamente legalista. Lo que es importante es estar atentos a las fuentes históricas, políticas y sociales de variación de su significado.

Vocablos de referencia:

Compra de votos - Corrupción política - Delitos electorales - Escrutinio - Financiamiento político - Fraude electoral - Manipulación - Padrón electoral - Trashumancia electoral

Bibliografía:

- Ackerman, B., y Ayres, I. (2002). *Voting with Dollars*. Yale University Press.
- Garrigou, A. (2002). *Histoire du suffrage universel en France, 1848-2000*. París : Seuil.
- Contreras, G., Joignant, A., y Morales, M. (2016). The Return of Censitary Suffrage? The Effects of Automatic Voter Registration and Voluntary Voting in Chile. *Democratization*, 23 (3), pp. 520-544.

- Joignant, A. y Godoy, M. C. (2010). La República virtuosa. Honor, desinterés y vocación en los debates parlamentarios sobre las dietas y los fueros en Chile (1812-1925). *Atenea*, 502 (segundo semestre), pp. 25-53.
- Joignant, A. (2013). La democracia y el dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XX (1), p.159-196.
- Joignant, A. (2002). Un sanctuaire électoral. Le bureau de vote et l'invention du citoyen-électeur au Chili à la fin du XIXème siècle. *Genèses, Sciences Sociales et Histoire*, 49, pp. 29-47.
- Lott, J. R. (2000). Empirical Evidence in the Debate on Campaign Finance Reform. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 24 (1), pp. 9-16.
- Posada-Carbó, E. (2000). Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), pp. 611-644.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. París: Gallimard.
- Scarrow, S. E. (2003). Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes? *German Politics and Society*, 21 (1), pp.119-137.
- Scarrow, S. E. (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics*, 29 (4), pp.619-639.

Alfredo JOIGNANT

CORRUPCIÓN POLÍTICA

I. Etimología y reseña histórica

La palabra “corrupción” proviene de la voz latina **corruptio**, asociada al verbo **corrumpere**, literalmente, “romper juntos”.

De la revisión histórica que hace Friedrich del uso del concepto, se puede deducir que hay dos acepciones generales que han transitado la historia de las ideas y la *política*: una puede rastrearse hasta la Grecia clásica, se encuentra en Platón y Aristóteles y se refiere a la perversión de los regímenes de *gobierno*. Esta acepción, con modificaciones, sobrevivió

a través de los siglos y ha sido central en los trabajos de, por ejemplo, Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau. La famosa sentencia de Lord Acton –“el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente”– se ubica en esta tradición (Friedrich, 2002, pp. 17-18).

La otra acepción entiende la corrupción como una conducta. Esta podía encontrarse ya en la Roma republicana, donde comportamientos muy similares al cohecho o el peculado estaban legalmente tipificados y sancionados con multas, destierro o muerte. Es famoso el enjuiciamiento de Cicerón contra Cayo Verres por los abusos de *poder* de éste como autoridad en Sicilia. Esta acepción también ha permanecido a través del tiempo y se ha vuelto preeminente en el mundo contemporáneo, plasmándose incluso en convenciones internacionales.

La *política* se relaciona con ambas; sin embargo, la fórmula *corrupción política* empieza a ser utilizada académicamente de forma extendida entre las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, mientras se empezaba a estudiar los actos de corrupción de los gobernantes de los países recién descolonizados y sus consecuencias (Kahhat, 2005; Huber, 2008).

II. Definición y elementos conceptuales

Actualmente hay una gran cantidad de definiciones de *corrupción política*². La gran mayoría se ubica en la segunda tradición señalada y coinciden en caracterizarla como una acción o conducta de un individuo o de un grupo de individuos. El Informe Global sobre Corrupción 2004 de Transparencia Internacional (TI) está dedicado a la *corrupción política*, y la define de una manera muy sencilla: “el abuso del poder confiado a líderes políticos para obtener beneficios privados, con el objeto de incrementar su poder o su riqueza” (Hodess, 2004, p. 11). Se distingue de otras formas de corrupción, como la pequeña corrupción o la corrupción administrativa, en que es perpetrada por políticos o funcionarios electos

Por ejemplo, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (vigente desde 1997), la Convención Contra el Soborno Internacional de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (vigente desde 1999) o la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (vigente desde 2005), entre otras.

En la entrada sobre *corrupción política* de la edición anterior de este diccionario, Humberto Njaim advertía que la bibliografía sobre corrupción estaba a punto de volverse inabarcable. Hoy en día, podríamos afirmar que los estudios sobre este fenómeno han superado largamente las posibilidades de ser abarcados por parte de cualquier ensayo. Sin embargo, sorprendentemente, se pueden detectar algunos consensos y rastrear ciertas continuidades.

que han sido investidos de autoridad pública y deben representar el interés público. Las conductas específicas son muchas y no necesariamente involucran transacciones económicas ni se reducen al tiempo en que un líder político está en un cargo público (Hodess, 2004, p. 11).

Por su parte, Mark Philp, al revisar los conceptos existentes, señala que estamos ante una conducta de *corrupción política* cuando: 1) es realizada por un funcionario público o autoridad, 2) que traiciona la confianza depositada en él o ella por parte del público, 3) en contra del interés público, 4) intencionalmente aprovecha su cargo para obtener una ganancia personal de una manera contraria a las reglas y estándares de conducta de la función pública dentro de la *cultura política* y 5) para beneficiar además a un tercero, al proveerle a éste acceso a un bien o servicio que de otra forma no hubiera logrado (Philp, 2002, p. 42). Debe notarse una diferencia significativa entre TI y Philp: para la primera, quien protagoniza la acción es un líder político que puede o no estar en un cargo público, mientras que para el segundo, el actor está en la función pública y traiciona a la *ciudadanía* que ha depositado en él o ella confianza. Esta discrepancia no está resuelta todavía.

Como toda conducta, la *corrupción política* debe entenderse dentro de los entornos institucionales en donde ocurre para identificar los factores que la incentivan. Al respecto, hay dos variables que aparecen recurrentemente en un papel protagónico en los estudios sobre *corrupción política*: la concentración del *poder* y el grado de *competencia política*. Así, en aquellos contextos donde el *poder* está menos concentrado y la *competencia política* es más abierta, los incentivos para fiscalizar, denunciar y exponer los actos de corrupción aumentan; luego, la incidencia de actos de corrupción podría reducirse al haber mayor escrutinio público. Friedrich aventura que podría formularse una ley según la cual a mayor ejercicio consensual del *poder*, menores niveles de *corrupción política* (2002, p. 15).

Kahhat invita a detenerse sobre América Latina, donde a primera vista pareciera que tal ley no se cumpliría, pues niveles de corrupción altos han convivido con ejercicios aparentemente democráticos del *poder*. Sin embargo, a continuación llama la atención sobre casos específicos como los de Fujimori en Perú o Chávez en Venezuela, donde las formas democráticas básicas fueron respetadas, pero detrás había procesos

autoritarios (2005, pp. 346-347), concluyendo que, en términos generales, se mantendría la relación inversa entre *democracia* y corrupción.

Finalmente, no podemos dejar de referir una cuestión que está fuertemente asociada con la *corrupción política*: el financiamiento de las *campañas electorales*. Walecki reconoce que las actividades políticas en las *democracias* contemporáneas no pueden funcionar sin dinero; sin embargo, a la vez, el mal uso de ese dinero no sólo amenaza los principios de equidad y justicia, sino que también contribuye a afianzar la desconfianza del público frente a las instituciones y la *política* (2004, p. 19). Este tipo de reflexión se ubica en una línea que se remonta varias décadas atrás, tal como recuerdan Casas y Zovatto al citar el estudio de Pollock sobre las prácticas de *financiamiento político* en Europa publicado en 1932 (2016, p. 17). Tanto Walecki (2004, p. 20) como Griner y Zovatto (2004, p. 299) han sistematizado las principales conductas corruptas vinculadas al *financiamiento político*, como entregar contratos o puestos públicos a financistas al ganar la *elección* o forzar a funcionarios públicos a financiar las campañas oficialistas. Lo que queda claro es que la *corrupción política*, sola o en combinación con otros problemas, como la influencia del crimen organizado, es considerada uno de los principales retos que enfrenta la regulación del financiamiento de campañas en América Latina (Casas-Zamora y Zovatto, 2016).

Casos de *corrupción política* en la región

Njaim llamaba la atención con respecto a que, a pesar del uso predominante del término *corrupción política* con referencia a las conductas, lo que se está exponiendo en el fondo es una decadencia más profunda; por lo que la corrupción se ha vuelto “el factor de desestabilización y deslegitimación de los sistemas políticos más virulento” (Njaim, 2000). Su reflexión resuena en los recientes casos de Brasil y Guatemala, que se reseñarán a continuación para ilustrar el concepto. Sumaremos los ejemplos de Nicaragua y Perú, cuyos presidentes fueron incluidos en la lista de TI de los líderes de *gobierno* más corruptos del mundo contemporáneo³.

Ciertamente, otros casos sonados quedan fuera de este recuento, como por ejemplo, el de Fernando Collor de Melo, quien se vio forzado a renunciar a su cargo de presidente de

Brasil. Desde inicios de 2014, la operación policial “**Lava jato**” (lavado de autos) viene exponiendo cómo un cartel de empresas constructoras se distribuían licitaciones de la estatal Petrobrás a cambio de sobornos pagados a un grupo de funcionarios de la petro-lera- que se hacían de la vista gorda para permitir los sobre costos. Parte de las ganancias eran destinadas a políticos. Se estima que más de 5.3 miles de millones de dólares podrían haber llegado a ser movidos en esta operación (Beauchamp, 2016). El “**Petrolão**” está remeciendo los cimientos políticos del país. Actualmente, el caso está lejos de cerrarse, pero la vorágine política desatada, incluyendo millones de brasileños en las calles, ya le costó a la presidenta Rousseff el inicio de un *juicio político* y ser apartada temporalmente del cargo, aunque por un caso tangencial (CNN, 2016) y a pesar de que muchos de los líderes políticos detrás del *juicio político* están también investigados dentro de “**Lava jato**” (Veja, 2015). El caso ha impactado en varios países latinoamericanos, donde las empresas del cartel han operado, supuestamente, con esquemas similares.

Guatemala. En abril de 2015, miles de guatemaltecos tomaron las calles para exigir la destitución del presidente Pérez Molina y su vicepresidenta, Roxana Baldetti. Días atrás se habían revelado indicios de la participación de ambos en un esquema de corrupción en el sistema de aduanas que favoreció la evasión millonaria de impuestos por parte de empresas importadoras, a cambio de sobornos. La investigación- era conducida por la Comisión Independiente Contra la Impunidad (CICIG) y el Ministerio Público⁴. Baldetti renunció en mayo y fue capturada el 21 de agosto. El 1 de setiembre, el Congreso

Brasil en diciembre de 1992, debido a las evidencias de su participación en un esquema de corrupción para obtener sobornos de empresarios, que tenía como operador principal al tesorero de su campaña política, Paulo César Farias. También queda fuera el caso conocido como “*Mensalão*”, también de Brasil, que generó una crisis política en el primer *gobierno* de Luiz Inacio da Silva, que consistió en un sistema montado por el *gobierno* para pagar mensualmente a parlamentarios de oposición para asegurar su apoyo político a la agenda oficialista y que generó la caída de varios líderes políticos, incluyendo al ministro de la Casa Civil, José Dirceu, conocido como el hombre fuerte del Partido de los Trabajadores, y el tesorero del partido, Delúbio Soares.

La CICIG es una entidad independiente creada, a solicitud del *gobierno* guatemalteco, por la Organización de las Naciones Unidas, para apoyar las operaciones del Ministerio Público en las investigaciones de los delitos cometidos por los cuerpos ilegales de seguridad. El Congreso ratificó la creación en agosto de 2007.

le retiró la inmunidad a Pérez Molina, quien renunció a su cargo al día siguiente. Éste fue detenido e incluido en la investigación judicial, mientras nuevas *elecciones* eran convocadas (BBC, 2015).

Nicaragua. En 2003, el expresidente Arnoldo Alemán (1997-2002) fue sentenciado a 20 años de prisión al haber sido encontrado culpable de peculado, lavado de dinero y otros delitos, aunque se le concedió la posibilidad de purgar la pena sin salir del país. En 2009, la Corte Suprema de Justicia revocó su sentencia, argumentando que su participación en los actos identificados no era clara. Hubo sospechas de que esta decisión respondió a un acuerdo político con el *gobierno* sandinista, pero la resolución de la Corte fue definitiva y el expresidente fue liberado (BBC, 2009). Alemán había llegado a ser incluido en la lista de TI sobre gobernantes contemporáneos más corruptos, al calcularse que el monto de lo saqueado por él y su red rondaba los 100 millones de dólares (Hodess, 2004, p. 13).

Perú. El 14 de setiembre del 2000, poco después del inicio del tercer *gobierno* de Alberto Fujimori, una televisora de señal de cable exhibió un vídeo donde estaba registrado el soborno que el asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, pagó a un congresista de la oposición para pasarse a las filas del oficialismo. El vídeo, o “vladivideo”, marcó el inicio de la caída de Montesinos y Fujimori mismo, quien luego de convocar a un procurador independiente, se embarcó en un viaje oficial por el Asia y terminó refugiándose en Japón, desde donde renunció a su cargo. El Congreso de la República, con una nueva correlación de fuerzas, no aceptó su renuncia y, más bien, declaró la incapacidad moral de Fujimori y su destitución del cargo (BBC, 2008). Las investigaciones que siguieron permitieron conocer la gran dimensión de la red de corrupción y sus distintas operaciones (Ames y Rotta, 2005, p. 292). Fujimori ha recibido varias sentencias por violaciones a los derechos humanos y corrupción; entre éstas se cuenta el peculado para entregarle 15 millones de dólares a Montesinos para que se fugue del país, la compra de la línea editorial de medios de comunicación populares con fondos públicos para apoyar su *reelección* el año 2000 y la compra de congresistas de oposición. Actualmente viene cumpliendo su sentencia en un ambiente acondicionado especialmente en una instalación militar

(La República, 2009). Fue incluido en el **ranking** de gobernantes más corruptos de TI por haber saqueado alrededor de 600 millones de dólares (Hodess, 2004, p. 13), pero investigaciones oficiales posteriores sugieren que el desvío de fondos podría haber alcanzado los 6 mil millones de dólares (El Comercio, 2010).

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Competición política - Corrupción electoral - Estado de Derecho -
Financiamiento político - Juicio político - Regímenes políticos

Bibliografía:

- Ames, R., y Rotta, S. (2005). Corrupción, sociedad y crisis del Estado en el Perú. En: Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, (pp. 275-306). Lima: Casa SUR.
- BBC (2015, 3 de setiembre). “La Línea”: *el qué, el cómo y el por qué del escándalo de corrupción que tumbó al presidente de Guatemala*. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150507_guatemala_corrupcion_escandalo_vicepresidenta_baldetti_jp.
- BBC (2008, 1 de julio). *Fujimori: cronología*. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4413000/4413648.stm.
- BBC (2009, 17 de enero). *Nicaragua: absuelven a Arnoldo Alemán*. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7834000/7834814.stm.
- Beauchamp, Z. (2016). Brazil’s Petrobras Scandal, Explained. En: *Vox Explainers*. Recuperado de: <http://www.vox.com/2016/3/18/11260924/petrobras-brazil>.
- Casas-Zamora, K., y Zovatto, D. (2016). *The Cost of Democracy. Essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: International IDEA/Organization of American States/Inter-American Dialogue.
- CNN en español (2016, 12 de mayo). *Juicio político en Brasil: Dilma Rousseff queda apartada del cargo*. Recuperado de: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/05/12/juicio-politico-en-brasil-dilma-rousseff-queda-apartada-del-cargo/>.
- El Comercio (2010, 8 de abril). *Balance del Gobierno de Fujimori: desaparecieron 6 mil millones de dólares de las arcas del Estado*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/balance-gobierno-fujimori-desaparecieron-mil-millones-dolares-arcas-estado-noticia-458481>.
- Friedrich, C. (2002). Corruption Concepts in Historical Perspective. En: Heidenheimer, A., y Johnston, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*, (3a ed.) (pp. 15-23). New Jersey: Transaction Publishers.
- Griner, S., y Zovatto, D. (2004). De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en

- América Latina. En: Griner, S., y Zovatto, D. (eds.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, (pp. 297-342). San José: OEA/IDEA.
- Hodess, R. (2004). Introduction. En: *Transparency International, Global Corruption Report 2004*, (pp. 11-18). Londres: Pluto Press.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Proética.
- Kahhat, F. (2005). El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política. En: Portocarrero, F. (ed.). *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, (pp. 333-354). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- La República (2009, 8 de enero). *Alberto Fujimori: Todas las condenas que recibió*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/08-01-2015/alberto-fujimori-todas-las-condenas-que-recibio>.
- Njaim, H. (2000). Corrupción política. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2585>.
- Philp, M. (2002). Conceptualizing Political Corruption. En: Heidenheimer, A., y Johnston, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*, (3a ed.) (pp. 41-58). New Jersey: Transaction Publishers.
- Veja (2015, 6 de marzo). *Lista do petrolão reúne cúpula do Congresso e 5 partidos*. Recuperado de: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/lista-do-petrolao-reune-cupula-do-congresso-e-partidos>.

Samuel ROTTA

CULTURA POLÍTICA

I. Los antecedentes y la importancia de la *cultura política*

La opinión y comportamiento de los individuos que componen una sociedad han influido en el carácter y devenir de los *sistemas políticos* en diversos países del mundo a lo largo de la historia. Las instituciones políticas se sustentan en una sociedad concreta –no en el vacío– y por lo tanto, las creencias y conducta de los ciudadanos juegan un papel

relevante en la vida política, que no puede obviarse¹. Aunque los filósofos políticos de la antigüedad hicieron referencia a la importancia del papel del individuo y sus creencias y actitudes para la *política* y el desarrollo económico², fue más bien hasta mediados del siglo XX, luego del surgimiento de regímenes autoritarios como el de Hitler en Alemania, que se prestó más atención a las peculiares características de los individuos que en lugar de apoyar la *democracia*, apoyan líderes autoritarios³. El término *cultura política* es más reciente y data de los años 60, más específicamente del estudio seminal de Almond y Verba (1963) acerca de lo que ellos denominaron cultura cívica.

II. Definición y elementos conceptuales

Diversos académicos han propuesto definiciones de *cultura política* pero el concepto original ha sido la base para todas ellas y continúa vigente: la *cultura política* se refiere a las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes acerca del *sistema político* (Diamond, 1999, p. 163). La *cultura política* incluye las orientaciones cognoscitivas (el conocimiento y creencias acerca del *sistema político*), las orientaciones afectivas (los sentimientos acerca del *sistema político*), y las orientaciones evaluativas (las valoraciones acerca del desempeño de las instituciones y *actores políticos*) (Peschard, 2012; Booth y Bayer Richard, 2015). El conjunto de esos elementos que integran la *cultura política* de un individuo condiciona y guía su conducta política. La suma de la *cultura política* de los ciudadanos –las élites y las masas– representa la *cultura política* de un determinado país. Cabe aclarar que en ningún país del mundo existe una *cultura política* homogénea, pero sí una *cultura política* dominante, acompañada de bolsones o enclaves de

Booth y Bayer Richard (2015) señalan que existen divergencias entre el enfoque culturalista y el institucionalista. Mientras el culturalista considera que las actitudes de los ciudadanos determinan si un país es democrático o autocrático, el enfoque institucionalista argumenta que los ciudadanos y sus actitudes políticas ejercen poca influencia sobre las reglas del *sistema político*, y que son las preferencias de las élites las que prevalecen y dan forma al *sistema político*. También consideran que existe una relación recíproca entre *cultura política* y el contexto político (pp. 8-10).

Esto incluye filósofos como Platón, Aristóteles, Tocqueville y Max Weber.

Booth y Bayer Richard se refieren a la obra de Theodor W. Adorno en su libro *The Authoritarian Personality* (2015, p. 4).

una *cultura política* distinta a la dominante (Bratton, Mattes y Gyimah-Boadi, 2005).

Almond y Verba (1963) señalaron que la *cultura política* de un país consiste en la distribución particular entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos. Con base en dicha definición y en las encuestas realizadas en cinco países –Estados Unidos, México, Alemania, Gran Bretaña e Italia– identificaron tres tipos de *cultura política*: la parroquial (cuando los individuos tienen poco conocimiento y participación en el *gobierno* nacional), la de súbdito (cuando los individuos están conscientes de la existencia del *gobierno*, pero son básicamente pasivos con respecto al mismo), y la participante (cuando los individuos conocen el *sistema político* y se involucran en el mismo). En las concepciones más modernas de *cultura política* se simplifica la tipología y se habla de una *cultura política* democrática versus una *cultura política* autoritaria.

Los individuos con una *cultura política* democrática buscan la integración en los procesos políticos, conocen el sistema y su funcionamiento y se interesan en la participación activa para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones; conocen sus *derechos políticos* pero están conscientes de sus obligaciones ciudadanas. Además, dichos individuos valoran y respetan los *derechos políticos* de otros y muestran tolerancia hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas. Finalmente, si bien pueden discrepar con las autoridades de turno o ciertas políticas públicas, valoran la *democracia* como un concepto difuso, pero a la vez otorgan *legitimidad* (apoyo) a las reglas prevalecientes del juego democrático.

En contraposición, los individuos con una *cultura política* autoritaria denotan falta de interés en los procesos políticos, tienen una débil identificación con el sistema democrático, muestran poca tolerancia hacia opiniones de otros y pueden aceptar las acciones no democráticas –incluyendo la violencia social o las intervenciones militares para subvertir el *régimen político* existente o cambiar a las autoridades de turno, o bien para resolver conflictos políticos o sociales– (Azpuru, Blanco, Córdova M., Loya M., Ramos y Zapata, 2007). Fernández recalca que puede hablarse de una *cultura política* autoritaria cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de *regímenes políticos* autocráticos (Fernández, 2000).

Desde los estudios de Almond y Verba (1963), y pese a las críticas de que el concepto de *cultura política* tiene un sesgo occidental determinado por los países industrializados, ha prevalecido la concepción de que la *cultura política* democrática es inherentemente mejor que la autoritaria. Dicha percepción se ha incrementado a partir del fin de la Guerra Fría y la expansión de la tercera ola de la *democracia*, período en el cual la *democracia* liberal ha pasado a ser el *régimen político* más valorado – aunque no necesariamente practicado en todos los países del mundo—. En tal sentido, una de las principales interrogantes de la ciencia política, la cual ha generado amplio debate académico, es cómo lograr establecer una cultura democrática. Inicialmente, en los años 50, académicos como Lipset (1959) señalaron que la existencia de grandes segmentos de personas pobres en los países en desarrollo era un impedimento al establecimiento- de la *democracia* porque estos individuos tendían a ser autoritarios-. Esta concepción fue perdiendo vigencia con el paso de los años y, en particular, luego de la expansión de la *democracia* en el mundo. Hoy día prevalecen tres enfoques con relación a los factores que desde la perspectiva de la *cultura política*, pueden influir en que un país sea más democrático. Booth y Seligson (2009) señalan que la *legitimidad* de los diversos niveles de la *democracia*, incluyendo las instituciones democráticas, es fundamental para el desarrollo de la misma. Putnam (1993), por su parte, enfatiza la importancia de la confianza interpersonal y la participación en asociaciones cívicas de los ciudadanos. Inglehart y Welzel (2005) resaltan que lo más importante para la *democracia* es que los individuos tengan valores cívicos de autoexpresión, tales como aspiraciones de libertad. Al final de cuentas, es probable que sea una combinación de todos esos factores lo que hace posible el desarrollo de una cultura democrática.

La *cultura política* no es estática, pero tampoco cambia fácilmente. La mera existencia de la *democracia* y su buen funcionamiento pueden coadyuvar a que los individuos que forman parte de una sociedad transformen- su *cultura política*, tal como fue el caso de España cuando transitó de un régimen autoritario a uno democrático (Montero, Gunther y Torcal, 1998). Pero se ha demostrado que, en especial en sociedades con poca historia democrática, es también importante reforzar los procesos de socialización política, a través de los cuales los habitantes de un país determinado aprenden a conocer y valorar los principios y

reglas de la *democracia*. El proceso de socialización política puede ser formal, a través del sistema educativo, pero también informal –pasando por la familia y los grupos sociales e incluso religiosos de los cuales un individuo forma parte–.

La medición de la *cultura política*

El desarrollo del concepto de *cultura política* se dio paralelamente al avance de lo que se denominó la revolución behaviorista o conductista en la ciencia política en Estados Unidos, la cual introdujo la medición empírica del comportamiento político de las élites y de las masas a través de encuestas de opinión científicamente desarrolladas y el análisis estadístico de los resultados de las mismas. En las *democracias* avanzadas se han realizado numerosos estudios acerca de la *cultura política* desde los años 60. En las *democracias* de la tercera ola dichos estudios son más recientes y menos profusos.

A diferencia de las *encuestas electorales* o encuestas de evaluación del desempeño gubernamental que miden las preferencias políticas de los ciudadanos o el apoyo a las autoridades de turno, las encuestas de *cultura política* contienen preguntas que van más allá de la coyuntura y se enfocan en evaluar diversos aspectos de la misma, fundamentadas en un marco teórico. Así por ejemplo, la ciencia política ha desarrollado a través de los años preguntas relacionadas con lo que se denomina la eficacia interna y externa (las percepciones acerca del rol del individuo en el *sistema político* y la respuesta de los *actores políticos* a las expectativas ciudadanas), preguntas acerca de la *legitimidad* de la *democracia* en sus diferentes niveles (la *legitimidad* de la *democracia* como concepto general, la *legitimidad* de los principios democráticos y la de las instituciones democráticas), preguntas vinculadas a la tolerancia política, la *participación política* y el comportamiento político en general. También se incluyen preguntas que miden la prevalencia de rasgos autoritarios en la cultura democrática, tales como el apoyo a prácticas y medidas antidemocráticas⁴.

Los cuestionarios de *cultura política* del Barómetro de las Américas pueden encontrarse en el siguiente sitio: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php>.

Un cuestionario de *cultura política* bien diseñado perdería su utilidad si no va acompañado de un buen análisis de los datos recabados. El análisis estadístico puede ser solamente descriptivo, es decir, limitarse a mostrar- la distribución de las respuestas a las diversas preguntas; este tipo de análisis puede ser particularmente útil para observar cambios longitudinales en la *cultura política* de un país determinado. Sin embargo, la ciencia política moderna favorece un análisis inferencial más complejo, que permite determinar factores o variables que ayudan a explicar por qué algunos individuos denotan rasgos de una cultura democrática o de una cultura autoritaria. Es por ello que los cuestionarios de cultura democrática deben incluir preguntas relacionadas con las características sociodemográficas —e incluso psicológicas— de los entrevistados⁵, además de preguntas acerca de factores coyunturales que puedan incidir en la *cultura política*. En las *democracias* avanzadas estos temas coyunturales incluyen, por ejemplo, el temor al terrorismo, la percepción del estado de la economía, las opiniones sobre la inmigración y el cambio climático (en el año 2016). En las *democracias* de la tercera ola (incluyendo la mayoría de países latinoamericanos) entre los temas coyunturales que pueden influir en la *cultura política* se cuentan la percepción y victimización por corrupción, la inseguridad y la victimización por delincuencia, además de las percepciones acerca de la economía nacional (el enfoque sociotrópico) y la economía personal de los entrevistados (el enfoque egotrópico).

Afortunadamente, y a diferencia del período autoritario, hoy día se cuenta en América Latina con diversas encuestas que permiten evaluar la *cultura política* ciudadana, entre ellas encuestas regionales como el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), el cual también publica informes específicos de *cultura política* por país⁶.

La educación destaca entre las variables sociodemográficas que con más frecuencia resultan asociadas a la cultura democrática, pero otras variables, como el género, la edad y la residencia urbana o rural del entrevistado, también son relevantes. Algunos autores han encontrado que características psicológicas como la escogencia de ciertas características como preferibles a la hora de criar hijos, también resultan relevantes (por ejemplo, los estudios de Hetherington).

Los informes de *cultura política* por país se encuentran en el siguiente sitio: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studies-country.php>. Los estudios son generalmente publicados en español e inglés.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Democracia - Legitimidad - Participación política

Bibliografía:

- Almond, G. A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. N.J.: Princeton University Press.
- Azpuru, D., Blanco, L., Córdova Macías, R., Loya Marín, N., Ramos, C. G., y Zapata, A. (2007). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Guatemala: IDRC/FG Editores.
- Booth, J. A., Bayer Richard, P. (2015). *Latin American Political Culture, Public Opinion and Democracy*. California: SAGE CQ Press.
- Booth, J. A., Seligson, M. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bratton, M., Mattes, R. B., Gyimah-Boadi, E. (2005). *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy, Toward Consolidation*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Fernández, O. (2000). Cultura Política. En: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Inglehart, R., y Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Democracy and Working Class Authoritarianism. *American Sociological Review*, 24, 482-502.
- Montero, J. R., Gunther, R., y Torcal, M. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección. *REIS*, 83, 9-49.
- Peschard, J. (2012). La cultura política democrática. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. NJ: Princeton University Press.

Dinorah AZPURU

CUOTA DE GÉNERO

I. Concepto

Las cuotas son un mecanismo de *acción afirmativa* que establecen un número o proporción de cargos, lugares o espacios que deben ser obligatoriamente ocupados por un sector discriminado de la sociedad. Pueden ser cuotas mínimas que corresponden al sector especificado, o cuotas que no pueden ser sobrepasadas por ningún grupo determinado. En el plano político se han aplicado específicamente al conjunto de personas aspirantes o electas en cargos de decisión, y se han utilizado principalmente para contrarrestar la discriminación que sufren las mujeres. Se las ha llamado de diversas maneras: cuotas de participación por sexo, cupos femeninos y también *cuotas de género*.

Hasta el momento, en el debate desarrollado, y sobre todo en la *legislación electoral*, las *cuotas de género* en la *participación política* se refieren a medidas para la inclusión de un sexo subrepresentado en el *sistema político*. En ese sentido, se han desarrollado, ya en los años 80 del siglo XX, las dos fórmulas más frecuentes de *cuotas de género*: como cuotas mínimas de participación de mujeres o como cuota máxima de cualquiera de los sexos.

Los mandatos y las relaciones de *poder* basadas en el género son la causa de la subrepresentación de las mujeres, ya que lo público y político se ha construido como masculino, en tanto que lo femenino se ha relegado al ámbito privado. Se puede considerar entonces, también, que las *cuotas de género* son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar en las *candidaturas* electorales, en la representación y en los *mandatos*, la efectiva integración del sexo que se encuentra subrepresentado debido a las relaciones sociales de género.

Más concretamente, las *cuotas de género* en la *representación política* se han construido, principalmente en América Latina y en Europa, como 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. Se trata de una medida compulsiva que obliga a incorporar mujeres en *listas de candidaturas* o en *listas de resultados electorales*, y transitoria, puesto que supone una vigencia sujeta a la

superación de los obstáculos que impiden una adecuada participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, de *poder público* y de *representación política*.

Giovanni Sartori (1992, pp. 89-99) diferencia dos maneras de comprender la igualdad de oportunidades: como igualdad de trato y como igualdad de partida. La primera acepción supone igualdad de reconocimiento a igual mérito, la segunda implica condiciones iniciales de igualdad para el acceso y el reconocimiento. Las acciones positivas reconocen las desventajas en el punto de partida en los colectivos sociales que no tienen igualdad real ni acceso igual a los cargos de representación y de *mandatos*, por lo que la garantía de igualdad de trato es insuficiente para hacer realidad la igualdad de oportunidades (Soto, 2009, pp. 65-84).

II. ¿Qué tipo de mecanismo es la cuota?

Las *cuotas de género* son un mecanismo de superación de desigualdades históricas que busca compensar y acelerar la igualdad **de facto**. Algunas denominaciones de este tipo de mecanismos son:

Acción afirmativa (affirmative action). Fueron las primeras medidas de este tipo, dispuestas por el *gobierno* de Kennedy a inicios de los años 60 del siglo XX para combatir el racismo en los EEUU. Se trataba de una medida de preferencia, según la cual el *gobierno* contrataría única o preferentemente con empresas que podían demostrar que contaban con afrodescendientes entre sus empleados/as y que éstos/as podían hacer carrera en la empresa.

Discriminación positiva. Utilizada principalmente por juristas y en sentido contrario a la definición de discriminación, que consiste en cualquier acción u omisión que menoscaba o conculca derechos de ciertas personas. De esa manera, se trataría de una diferenciación con el objetivo de generar igualdad.

Acción positiva. Es el mecanismo que busca superar las desigualdades de condiciones iniciales para que exista igualdad de oportunidades (Soto, 2009). Algunas características de las acciones positivas son: están dirigidas a superar situaciones de discriminación y/o desigualdad que se mantienen pese a las declaraciones de igualdad legal;

son actuaciones concretas, factibles de realizar para enfrentar las desigualdades identificadas; c) son aplicables tanto a la gestión estatal como en la privada; d) actúan en marcos institucionales;

pueden ser aplicadas en diferentes ámbitos; hasta ahora ha sido más frecuente su utilización en espacios laborales, políticos y educativos;

buscan resultados comprobables; g) tienen plazos determinados y terminan una vez logrado el objetivo. Se debe señalar, sin embargo, que esta denominación ha llevado a confusiones en el sentido que frecuentemente- se la interpreta como cualquier medida buena para las mujeres o realizada con intención de superar desigualdades de género, y no como lo que es: una medida obligatoria en marcos institucionales que se proponen superar discriminaciones.

Medidas temporales especiales para acelerar la igualdad de facto. Es la denominación del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación- de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, que dispone en su inciso 1:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter- temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma- definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará,- como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales- o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

En su desarrollo conceptual, el Comité CEDAW pasó a denominar como igualdad sustantiva a la igualdad **de facto** y a reiterar que la igualdad legal no basta, sino que se precisan medidas concretas para generar la igualdad sustantiva, que lleva a la igualdad de resultado (Recomendación General No. 25, Comité CEDAW, párrs. 8 y 9).

El mecanismo de cuota en *sistemas electorales* se ha aplicado para la igualdad de oportunidades para pueblos indígenas y también para jóvenes. Hasta hoy, pese a su extensivo uso en los *sistemas electorales*, el Diccionario de la Real Academia Española no recoge la acepción *cuota de género* (o de sexo, o de representación de mujeres) aunque sí otras, como por ejemplo cuota de audiencia que es “porcentaje de participación de un medio de comunicación o un programa en el índice general de audiencia”.

III. Aplicación de las *cuotas de género*

Cuotas en los *partidos políticos*

Partidos de la Social Democracia de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los 70, 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 Europa y América Latina.

En América Latina algunos partidos incluyeron cuotas mínimas de participación de mujeres o cuotas máximas, antes de su promulgación por ley. Actualmente, los partidos deben aplicar cuotas de participación de mujeres en los países que las incluyen en su legislación, tanto para la *elección* de autoridades del propio partido, como para la selección de candidatas y candidatos a *elecciones*. Sin embargo, hay una situación que interesa especialmente en la actualidad y radica en que el partido puede tener una cuota mínima de mujeres mayor que la dispuesta en la legislación. O los casos en que no hay cuotas por ley, pero la cuota voluntaria de un partido con *mayoría* puede hacer superar el 40% de representación de mujeres en el legislativo, como se ha dado en el caso de Nicaragua.

Es necesario destacar que en la mayoría de los países de la región la conquista de las cuotas en los partidos se produjo gracias a una alianza entre el movimiento feminista y las mujeres del respectivo partido, principalmente para el desarrollo de argumentos. Las cuotas partidarias de *participación política* de mujeres mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los *resultados electorales*, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino en los parlamentos nacionales.

Cuotas de género por ley

Fue Argentina el primer país del mundo en establecer *cuotas de género* por ley, en el año 1991. Notablemente, la Ley 24.012/91 no se llamó

En la página web del Quotaproject se puede revisar qué países en el mundo tienen cuotas por ley y qué partidos tienen cuotas voluntarias, ver <http://www.quotaproject.org>.

ley de cuotas, sino Ley del Cupo Femenino. En este caso se conformó una alianza interpartidaria que apoyó la sanción y promulgación de la Ley, articulada con el movimiento feminista argentino y con el de diversos países de la región.

La formulación actual en el Código Electoral argentino es:

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, de acuerdo a lo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. En el caso de la categoría senadores nacionales para cumplir con dicho cupo mínimo, las listas deberán estar conformadas por dos personas de diferente sexo, tanto para candidatos titulares como suplentes (art. 60).

Las cuotas máximas de cualquiera de los sexos tienen su origen en el Partido Socialdemócrata Alemán (FES/CDE, 1990, p. 40) y fueron una propuesta de Willy Brandt a las mujeres del partido. Esa fórmula fue adoptada por varios países latinoamericanos como, por ejemplo, Costa Rica (previo al 2009) y Chile, cuya Ley 20.840² del 2015 dispone:

Del total de candidaturas a diputados o senadores inscritas por los Partidos Políticos o los Pactos Electorales, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60%, lo que asegura que, al menos el 40% será de un sexo diferente. MECANISMO TRANSITORIO que será aplicado en los procesos electorales parlamentarios del 2017, 2021, 2025 y 2029.

Los países de América Latina y el Caribe hispano tienen actualmente las siguientes cuotas por ley: Argentina 30%, Brasil 30%, Chile 40%, Colombia 30%, El Salvador 30%, Honduras 40%, Paraguay 20%, Perú 30%, República Dominicana 30% y Uruguay 30%. En este último caso, la legislación determinaba que el mecanismo sería aplicado por única vez, y actualmente hay diversos proyectos para garantizar representación mayor o igualitaria de mujeres en el legislativo.

Ley 20.840 de 2015, que sustituye el *sistema electoral* binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

C. Elementos y formulación de *cuotas de género*

Los ejemplos latinoamericanos expuestos, que cubren 25 años, permiten visualizar elementos básicos de las cuotas:

Establecen un porcentaje obligatorio en las *candidaturas* para el aumento de la *representación política* de las mujeres.

Se han mostrado más eficientes en los sistemas de *listas* cerradas y bloqueadas, pero pueden establecerse también para *listas* abiertas e incluso para circunscripciones uninominales y *candidaturas* unipersonales; cuanto mayor es la cuota, mejor funciona en sistemas de *listas* desbloqueadas e incluso abiertas.

No basta con el porcentaje; además, en un sistema de *listas* debe fijarse la obligación de alternancia y su cumplimiento debe ser condición para la inscripción de *candidaturas*, lo que equivale a decir que debe anularse la inscripción en caso de incumplimiento de la *cuota- de género*. En ese sentido, el rol de los órganos electorales ha sido fundamental, ya que en general fueron garantes de la correcta aplicación- de las cuotas, aunque en algunos casos luego de numerosos casos litigiosos³.

Está pensada como una medida temporal para acelerar la igualdad pero, con excepción de Uruguay (por única vez) y Chile (para cuatro *elecciones*), no se había puesto límite a su aplicación.

La formulación de cuotas puede hacerse de diversas maneras. En algunos casos se establece su obligatoriedad solamente para las internas y primarias, como es en el caso del Paraguay. Sin embargo, en dicho país las *candidaturas* que presenta cada partido están generalmente por encima de la cuota establecida, que es de apenas el 20% mínimo. En la mayoría de los casos, el porcentaje establecido debe ser del total de *candidaturas* en competencia electoral con otros partidos. Existe, finalmente,- la posibilidad de exigir cuota de resultado sobre el total de electos/as- de un partido. En este caso no se puede diferenciar claramente de la reserva de escaños.

Casos de Argentina y de Perú han llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En una evaluación de la regulación y aplicación de las cuotas, realizada por el IIDH en el año 2009 a partir de información proveída por los *organismos electorales*, se concluyó que la adopción de mecanismos adecuados al *sistema electoral* es un elemento fundamental para que las cuotas funcionen según lo esperado, pero no el único. Es preciso que haya *Estado de derecho* –es decir, que el Estado garantice la aplicación de la ley–, que haya una *ciudadanía* activa de las mujeres capaz de exigir el cumplimiento de la cuota –incluso ante mecanismos internacionales de derechos humanos, como fue en el caso de la Argentina– y, finalmente, que haya una opinión pública favorable para superar la discriminación política que aún afecta a las mujeres (Bareiro y Torres, 2009).

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Candidaturas - Ciudadanía - Discriminación electoral - Inclusión política - Listas - Minoría - Participación política - Representación política

Bibliografía:

- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México, D.F.: ONU-MUJERES.
- Bareiro, L., y Torres, I. (eds.) (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2016). *Women, Politics, and Democracy in Latin America*. Palgrave.
- Fundación Friedrich Ebert (FES)/Centro de Documentación y Estudios (CDE) (1990). *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*. Asunción: FES / CDE.
- Htun, M. (2016). *Inclusion Without Representation: Gender Quotas and Ethnic Reservations in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Soto, C. (2009). Acciones positivas: Formas de enfrentar la asimetría social. En: Bareiro, L., y Torres, I. (eds.). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.

Line BAREIRO
Clyde SOTO

D

DEBATES ELECTORALES

Los *debates electorales* son discusiones públicas, formales y estructuradas, entre dos o más candidatos a ocupar un cargo a través de *elecciones* o representantes de una postura antes de un referéndum (Jamieson y Birdsell, 1988). Estos debates suelen tener uno o más moderadores consensuados por los participantes. Las preguntas pueden ser formuladas por los moderadores o por ciudadanos presentes en el encuentro.

El debate político tiene una larga historia (Mill, 2005 [1859]; Habermas, 1981) y el origen etimológico del término es el verbo latino **batuere** (golpear). Los *debates electorales* existen por lo menos desde el siglo XVIII: en 1788, James Madison y James Monroe, candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos por el estado de Virginia, debatieron ante el público en varias oportunidades durante la campaña. Abraham Lincoln y Stephen Douglas participaron en siete debates cuando competían por un escaño en el senado por el estado de Illinois, en 1858.

Los *debates electorales* en el siglo XX se transmitían por medios masivos de comunicación. En la década del 60 se realizaron los primeros *debates electorales* televisados. En Brasil, el 15 de septiembre de 1960, debatieron los candidatos a presidente Adhemar de Barros y Henrique Teixeira Lott (Ruiz y Alberro, 2012). En los Estados Unidos, el primer debate presidencial televisado fue entre John Kennedy y Richard Nixon, el 26 de septiembre de 1960, y desde 1976 se realizan debates antes de cada *elección* presidencial (McKinney y Carlin, 2004). En Canadá, los candidatos a primer ministro debaten desde 1968, cuando se enfrentaron Pierre Trudeau, Robert Stanfield, Tommy Douglas y Réal Caouette. En

Francia- debatieron por primera vez los candidatos a presidente François Mitterrand y Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Hubo debates televisados en todas las *elecciones* subsecuentes, excepto la de 2002. En España, el primer *debate electoral* se realizó en 1993, entre Felipe González y José María Aznar, y a partir de 2008 hubo al menos un debate antes de las *elecciones*.

En América Latina, los debates televisados se convirtieron en una práctica habitual en las décadas de 1980 y 1990, con la *democratización* del continente, y su organización, periodicidad y obligatoriedad varían (Ruiz y Alberro, 2012). Aunque en algunos países, como México, Brasil y Colombia, los debates se encuentran incluidos en las leyes electorales, en la mayoría su realización depende de la voluntad de los candidatos (Otálora Malassis, 2014).

En Chile, el primer *debate electoral* se realizó en 1989, entre los candidatos Patricio Alwyn y Hernán Büchi. En 1993 volvieron a enfrentarse los candidatos de los dos partidos o coaliciones mayoritarias. La Corte de Apelaciones de Santiago, ante el Recurso de Protección presentado por uno de los candidatos excluidos, decidió que, aunque esta exclusión era inconstitucional, como ya había terminado la campaña no había manera de compensar al candidato que no había podido participar. Brasil tuvo su segundo debate presidencial televisado en 1989, entre Fernando Collor de Melo y Luiz Inacio Da Silva, y desde ese año se televisan debates antes de cada *elección* presidencial. Los debates están regulados por las leyes 12.304/09 y 13.165/15, que especifican el tiempo que deben destinar los canales de televisión y la proporción de candidatos que deben estar de acuerdo con las reglas para que se realice el encuentro.

El primer debate presidencial en México se realizó en 1994, entre Ernesto Zedillo, Diego Fernández Ceballos y Cuauhtémoc Cárdenas, y hubo debates antes de las *elecciones* presidenciales de 2000, 2006 y 2012 (Ruiz y Alberro, 2012). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) obliga a la realización de dos debates entre los candidatos, en mayo y junio del año electoral, coordinados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió, a raíz de una petición del candidato Andrés Manuel López Obrador, que la

realización de sólo dos debates y su transmisión voluntaria en lugar de por cadena nacional no eran violatorias de la libertad de expresión (Otálora Malassis, 2014).

En Colombia se realizó un debate entre los candidatos Andrés Pastrana y Ernesto Samper en 1994. El evento se repitió en 1998, 2006, 2010 y 2014, y a partir de 1994, la Ley 130 incluye como un derecho de los candidatos la realización de dos debates antes de la segunda vuelta electoral. En Perú, el primer debate presidencial, entre Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, fue organizado por el diario El Comercio en 1990, y la práctica se repitió en todas las *elecciones* a partir de 2001. En la Argentina, el primer *debate electoral* tuvo lugar en 1984, previo al referéndum por el acuerdo con Chile sobre las islas del Canal de Beagle. No hubo debates presidenciales hasta la *elección* de 2015 y no hay legislación que obligue a los candidatos a participar. En Venezuela, el último debate presidencial se realizó en 1998 (Ruiz y Alberro, 2012).

Los debates han sido criticados por estar ensayados (Auer, 1962) y centrados en la imagen más que en los temas de fondo (Bitzer y Rueter, 1980). Sin embargo, la evidencia indica que los debates son vistos por una gran cantidad de votantes, más que cualquier otro mensaje de la campaña, aumentan la información de los ciudadanos sobre las propuestas de los candidatos (Kaid, et al, 2000), generan discusión entre los votantes sobre los temas tratados (McKinney y Carlin, 2004) y legitiman el proceso democrático (Ruiz y Alberro, 2012).

Vocablos de referencia:

Elecciones - Legislación electoral - Campaña electoral - Información electoral

Bibliografía:

- Auer, J. J. (1962). *The Counterfeit Debates. The Great Debates: Background, Perspective, Effects*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bitzer, L. F., y Rueter, T. (1980). *Carter vs. Ford: The Counterfeit Debates of 1976*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Jamieson, K. H., y Birdsell, D. S. (1988). *Presidential Debates: The Challenge of Creating an Informed Electorate*. Nueva York: Oxford University Press.

- Kaid, L.L., McKinney, M. S., y Tedesco, J. C. (2000). *Civic Dialogue in the 1996 Presidential Campaign: Candidate, Media and Public Voices*. New Jersey: Hampton Press.
- McKinney, M. S., y Carlin, D. B. (2004). Political Campaign Debates. En: Kaid, L. L. *Handbook of Political Communication Research*, (pp. 203-234). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Malassis, J. O. (2014). *Debates políticos y medios de comunicación*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mill, J. S. (2005). *Sobre la libertad*. Madrid: Edaf.
- Ruiz, F. J., y Alberro, H. (2012). *Ola de debates electorales en América Latina: Luces y sombras de un avance democrático*. Konrad Adenauer Stiftung.

Eugenia MITCHELSTEIN

DELITOS ELECTORALES

I. Introducción

Delitos y faltas en materia electoral, en su conjunto, son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del *proceso electoral*, vulnerando la normativa que intenta garantizar la *transparencia* y la limpieza del mismo. La diferencia entre uno y otro radica en la materia que debe imponer la sanción. Los delitos son perseguidos por el derecho penal, en tanto que las faltas en materia electoral son, por regla general, resueltas por el derecho administrativo sancionador electoral o, en su caso, por la *justicia electoral* en sentido estricto, a partir del modelo de la nulidad.

El delito es todo acto u omisión contrario a la ley, previsto y sancionado- penalmente por la misma. Por su parte, los *delitos electorales* son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del *voto*, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible, así como la equidad en la contienda.

Los sujetos activos de la comisión de ilícitos varían de nación en nación. Aun así, se puede hacer una lista general con los siguientes: cual-

quier persona, funcionarios y exfuncionarios electorales, funcionarios partidistas, precandidatos, candidatos, servidores públicos, organizadores de campaña, fedatarios públicos y ministros de culto religioso.

II. Marco normativo

Son pocos los casos en que la propia Constitución regula directamente aspectos relacionados con los delitos y las faltas electorales. En el caso mexicano, la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 estableció en su artículo 73, fracción XXI, inciso a, así como el 116, base IV, inciso o, la competencia, respectivamente, del Congreso de la Unión para legislar de forma general en materia de *delitos electorales* y de las legislaturas de los estados para hacerlo en el ámbito de cada entidad federativa. Por su parte, el numeral 102 de la propia Constitución convirtió a la Procuraduría General de la República en una fiscalía general de carácter autónomo, con dos fiscalías especializadas: anticorrupción y *delitos electorales*.

En el caso de Honduras, el artículo 57 de la Constitución establece que la “acción penal por delitos electorales es pública y prescribe a los cuatro años”. De igual manera, en el capítulo IV, del título V, se protege penalmente al *sufragio* universal al establecer en su numeral 45 que “se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país”, para finalmente incardinarlo en el artículo 210 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Para su competencia, el artículo 58 señala que “de los delitos y faltas electorales- conoce la justicia ordinaria”.

Por su parte, en los artículos 137.4 y 138.3, la Constitución panameña habla de la competencia del Tribunal Electoral para “sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio”, ya que el artículo 138.3 regula las funciones del fiscal electoral, incluyendo “la persecución de los delitos y contravenciones electorales”.

El artículo 9.2 de la Constitución de Uruguay señala que los altos funcionarios del Estado y los militares, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de 2 a 10 años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y,

en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el *voto*.

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*.

Respecto al marco legislativo, los *delitos electorales* se regulan en normas para cuya aprobación se exige una *mayoría* parlamentaria reforzada, como en los casos de Nicaragua, Chile y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los países el rango normativo es el de ley ordinaria del parlamento; tales son los casos de Guatemala, Honduras, República Dominicana, Cuba, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Argentina, Perú y México. Hay que señalar que en algunos de estos casos, concretamente en Guatemala y Ecuador, las normas mencionadas se desarrollan por un reglamento que contiene disposiciones sobre el procedimiento que debe seguirse en estos supuestos.

Como puede verse, en la mayoría de los ordenamientos los *delitos electorales* se recogen en legislación especial, es decir, leyes y códigos electorales que regulan de manera específica toda la materia electoral. Sólo en algunos casos –Colombia, por ejemplo– los *delitos electorales* se regulan, junto con el resto de los delitos, en el Código Penal. En otros países, tales como Honduras, República Dominicana, El Salvador y Perú, algunos tipos de *delitos electorales* se vinculan concurrentemente en la *legislación electoral* y penal.

Cabe destacar que Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay sólo tipifican *delitos electorales* en sus respectivas leyes, omitiendo toda referencia a las faltas. El caso contrario es el de México donde, por una parte, la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) tipifica los *delitos electorales* cometidos por servidores públicos, *funcionarios electorales*, partidistas, candidatos, ciudadanos, ministros de culto religioso y candidatos electos, mientras que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula las “faltas electorales y su sanción” por infracciones al citado texto legal, que sólo pueden ser cometidas por *partidos políticos*, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, ciudadanos, obser-

vadores electorales, autoridades o servidores públicos, *funcionarios electorales*, notarios públicos y extranjeros. En el caso de Cuba se establece el ilícito electoral en el título XI de la Ley Electoral de 1992.

III. Clasificación de los tipos penales

A. Por el sujeto activo

Funcionarios públicos. Para mayor claridad, puede distinguirse entre los delitos cometidos por funcionarios públicos en sentido estricto y aquéllos cometidos por personas que desempeñan funciones públicas durante el *proceso electoral*.

Funcionarios públicos en sentido estricto. En algunos países está tipificada como delito la *participación política* de determinados funcionarios públicos en el *proceso electoral* cuando aquélla va más allá del mero ejercicio de su derecho al *voto*, por ejemplo, el condicionamiento de programas y servicios públicos, la compra de *votos*, el peculado electoral o la coacción a los subordinados.

Personas que desempeñan funciones públicas en el *proceso electoral*. El delito puede consistir en el incumplimiento de funciones o en el abuso de *poder* en el ejercicio de éstas.

Partidos políticos. No existen casi delitos en los que los *partidos políticos* aparezcan como sujeto activo. Sólo se regulan algunos supuestos especiales: propiciar *propaganda electoral* sin respeto a los valores democráticos y la recepción ilícita de donaciones. Lo anterior se debe a que el derecho penal persigue a las personas físicas que cometen los delitos, no así a las instituciones, por regla general.

En otros supuestos se considera sujeto activo del delito a los funcionarios partidistas y candidatos y, en consecuencia, la sanción va dirigida a ellos. Así, se sanciona al funcionario partidista o al candidato que, entre otros supuestos, ejerza presión o induzca a los *electores* a votar o abstenerse de votar por un candidato, *partido político* o coalición, el día de la *elección* o en alguno de los tres días anteriores a la misma, u obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada o con ese fin ejerza violencia sobre los *funcionarios electorales*.

Particulares. Casi todos los países castigan las acciones de los particulares- que consisten en la obstaculización del *proceso electoral*, los *fraudes electorales* (destacando los delitos de votar dos o más veces, o votar sin tener derecho a ello), las falsedades electorales, entre otros. Asimismo, se penalizan los actos de *propaganda electoral* ilegal, los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y en las cercanías del lugar donde éstas se celebran, y las coacciones dirigidas contra otros *electores* o contra personas con funciones en el *proceso electoral*. Por último, en algunos países se castigan como *delitos electorales* la calumnia, la injuria o determinadas sustracciones.

Fedatarios públicos. Los fedatarios públicos (notarios, secretarios y, antes de la reforma penal, los ministerios públicos) cometen delito cuando estando obligados, se nieguen injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la *elección*.

Ex altos funcionarios electorales. Para salvaguardar la equidad en los *procesos electorales* y la independencia e imparcialidad de los integrantes- de los altos cargos directivos de los órganos electorales, se establece como conducta delictiva para dichos funcionarios cuando se desempeñen o sean designados en cargos públicos por los poderes Ejecutivo o Legislativo cuya *elección* hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de *elección* popular, dentro de los 2 años siguientes a la conclusión de su encargo.

Diputados y senadores. Para aquellos casos en que habiendo sido electos a un cargo de *elección* popular no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto.

Ministros de culto. Producto de la tradición constitucional y la historia de México, la LGMDE, en su artículo 16, establece que comete *delito electoral* el ministro de culto que presiona o induce el sentido del *voto* o a votar o abstenerse de votar por un candidato, *partido político* o coalición, en ejercicio del culto religioso o en desarrollo de actos propios de su ministerio.

Administradores y/o liquidadores de partidos. En el caso de las personas- que administren los recursos de un *partido político* que ha

perdido el registro y se encuentra en proceso de liquidación, se señala como delito cuando se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos, habiendo sido requerido por la autoridad.

B. Por la materia

La legislación latinoamericana en materia de *delitos electorales* contiene gran variedad de tipos delictivos que, sin perjuicio de otras posibles clasificaciones, podrían agruparse de la siguiente manera:

Obstaculización del *proceso electoral*. Impedir la instalación de casillas o el ejercicio de la función electoral.

Falsedades. Se considera falsedad la creación mediante acciones, palabras o conductas, en interés del falsificador, de una determinada apariencia que no corresponde a la realidad.

Fraude electoral. Consiste en votar dos o más veces en la misma *elección* o votar sin tener derecho a ello. En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas se regula esta clase de delitos. También incluye la manipulación de resultados.

Abandono de funciones. Cometan este delito las personas que, llamadas a desempeñar funciones electorales, dejan de cumplirlas o las abandonan sin justa causa.

Propaganda ilegal. Infracciones de las normas relativas a la forma o al tiempo en que debe desarrollarse la *propaganda electoral*, así como la celebración de reuniones y otros actos públicos dirigidos a la consecución ilegal de *votos*.

Sobornos. Se comete este delito cuando se solicita directa o indirectamente el *voto* de algún *elector*, o se le induce a la abstención a cambio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesa de las mismas. Puede incluir la compra de *votos* o el condicionamiento de programas sociales.

Coacciones. Las coacciones consisten en ejercer violencia o intimidación sobre los *electores* para que no usen su derecho al *voto*, lo ejerzan en contra de su voluntad o descubran el secreto del *voto*.

Desórdenes públicos. Figuran dentro de este grupo de delitos la organización, realización o instigación de desórdenes, tumultos o agresiones que perjudiquen el desarrollo regular de los actos electorales.

Calumnias e injurias. Dentro de este grupo clasificamos todos los delitos que recogen atentados contra el honor de la persona en el *proceso electoral*, ya sea mediante la falsa imputación de un hecho constitutivo de delito, ya mediante expresiones o acciones que supongan deshonra, descrédito o menosprecio de otra persona.

Sustracciones. Pueden distinguirse las apropiaciones indebidas de otro tipo de sustracciones. Se considera indebida la apropiación anti-jurídica por el poseedor legítimo de una cosa que la había recibido por un título que produce obligación de devolverla.

Financiamiento ilícito y fiscalización. Con la finalidad de evitar el flujo de recursos de procedencia ilícita en los *partidos políticos* o de entes prohibidos por la ley, se tipifican como delito las acciones de: realizar, destinar, utilizar o recibir aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato o *partido político*, cuando exista una prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

IV. Los delitos electorales y sus sanciones

Las penas por la comisión de un *delito electoral* pueden ser de privación de la libertad o de derechos, o penas pecuniarias.

Penas privativas de libertad. Esta pena es la que corresponde a la mayoría de los *delitos electorales*. La privación de libertad tiene denominaciones diferentes según los países: arresto, prisión, reclusión, presidio, detención. Su duración también es diferente de una legislación a otra.

Penas privativas de derechos. Esta expresión está asociada a la inhabilitación para cargos públicos.

Penas pecuniarias. La más habitual es la multa, que puede ser de cuantía fija o variable. En este último caso, la cuantía se puede

establecer con base en diferentes variables, como el jornal mínimo (CE de Paraguay) o por unidades tributarias mensuales, como se hace en Chile.

Excepcionalmente, la determinación de la cuantía de la multa corresponde a un *organismo electoral*, como en el caso de Bolivia, donde la competencia se atribuye a la Corte Nacional Electoral.

Un caso especial es el de Paraguay, cuyo Código Electoral dispone que la cuantía de la multa que corresponde a la infracción de las normas por la fijación de carteles deberá ser equivalente al perjuicio causado, sin establecerse una cuantía fija.

La gravedad de las penas. Diversos ejemplos nos muestran cómo los *delitos electorales* se castigan con mayor rigor que los delitos comunes. En muchas de las legislaciones se produce una agravante de la pena cuando el delito es cometido por determinado sujeto. En México, los *delitos electorales* no son graves, por lo que se adquiere la libertad caucional ante la instancia jurisdiccional.

V. Faltas electorales

Las faltas electorales podrían ser definidas, en general, como el conjunto de conductas (acciones y omisiones) que, aun no revistiendo la gravedad de los *delitos electorales*, atentan contra la obligación de emitir el *sufragio*, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden compulsivamente sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el *proceso electoral* en su conjunto y, muy en particular, el momento vital de la emisión del *voto*.

Las faltas electorales son:

La omisión de la obligación del *sufragio* es considerada y sancionada como falta electoral en Argentina, Bolivia, Ecuador y Honduras.

El ejercicio de un *voto* múltiple o ilegal a sabiendas. Así, suplantar a otro votante (Argentina), votar a sabiendas de que no se tiene derecho a ello (Costa Rica, Cuba y El Salvador) o mediando una inhabilitación (Paraguay).

La violación del secreto del *voto* con ocasión del ejercicio del derecho de *sufragio*. Así, por ejemplo, mostrando el *voto* (Costa Rica).

El incumplimiento de funciones electorales, bien mediante la inasistencia- o no concurrencia al desempeño de tales funciones estando- obligado a hacerlo (Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela), bien mediante la omisión de la firma de las actas de *escrutinio* (Bolivia y Colombia) o de la extensión de las credenciales oportunas-. Por último, mediante omisión de la preceptiva denuncia de la comisión de un *delito electoral* (Colombia) o por el incumplimiento de la obligación de garantizar el secreto del *voto*.

La actuación abusiva en el ejercicio de funciones electorales.

La omisión del deber de inscripción en el correspondiente registro (Bolivia)- y la inscripción de manera fraudulenta (Brasil), la inscripción de datos falsos (Venezuela) o la obstrucción deliberada de los actos de actualización de dicho registro (Venezuela).

Las faltas contrarias a la actuación de los órganos electorales, que oscilan desde la falta de respeto a la actuación de tales órganos (Ecuador) hasta el entorpecimiento u obstaculización de sus actuaciones (Costa Rica y Ecuador) o a prestar el auxilio solicitado (Costa Rica, México y Panamá), sin olvidar el incumplimiento por los partidos de las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales (México).

El incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre los funcionarios públicos con relación al *proceso electoral*.

Por último, todas aquellas conductas que entrañan una restricción a la libertad de *sufragio*.

En íntima conexión con las faltas se ha de ubicar la cuestión de las sanciones con que las mismas son castigadas. Las más comunes son las de pérdida de empleo o suspensión del funcionario público cuando la infracción sea cometida por un empleado público; multa; inhabilitación (en Ecuador, la suspensión de los derechos de *ciudadanía*); clausura de medios de difusión e, incluso, en algunos países, privación de libertad: en Panamá se puede ser arrestado por un periodo que oscila entre diez días y tres meses por perturbar el orden en un acto electoral o concurrir

al mismo portando armas; en Guatemala toda falta electoral puede desen- cadenar en un arresto de diez a 60 días, y en Bolivia, la negativa a firmar el acta de *escrutinio* es sancionada con quince días de arresto. Las multas son, desde luego, las sanciones más comunes.

VI. Fiscalías electorales

La propuesta política de crear una instancia especializada en la procuración- de justicia penal en materia electoral surge como uno de los principales reclamos de los procesos de transición democrática. El Salvador, Panamá, Brasil y México, con diferentes modelos y denominaciones, han construido instituciones encargadas de la persecución de los *delitos electorales*. Este diseño convierte al *sistema electoral* en un conjunto de órganos administrativos, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal electoral, en los que la especialización es una constante.

En el caso mexicano, en el contexto del proceso de desmantelamiento del régimen autoritario y la *transición a la democracia*, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Ejecutivo a través del cual se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se adicionó el título vigésimo cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común- y para toda la República en materia de fuero federal. El primer cuerpo normativo estableció el *sistema electoral*, la integración de las autoridades electorales, los medios de impugnación y las normas relativas al *proceso electoral* y la construcción del listado nominal de *electores*. El título vigésimo cuarto agregado al Código Penal estableció un catálogo inicial de delitos en la materia.

Derivado de las necesidades políticas y de los cambios en el sistema penal electoral, el 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional que firmaron los ocho *partidos políticos* y sus candidatos a la presidencia de la República. El propósito era otorgar garantías para que el *proceso electoral* federal se realizara en “el marco de la legalidad y credibilidad”. El punto 7 de dicho instrumento menciona la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que se instaló el 19 de julio de 1994.

La FEPADE es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los *delitos electorales*. Tanto la expedición de la ley como la transición al sistema procesal penal acusatorio hacen que la fiscalía se encuentre en una época de transición: investiga *delitos electorales* a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias. Su misión es garantizar las libertades del voto y equidad en los *procesos electorales*, y generar seguridad, certeza jurídica y paz social en los *procesos electorales* del país.

Para el caso panameño, en 1972 es creada la Fiscalía Electoral, la cual en sus inicios funcionó como parte integrante del Tribunal Electoral y, en este momento, como agencia de instrucción independiente y coadyuvante de este tribunal. El proceso de consolidación de esta fiscalía continúa en 1978, fecha en la que se determina que tiene mando y jurisdicción en toda la República y se eleva la jerarquía del fiscal electoral para hacer coincidir su estatuto jurídico con los de titular del Tribunal Electoral. En 2003, la Fiscalía Electoral vive un proceso de delegación con la creación de sus agencias delegadas, que al año siguiente se denominarían agencias de instrucción. Tenía competencia frente a los juzgados penales electorales en las ciudades de Santiago y David, y en la capital de Panamá. Para el año 2007 se reorganiza la jurisdicción penal electoral. Un año más tarde, la Fiscalía Electoral adquiere autonomía respecto al Tribunal Electoral. Hoy tiene la competencia de vigilar y fiscalizar la *transparencia* de las *elecciones* que se celebran en Panamá, con la finalidad de asegurar que sean reflejo de la voluntad ciudadana.

Vocablos de referencia:

Compra de votos - Corrupción electoral - Equidad electoral - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Justicia electoral

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO J.
Fernando OJESTO MARTÍNEZ
PORCAYO Santiago NIETO CASTILLO

DEMOCRACIA

I. Definición

La *democracia* es la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia. Su difusión universal a partir de la segunda mitad del siglo XX y primera del siglo XXI, dan fe de su trascendencia para las sociedades de la gran mayoría de los países del mundo.

En el presente siglo, la mayor parte de las veinte naciones de América Latina están regidas por la *democracia*.

El término tiene su origen etimológico en el vocablo **δημοκρατία**, **dēmokratía**, acuñado en la Grecia antigua. Combina dos expresiones: **demos**, que quiere decir pueblo, y **kratos**, que quiere decir *gobierno*. El principio fundamental que contiene es el del *gobierno* del pueblo. El pre- sidente- de los Estados Unidos, Abraham Lincoln (1809-1865), precisó el concepto al afirmar que la *democracia* es el *gobierno* del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Es evidente que esta idea ha experimentado una evolución desde que fue concebida. El término “pueblo” tenía en la Grecia clásica un alcance limitado si lo comparamos con lo que significa hoy. La *democracia* como sistema parte en la actualidad de la premisa de que todos los seres humanos nacemos iguales, con los mismos derechos y los mismos deberes, que establece nuestra vida en comunidad. Somos depositarios del *poder* y sólo de nosotros emana la decisión del tipo de administración que nos otorgamos.

No es ocioso recordar que la *democracia* es una de las varias formas de organización social a lo largo de la historia. Más aún, durante largos periodos se consideró que no era un sistema deseable o incluso que era profundamente pernicioso para el buen funcionamiento de la sociedad. Su difusión global es, en consecuencia, un verdadero acontecimiento si consideramos el poco crédito que tuvo durante mucho tiempo.

Probablemente una de las razones que explican la actual situación de la *democracia* tiene que ver con el desenlace de la Segunda Guerra Mundial (1945) y el triunfo aliado, especialmente por la influencia de

los Estados Unidos y el Reino Unido, que abrazaron la *democracia* como modelo propio y de exportación. A este hecho se sumó la crisis del llamado socialismo real que devino en la caída del Muro de Berlín (1989) y el desmoronamiento del bloque soviético.

En este contexto, vale la pena subrayar que hay una relación muy estrecha entre el contenido de los principios vinculados a los derechos y garantías de las personas que reconoce la *democracia* contemporánea (a través de las constituciones de los países que la practican) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948.

Soberanía popular

Para entender la razón que explica y justifica la afirmación de que es posible un *gobierno* del pueblo, es imprescindible desarrollar la idea de la *soberanía* (Bodin, J., 1576; Hobbes, T., 1651; Rousseau, J. J., 1762). Bodin afirmó que soberano es aquel que tiene el *poder* de otorgar las leyes sin recibirlas de otro. Originalmente se pensaba que todos los seres humanos estamos sujetos a Dios y las leyes de la naturaleza. Hobbes estableció la diferencia entre la ley civil y la ley natural, la una como principio y la otra como cualidad humana. Pero fue Rousseau quien dio el salto que tuvo que ver con la ruptura definitiva de la *soberanía* que en el pasado se suponía otorgada por Dios al monarca, o la deificación del Estado planteada por Hobbes. Rousseau acuñó la idea crucial de que la *soberanía*, que tiene su origen en la naturaleza misma, reside en el individuo y a través de él en la colectividad, es decir, el pueblo. Al ser todos libres e iguales, cada ciudadano es a la vez súbdito de sí mismo y, por tanto, soberano.

La palabra pueblo contiene la universalidad que abarca a todos los seres humanos sin excepción. En consecuencia, es el pueblo el que dicta las leyes, decide quien gobierna y quien administra justicia. Esto implica aceptar que, salvo un límite arbitrario que cada sociedad define para calificar la mayoría de edad, se elimina todo tipo de discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

El pueblo no es una entidad orgánica ni un espíritu colectivo único, es el conjunto de los ciudadanos iguales que pueden participar en las acciones- democráticas de una sociedad.

Sobre estos principios, ninguna entidad abstracta, ni aun aquella organizada por la sociedad: el Estado, o aquellas depositarias del mandato popular, pueden restringir los derechos de los ciudadanos ni asumir parcial o totalmente la *soberanía*, cuyo único titular es el pueblo.

III. La persona como ciudadano

Los seres humanos con capacidad de discernir racionalmente aquellas- ofertas que se les presentan, contribuir con su opinión, lograr acuerdos, agruparse para participar en *política*, elegir y ser elegidos, gozar de esos derechos y cumplir los deberes establecidos por la norma máxi- ma, son considerados ciudadanos como parte del cuerpo social, como protagonistas de éste y como sujetos habilitados para ejercer los *derechos políticos* que la sociedad reconoce.

IV. Las cartas constitutivas (la Constitución)

La proclamación de los derechos de los ciudadanos es la forma que tiene una colectividad para expresar la voluntad de ejercer su *soberanía*. El ejercicio de esos derechos es reconocido por una Constitución, que es la carta más importante de esa sociedad como expresión de sus derechos y deberes como personas y como ciudadanos, la forma que escoge el pueblo para ejercer su *soberanía*, organizar el Estado y su sistema de *gobierno*.

V. La limitación del *poder*

Una de las premisas fundamentales de la *democracia*, expresada en sus textos constitucionales, es, por encima de todo, la concesión de un *poder* limitado a quien gobierna, cuya base es la obligación de éste de respetar la dignidad y los derechos de cada ciudadano, derechos que no puede restringir. Locke afirmó que el *poder* se detiene ante los derechos naturales del hombre. A su vez, Alexis de Tocqueville advirtió sobre el riesgo de la tiranía de la *mayoría*.

La norma básica de la comunidad defiende a la persona de la *dictadura* de las *mayorías*. Un gobernante elegido por la *mayoría* no puede ejercer el *poder* arbitrariamente, pues está acotado por los límites que establece la Constitución. De ese modo se respeta a la *mayoría* y se protege a la *minoría*. Esa es la razón por la que, como principio central, ninguna persona puede detentar todo el *poder* concentrado o la suma de los poderes a través del control directo o indirecto de estos.

VI. El Estado de derecho

Pilar fundamental de la *democracia*, es el conjunto de leyes y normas cuyo origen es la Constitución, cuerpo jurídico al que se someten todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados. Toda acción dentro de la sociedad está sujeta a una norma jurídica aprobada por los representantes del pueblo y es de conocimiento público. El *poder* del Estado está subordinado al orden jurídico vigente.

VII. Referentes históricos de la *democracia*

La conceptualización y ejercicio de la *democracia* tiene su origen en la Grecia de Pericles en el siglo V a.C., en Atenas. Los ciudadanos se asumían iguales entre sí y, en consecuencia, tenían el derecho de gobernar la ciudad que habitaban. Una de las críticas más frecuentes que se le hace a la *democracia* ateniense es la evidencia de que ese modelo no reconocía la *ciudadanía* a las mujeres, los esclavos, los discapacitados y los extranjeros. Sin embargo, es imprescindible juzgar cada época en el contexto de su propio desarrollo y no a partir de los valores e instrumentos de juicio que tenemos hoy. Dicho esto, no se puede menos que aceptar que la *democracia* ateniense es el origen y referente imprescindible de la *democracia* moderna.

Si bien Grecia es el primer ejemplo inequívoco del ejercicio de la *democracia*, y sobre todo de su definición teórica, hay consenso en que organizaciones tribales anteriores ejercían formas de *democracia* con capacidad de decisión entre sus componentes.

La República romana nació en un periodo contemporáneo al de Grecia (509 a.C.), destruyó la monarquía y estableció un mecanismo de *gobierno* regido por el senado y dos cónsules que emergían del propio

senado, una forma de representación de los ciudadanos romanos. Este mecanismo pervivió hasta el nacimiento del imperio (27 a.C.).

En otros continentes, hay ejemplos de *democracia* en la India (500 a.C.) y en América del Norte (siglo XII), a partir de algunos pueblos originarios que estructuraron sistemas de rotación de liderazgo por la vía de decisiones comunales.

El nacimiento de ciudades influyentes e importantes en la Europa medieval- (s. XII y XIII) dio lugar a la constitución de mecanismos de representación emanados de la voluntad ciudadana. En España los movimientos comuneros y el establecimiento de los cabildos fueron pasos fundamentales de *democracia* municipal en la base de la sociedad, cuya modalidad pasó a América y fue uno de los motores del proceso de independencia de los países latinoamericanos.

En el siglo XVI se cuestionó el *poder* omnímodo del rey y se buscaron mecanismos para limitarlo. Fue Inglaterra una de las primeras naciones europeas que estableció lo que hoy conocemos como monarquía parlamentaria-. Los parlamentos nacieron de los consejos de asesoramiento y ejecución de las decisiones de los reyes, integrados por la nobleza para ir evolucionando progresivamente a cuerpos con *legitimidad* y cierto grado de *soberanía* (la Carta Magna que juró el rey Juan en 1215, se considera el punto de partida de las constituciones de hoy). En el siglo XIV se creó la Cámara de los Comunes (representantes no ligados a la nobleza), que se sumaba a la de los Lores y afirmaba en su composición la esencia de la voluntad de los plebeyos. En 1649, tras la ejecución de Carlos I, se estableció que el parlamento sustituía al rey como la suprema fuente del *poder*. Comenzaba a consolidarse así la monarquía parlamentaria.

En América Latina los levantamientos de fines del siglo XVIII, tanto indígenas (Virreinato del Perú) como criollos (comuneros en el Paraguay), preanunciaban la larga guerra de la independencia y pergeñaban algunos valores referidos a la autodeterminación y a la *soberanía*.

La declaración de independencia de los Estados Unidos en 1776 es, que duda cabe, uno de los pilares basales de la *democracia* que fijó derechos- y deberes de gobernados y gobernantes, además de un sistema republicano de *gobierno* que establecía la separación de poderes (sobre las ideas de Montesquieu).

La revolución francesa definió a partir de 1789 (año en que se acuñó la trilogía clásica de libertad, igualdad y fraternidad) la imprescindible necesidad de romper con la idea de los poderes supremos del rey. Los principios de libertad, igualdad y fraternidad (Voltaire, Rousseau, Diderot) se concretaron en la reunión de los estados generales integrados por representantes de todos los estamentos sociales con derecho a *voto* por estamento (nobleza, burguesía y pueblo llano), reunidos en una asamblea nacional.

Para las naciones latinoamericanas, la Constitución sancionada en Cádiz en 1812 (conocida popularmente como “la Pepa”) tiene una importancia fundacional, no sólo por sus principios liberales, sino porque contó entre quienes la redactaron con destacadas figuras americanas (Miguel Ramos, Fernández de Leiva, Vicente Morales, José M. Lequerica, por ejemplo). Es célebre su primer artículo, que reza: “La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios”. Reconoce la *soberanía* en la nación, la separación de poderes, los límites al *poder* real y la fortaleza y poderes de los municipios. Sus principios se encuentran entre los más avanzados de su tiempo. La aprobación de la Constitución tropezó con la realidad de la guerra de independencia de España contra la invasión francesa y la guerra de independencia americana contra el imperio, pero sus valores fueron muy importantes en la construcción constitucional de los nuevos Estados.

La guerra de independencia latinoamericana se inició en 1809 y concluyó en 1830 (excluyendo las islas caribeñas). La totalidad de las naciones surgidas de ese proceso abrazó los principios básicos de la *democracia*. Fue el primer movimiento continental en el mundo que impuso la *democracia* a una veintena de naciones en un periodo de algo más de dos décadas. La primera Constitución fue la de Venezuela (1811). Entre 1820 y 1830 se aprobaron constituciones nacionales en trece de los veinte países de América Latina. En América Central la Constitución centroamericana de 1823 fue sustituida por constituciones surgidas después de la fragmentación de la región. La última Constitución, la de Panamá (1904), tuvo que ver con el tardío nacimiento del país. A pesar de ello, el proceso de consolidación de la *democracia* y su ejercicio fue muy irregular y turbulento, con largos periodos de militarismo, caudillismo y *dictaduras* de diverso corte. La aplicación plena de los

valores democráticos de manera integral comenzó recién en la década de los años 80 del siglo XX.

La independencia de las viejas colonias europeas en Asia y África se produjo recién después de la Segunda Guerra Mundial, apostando la mayor parte de esos nuevos Estados por el modelo democrático. Estos procesos políticos a menudo derivaron en *gobiernos* autoritarios o francamente totalitarios, igual que ocurrió en América Latina en el siglo XIX.

VIII. Valores de la *democracia*

A. Libertad

La libertad es esencial e inherente al ser humano, está basada en la capacidad de cada uno, a través de su conciencia, de pensar y obrar según su propia voluntad. Por ello, no es algo otorgado ni concedido por terceros. El Estado no da libertad, sólo la reconoce, por tanto no puede restringirla ni eliminarla. El reconocimiento, el respeto y la promoción de la libertad son elementos centrales para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

B. Igualdad

Decía Simón Bolívar en 1826, en su mensaje de presentación a la Asamblea de su Proyecto de Constitución para Bolivia: “la ley de las leyes: la igualdad, sin ella perecen todas las libertades, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios”.

Todos los seres humanos nacemos iguales. Esta premisa es la base de la *democracia*. Una comunidad política funciona democráticamente cuando todos los iguales tengan el mismo derecho y el mismo valor a la hora de decidir sobre su *forma de gobierno* en el presente y en su proyección hacia el futuro. La única condición es que la persona sea parte de una comunidad y se sienta parte de ella. Sobre esa idea de igualdad se hace posible en cada sociedad democrática, la participación en la *política*.

Pluralismo

Las diferencias de opinión, las diversas visiones espirituales, de mundo- y de sociedad, las diversas opciones personales y colectivas, la

discrepancia,- las propuestas disímiles sobre múltiples temas, son parte constitutiva- del pensamiento y la conciencia individual. No se puede concebir la *democracia* sin *pluralismo*, lo que conlleva inevitablemente a la constitución de *mayorías* y *minorías*. El ejercicio del derecho a la discrepancia- y la oposición a las decisiones y acciones del *gobierno* que representa a las *mayorías*, sólo tiene el límite del sometimiento a la ley.

“El respeto al derecho ajeno es la paz” decía el presidente mexicano Benito Juárez (1806-1872).

D. Tolerancia

Consistente con el *pluralismo* está la *tolerancia*, que debe rechazar cualquier dogmatismo y cualquier imposición de una verdad revelada como única e indiscutible. Ningún interés ni demanda puede ser considerado como superior a otros. La disposición a escuchar y estar dispuesto a tomar en cuenta lo escuchado, aun en la discrepancia, es imprescindible para hacer posible una convivencia civilizada y digna de las expectativas de los ciudadanos.

IX. Formas de *democracia*

Si bien es perfectamente posible hablar de una idea-concepto universal de *democracia* que nos permite entender su filosofía y sus valores, se pueden hacer algunas caracterizaciones específicas. Fundamentalmente tres: *democracia directa*, *democracia* representativa y *democracia participativa*.

Democracia directa

La *democracia directa* en su forma ideal es inaplicable y sería la *democracia* perfecta: aquella que permite al pueblo tomar sus decisiones directas, personalmente y sin intermediarios. La *democracia* ejercida en el ágora, el espacio abierto (la plaza) de los griegos para el ejercicio de la *política*, fue lo más próximo a ese ideal. Es evidente que el crecimiento demográfico, la nueva dimensión de la **polis** (la ciudad), hizo imposible aplicar el principio y lo hace hoy simplemente impensable. Lo más próximo a este objetivo es el mecanismo de las redes sociales con el nacimiento y desarrollo del internet y sus instrumentos (Facebook,

Twitter, etc.) que logra una participación masiva de los ciudadanos en la expresión de demandas, denuncias, convocatorias y organización de movimientos en búsqueda de acciones políticas concretas (2014 en México y Brasil, 2015 en Guatemala). Sin embargo, los mecanismos de *democracia directa* se entienden hoy como aquellos que le dan al ciudadano la potestad de tomar decisiones directas a través del *voto*, más allá de la *elección* de sus representantes. De ese modo, establece instituciones democráticas como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa ciudadana, la *revocatoria del mandato* (aplicable a presidentes, autoridades regionales y autoridades locales), la *elección* directa de asambleístas constituyentes, etc.

B. Democracia representativa

La *democracia representativa* es la que se ha aplicado de manera mayoritaria en las sociedades modernas. El pueblo, a través del mecanismo del *voto* individual, directo y secreto, elige a sus representantes en los poderes del Estado a partir de las ofertas programáticas de quienes ocupan cargos de servicio público y gobiernan a nombre del pueblo que los ha elegido. Las otras formas, la *democracia directa* y la *democracia participativa*, no son contradictorias ni antagónicas con la *democracia representativa*, son mecanismos que complementan y amplían sus alcances.

Democracia participativa

La *democracia participativa* busca ampliar las oportunidades de decir de los ciudadanos. El concepto *democracia participativa* se ha expandido impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la *ciudadanía* en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos es el presupuesto participativo, que se aplica sobre todo en el ámbito de la *democracia local*. En ese nivel encontramos también la organización de consejos comunales y consejos o juntas de vecinos.

En América Latina hay ejemplos interesantes de *democracia deliberativa*, ligada además a experiencias referidas a usos y costumbres indígenas a las que suman la idea deliberativa de la forma sindicato.

La *democracia*, definida como “radical”, tiene que ver con su práctica en las calles, expresada en organizaciones bajo el denominativo de *movimientos sociales* (caso de Bolivia y Venezuela) y la incorporación en la Constitución de mecanismos de control social que fiscalizan a los propios poderes del Estado (Constitución de Bolivia, 2009).

Democracia y república

Tal como se ha definido, la *democracia* se ejerce normalmente a través del régimen republicano. La *república* es una forma de ejercicio de la *democracia* basada en algunos principios: límites al *poder* a través de la desconcentración del mismo a partir de la existencia tres o cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, en ocasiones, Electoral (Bolivia, 2009). Estos poderes son separados, independientes y coordinados entre sí. Sus representantes son elegidos por *voto* popular universal, directo y secreto.

Si hay algún elemento que le da un valor especial a la idea republicana es la de la separación de poderes. A través de esa idea transformadora se encuentra una respuesta concreta y efectiva a la administración del *poder*, garantizando un manejo racional basado en balances y contrapesos entre cada uno de los órganos estatales separados, independientes y coordinados (entre sí) que administran el *poder*.

XI. La alternancia en el *poder*

La alternancia en el *poder* es un aspecto esencial de la *democracia* (el único *sistema político* que prevé tal mecanismo), no sólo por la necesaria renovación de liderazgos, tanto **inter pares** como generacional, sino por la responsabilidad en el uso del *poder* que se expresa en la *rendición de cuentas* por lo hecho, ante el pueblo y desde el llano. América hispana tuvo en el periodo colonial un mecanismo muy elocuente de *rendición de cuentas*, el juicio de residencia contra la máxima autoridad, el Virrey, una vez que éste había dejado el cargo.

Se establece también un límite al ejercicio del *poder* a partir de normas que establecen los periodos de *gobierno* y la posibilidad o no de ir a la *reelección*. Las modalidades vinculadas a la alternabilidad del

mando en América Latina son: *reelección* prohibida (Guatemala, México y Paraguay), *reelección* después de dos periodos (Panamá), *reelección* después de un periodo (Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay), una *reelección* inmediata (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador,- Honduras y República Dominicana) y *reelecciones* indefinidas (Nica- ragua y Venezuela).

XII. Elecciones

La garantía de la alternancia en el *poder* la dan los *procesos electorales*, que son los mecanismos fundamentales para hacer efectivo el derecho ciudadano al *voto* individual, universal y secreto. Las *elecciones* deben ser administradas de modo independiente por un organismo o poder del Estado que garantice dos cosas: absoluta *transparencia* en todo el proceso y la certidumbre de su regularidad y frecuencia. Este es un rasgo que diferencia a la *democracia* de otros sistemas y que garantiza la libertad, la igualdad y el pluralismo.

XIII. Mayorías y minorías

Aunque pueda ser una premisa deseable, la unanimidad en una sociedad compuesta por millones de personas es imposible. Esa es la razón por la que una *democracia* establece el balance entre las *mayorías* y *minorías* a través del *voto*. Las *mayorías* obtienen el derecho de ejercer el *gobierno* y llevar a cabo el programa que los llevó a la conquista del *poder*. A su vez, esas *mayorías* tienen la obligación de respetar, escuchar y eventualmente llegar a acuerdos con las *minorías* que tienen una participación en la vida política de la sociedad y un rol muy importante de fiscalización de quienes administran el *poder*. Esta relación se estructura a través de los *partidos políticos*, que se organizan para lograr la conquista legítima del *poder* por la vía del *voto* ciudadano. Queda claro que un día las *minorías* pueden convertirse en *mayorías* y a la inversa.

XIV. Democracia: Tres requisitos

El desafío más importante referido a la *democracia* es su puesta en práctica. Sobre esa base es imprescindible, a la hora de definir a un *gobierno* como democrático, el cumplimiento de tres requisitos básicos.

Legitimidad de origen

Para calificar a un *gobierno* como democrático debe demostrarse su *legitimidad* de origen. Los gobernantes deben ser elegidos por *voto* popular transparente, a través de los mecanismos establecidos por las leyes y la certificación de que el *proceso electoral* fue libre y no sometido a *manipulación* o fraude. El *voto* debe, a su vez, ser el resultado de una campaña preelectoral realizada en igualdad de condiciones, igualdad de oportunidades y libertad plena para todos los participantes en la lid electoral y para todos los ciudadanos.

Legitimidad de ejercicio

Una vez en la administración del Estado, los gobernantes deben respetar las reglas de la *democracia* expresadas en la Constitución y las leyes, actuando en el marco del riguroso respeto a la separación de poderes y a la independencia de éstos, respetando las libertades ciudadanas y los derechos humanos, especialmente aquellos referidos a la libertad de expresión, el respeto a las *minorías* y su derecho a la denuncia, y la fiscalización de los actos de *gobierno*.

Legitimidad de objetivos

Es una condición indispensable del ejercicio democrático que quienes ejercen el *poder*, producto del *voto* popular, respeten las reglas de la *democracia*, y que ninguna de las modificaciones de su carta fundamental- o las leyes de la sociedad tenga como objetivo limitar las libertades y derechos ciudadanos o busque la perpetuación en el *poder* de quien gobierna gracias al *voto* popular, vulnerando el principio de la alternabilidad.

XV. América Latina, el tiempo de la *democracia*

Después de un largo y dramático periodo militar desarrollado entre la segunda mitad de los años 60 y los años 70 del siglo XX, América Latina recuperó la *democracia*. Muchos especialistas piensan que, como región, fue realmente el primer momento de su historia republicana en que la inmensa *mayoría* de los latinoamericanos vivieron y viven a plenitud la experiencia del ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

En 1979 sólo tenían *gobiernos* democráticos Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana. Entre 1979 y 1990 recuperaron la democracia: Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Honduras (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Uruguay (1985), Brasil (1985), Guatemala (1986), Haití (1986), Paraguay (1989), Panamá (1989), Nicaragua (1990) y Chile (1990).

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Democracia directa - Democracia participativa - Derechos políticos - Dictadura - Elecciones - Estado de derecho - Fraude electoral - Legitimidad - Mayoría - Minoría - Pluralismo - Poder - Política - Proceso electoral - República - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, J. (1576). *Los seis libros de la República*. Recuperado de: <https://esepuba.files.wordpress.com/2013/10/1er-enc-bodino-jean-los-seis-libros-de-la-republica.pdf>.
- Borea, A. (1994). *La difícil democracia de América Latina*. San José, Costa Rica: Fundación Konrad Adenauer.
- Centro de Estudios Internacionales/Foro Interamericano (1991). *Democracia 2000, los grandes desafíos de América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Dahl, R. (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Barcelona: Taurus.
- Friedrich, C. J. (1966). *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid: Tecnos.
- Galeana, P. (2010). *Historia comparada de las Américas*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Hamilton, A., et alt. (1957). *El federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Recuperado de: <https://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm>.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.
- Montesquieu, C. S. (2002). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Istmo.
- Nikken, P., et alt. (1990). *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.
- PNUD/OEA (2010). *nuestra democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J. J. (1762). *El contrato social o principios de derecho político*. Recuperado de: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Alianza Renacimiento.
- Sartori, G. (1995). *teoría de la democracia. el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Subieta, L. (1975). *Bolívar y Bolivia*. La Paz: Editorial Universitaria.
- Tocqueville, A. (2001). *La democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Carlos D. MESA GISBERT

DEMOCRACIA DIRECTA

I. Etimología y breve génesis del concepto

La palabra *democracia* proviene del griego (**demos**, traducido como pueblo, y **cracia**, equivalente a *gobierno*; esto es, *gobierno del pueblo*). Aunque posteriormente siguieron caminos diferenciados, el origen de la *democracia* y del particular sistema definido como *democracia directa* es el mismo, y se remite a la breve experiencia ateniense, vigente desde mediados del siglo V hasta su fin, en el año 322 a.C. Durante este período, el *sistema político* se regía a partir de la deliberación y toma de decisiones por parte de los ciudadanos reunidos en asambleas, de ahí la noción de *democracia directa*. Además de la asamblea de ciudadanos (que excluía a las mujeres y a los esclavos), el sistema incluía otros dos órganos, un consejo consultivo y deliberativo compuesto de ancianos y los cargos del Poder Ejecutivo.

Muchos siglos pasarían hasta que, con la formación de los Estados Unidos- de América (1776) y la Revolución Francesa (1789), comenzara a tomar forma el ideario de la *república*, en que los ciudadanos habrían de ejercer la *soberanía* mediante el *voto*, delegando la gestión de los asuntos

públicos en representantes sometidos a la ley y obligados al rendimiento de cuentas. En este proceso, unos pocos Estados incluyeron mecanismos de *democracia directa* en sus regulaciones. El caso emblemático es el de Suiza, que lo hizo con la primera Constitución de la Confederación en 1848 (Auer, 2008). En este sentido, la *democracia directa* en su acepción clásica nunca ha convivido con la *democracia* representativa, sino que ha sido contemporánea de la autocracia. En su definición moderna cabe hablar de mecanismos de *democracia directa* compatibles con diferentes regímenes y no de un *sistema político*.

II. Definición y elementos conceptuales

Los mecanismos de *democracia directa* (MDD) se definen por permitir que la *ciudadanía* tome directamente una decisión a través de las urnas, más allá de la *elección* de representantes (Lissidini, Welp y Zovatto, 2014). Aunque pueden inscribirse entre los mecanismos que incluye la *democracia participativa*, con la que comparte el énfasis en la *participación política* ciudadana, los MDD presentan especificidades que permiten tratarlos como un subgrupo de instrumentos. Entre éstas, cabe mencionar que los MDD canalizan la participación a través de las urnas, las decisiones derivan de la sumatoria de voluntades individuales y no incluyen la deliberación en el procedimiento. Esto último no implica que las condiciones para la formación de la *opinión pública* no sean componentes fundamentales para evaluar la calidad de un proceso de este tipo, junto a las que refieren a la correcta realización del acto electoral: esto es, el *acceso a la información*, la libertad de expresión y la competencia justa entre partidarios de diferentes opciones.

Los MDD no son una novedad en América Latina, ya que fueron convocados en numerosas ocasiones desde el siglo XIX hasta la actualidad. En el pasado, las consultas fueron mayoritariamente iniciadas por el Poder Ejecutivo, a menudo **ad hoc** (sin regulación previa) y se dieron tanto en *democracias* como bajo regímenes autoritarios. En las últimas décadas se han observado cambios cualitativos –mayor regulación y diversificación de los mecanismos regulados (Negretto, 2009)– y cuantitativos –predominan los contextos democráticos, se ha ampliado el número de países que los ha activado alguna vez y, en algunos de ellos,

como Uruguay, Venezuela, Ecuador, Colombia y Bolivia, se han activado en varias ocasiones (Welp, 2010; Zovatto, 2014).

Aunque el concepto “plebiscitarismo” tiene una connotación negativa, asociada- a los referendos convocados por Napoleón III o Adolf Hitler, que se ha trasladado al rechazo de algunos analistas a los mecanismos de *democracia directa*, el plebiscito (sin ninguna connotación negativa sino como definición de procedimiento) se encuentra regulado en varias constituciones- de América Latina. Así, por ejemplo, en Brasil la Ley 9709 de 1998 diferencia el plebiscito –convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo, para apoyar o rechazar la propuesta en discusión– del referéndum –convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, para ratificar o vetar la decisión tomada–. También en Chile y Uruguay se registra el vocablo plebiscito. En Chile el plebiscito es un mecanismo regulado para superar bloqueos interinstitucionales, ya que según el artículo 128 de la Constitución de 1980:

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

En este país nunca se han activado consultas de acuerdo con este requisito constitucional, aunque si se realizaron en otras circunstancias, como las convocadas por Augusto Pinochet en 1978 y 1980, además de la de 1988 (cuya convocatoria se contempló al aprobar la Constitución de 1980). En Uruguay, el plebiscito es un mecanismo por el cual los *electores* son convocados para decidir si aprueban o no un proyecto de reforma constitucional (art. 331 de la Constitución de 1967), mientras el referéndum es un mecanismo por el cual la *ciudadanía* puede manifestarse en contra de una ley previamente aprobada por el parlamento (art. 79). Ambos instrumentos se han utilizado desde la *transición a la democracia*. En Argentina, el término con que se define a los MDD es el de consulta popular (art. 40 de la Constitución de 1994). La Ley 25.432 de 2001 establece que:

El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de

ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

Cabe destacar que en los países federales difiere la regulación nacional de la subnacional. En Argentina, por ejemplo, los mecanismos de *democracia directa* fueron incorporados en numerosas constituciones provinciales con anterioridad a su introducción en la Constitución Nacional, en 1994. La diversidad de mecanismos también es mayor, aunque las prácticas son escasas (Welp y Serdült, 2009).

III. Clasificación

Más allá de las denominaciones que figuran en las distintas constituciones y leyes de los países, provincias y Estados de la región, los MDD se distinguen según su objeto. Esto es, las consultas populares pueden orientarse a políticas (por ejemplo, la política educativa) o a instituciones (por ejemplo, avalar una nueva constitución), y pueden ser reactivas (como el referendo abrogativo, para derogar una ley) o proactivas (como las iniciativas populares para introducir una ley o reforma constitucional). El caso de la *revocatoria de mandato* se trata aquí como una figura especial de *democracia directa*, orientada a la remoción de autoridades por decisión popular antes de la finalización del período para el que fue electa.

Los MDD se distinguen también de acuerdo a su origen; se registran tres fuentes de activación: la primera refiere a la ley y conduce a clasificar esta figura como automática u obligatoria; la segunda refiere a las autoridades (normalmente, el presidente y/o el parlamento o un grupo del mismo); la tercera a la activación mediante recolección de firmas, entre otros requisitos de forma o tiempo. A continuación se describen en forma sucinta.

A. Referendos obligatorios

La consulta obligatoria es comúnmente estipulada para ratificar reformas constitucionales, aunque algunos países también la regulan para ratificar acuerdos internacionales que impliquen cesión de *soberanía*. Este

es el caso de El Salvador, donde el referendo obligatorio es el único MDD regulado, y sólo corresponde cuando se trate de acuerdos de integración centroamericana (art. 89 de la Constitución de 1982).

En la actualidad, al menos siete países de América del Sur regulan el referendo obligatorio, principalmente para ratificar cambios constitucionales- (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) (Welp, 2016).

B. Referendos de autoridades (“desde arriba”)

Los referendos pueden ser convocados por las mismas autoridades (“desde arriba”), sea el presidente, el parlamento o con el acuerdo de ambos. En el caso de Brasil, por ejemplo, plebiscitos y referendos deben ser convocados a propuesta de al menos un tercio de los miembros de cualquiera de las cámaras. En Ecuador, según el artículo 104 de la Constitución de 2008, el presidente tiene la potestad de convocar consultas- populares. Esto no ocurre en Argentina y Brasil (en que el Ejecutivo requiere del apoyo del congreso). Tampoco en Paraguay o Uruguay tiene el presidente esta potestad. En Uruguay, dos quintos del parlamento pueden iniciar una consulta (art. 331, Constitución de 1967).

Referendos activados por recolección de firmas (“desde abajo”)

Los MDD también pueden ser activados por iniciativa ciudadana, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos. Entre éstos destaca la recolección de un número o porcentaje de firmas en un plazo y una forma determinadas-. Entre las regulaciones más avanzadas permitiendo a la *ciudadanía* activar estos mecanismos destaca la uruguaya, la colombiana, la venezolana y la boliviana. En Argentina, como en Brasil y a diferencia de Uruguay, la *ciudadanía* no puede activar MDD ni existen mecanismos de activación obligatoria o automática, por ejemplo, para ratificar reformas constitucionales. En Costa Rica la *ciudadanía*, dos tercios del congreso o el Ejecutivo con el respaldo de la mayoría del parlamento, pueden iniciar consultas sobre reformas constitucionales (arts. 105, 124, 129 y 195 de la Constitución de 2002, Ley 8492 de 2006).

En cuanto a los resultados, las consultas pueden ser vinculantes (la decisión es de obligado cumplimiento) o consultivas (las autoridades no están legalmente obligadas a actuar en consecuencia de las preferencias manifestadas por los ciudadanos en las urnas). Los referendos obligatorios y los iniciados por la *ciudadanía* suelen tener carácter vinculante, mientras los iniciados por las autoridades pueden ser consultivos o vinculantes, aunque hay varianza entre los casos.

IV. Mecanismos de *democracia directa* y representación

La representación es definida como el acto por el que una persona adquiere un derecho para actuar en nombre de otros, y en *democracia* se consigue a través del *voto* (ver *Representación política*). En las *democracias* representativas, las autoridades electas adquieren este derecho por un período determinado, mientras los comicios funcionan como un mecanismo de *rendición de cuentas*. La introducción de MDD altera este esquema de varias maneras.

Por un lado, estos mecanismos permiten a los ciudadanos mostrar su aprobación o no a la actividad del *gobierno* sin necesidad de esperar a las *elecciones*. Los MDD permiten también ampliar la agenda cuando los ciudadanos o partidos menores pueden presentar propuestas legislativas o constitucionales directamente en las urnas (dicho derecho está regulado en constituciones como la uruguaya, la colombiana, la venezolana o la boliviana, entre otras). En este sentido, la introducción de MDD puede ayudar a solventar dos limitaciones de la *democracia* representativa porque, cuando hay dispositivos que permiten a los ciudadanos proponer iniciativas y someter al *escrutinio* general decisiones particulares del *gobierno* (por ejemplo, a través del referéndum abrogativo o los referendos de ratificación), la iniciativa ya no está exclusivamente en manos de los que gobiernan y las decisiones particulares del *gobierno* pueden ser sometidas a control. Adicionalmente, el cumplimiento de esta voluntad manifestada en las urnas incrementaría la capacidad de respuesta del *gobierno*.

Pero, por otro lado, y esto ha sido tema de especial debate en América Latina, los MDD en manos del Ejecutivo podrían contribuir, en ocasiones, a alterar el equilibrio entre poderes. Esto habría ocurrido en

Venezuela en 1999 y en Ecuador en 2007, cuando ejecutivos sin *mayorías* o incluso sin representación parlamentaria, recurrieron a la consulta directa a la *ciudadanía* (avalada por la corte) para impulsar reemplazos constitucionales no regulados por la Constitución vigente al momento de convocar la asamblea constituyente y resistidas por los parlamentos (Massüger y Welp, 2013). En ambos casos, los analistas coinciden en destacar tensiones entre la legalidad y la *legitimidad* (López Maya, 2014; Pachano, 2010).

La observación de las prácticas latinoamericanas muestra que, aunque la regulación se ha diversificado, siguen siendo las autoridades, y los presidentes en particular, los principales actores activando referendos. Sin embargo, éstos no siempre responden a la expectativa de erosionar el *poder* de un parlamento controlado por la oposición, de ampliar el período de *mandato* o introducir la *reelección*, y no siempre son exitosos (Altman, 2010). Por ejemplo, en 2007 en Costa Rica, la consulta directa a la *ciudadanía* fue la solución planteada por las autoridades para superar la polarización a que había conducido el debate sobre la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Raventós, 2014), experiencia que queda fuera de los patrones descritos.

En el panorama regional, los mecanismos obligatorios han ganado peso introduciendo nuevas formas de contrapoder. Así, la consulta de febrero de 2016 impidió al presidente de Bolivia, Evo Morales, cuyo partido tenía *mayoría* en el parlamento, pasar una reforma orientada a ampliar la *reelección*, para poder postularse nuevamente. En cuanto a los mecanismos activados por recolección de firmas, la experiencia emblemática es la uruguaya, con una larga tradición de uso (Lissidini, 1998) y una reciente ampliación de las prácticas (Monestir, 2011).

V. Características a considerar en el proceso de activación

Algunos elementos son especialmente relevantes para analizar las activaciones concretas. Destacan los siguientes:

El control de constitucionalidad. Los MDD difieren en cuanto al actor que puede activarlos, como se ha visto, y también en lo que refiere a los temas excluidos (no hay restricciones en casos como el suizo, mientras la regulación latinoamericana tiende a prohibir

la consulta sobre cuestiones presupuestarias o impositivas) (Welp, 2016). Los aspectos que refieren a la legalidad de una consulta son inicialmente una cuestión a dirimir por las instituciones competentes (tribunales constitucionales, *organismos electorales*).

La definición de la pregunta. Esto ha sido controvertido en numerosas- ocasiones, ya que la formulación de la pregunta podría influir sobre la determinación de las preferencias ciudadanas. Cabe considerar también el número de temas sometidos a *voto* en una determinada consulta, que puede generar dificultades para el ejercicio de un *voto* informado. Por ejemplo, Italia, Colombia o Ecuador han consultado sobre más de una decena de cuestiones en un día.

La validación de firmas. Los mecanismos activados por recolección de firmas incluyen el proceso de control y validación de las mismas. En América Latina, los procedimientos de verificación de firmas muestran escasa profesionalización y no parecen aportar suficientes garantías de *transparencia* al proceso. Hay países en que se contrasta que el nombre y el documento de identidad concuerden (Perú), otros en que se verifica una muestra de firmas (por grafólogos, como ocurrió en Bogotá en 2014) y otros en que ante la dificultad de contrastar las firmas se procede a un referéndum en que, si se alcanza- un determinado umbral, se procede a la convocatoria del referéndum (Uruguay).

La fecha en que se produce una consulta. Esto ha sido objeto de debate por su posible efecto sobre el proceso de formación de la *opinión pública*. Especialmente controvertidos son los casos en que el *gobierno* tiene una postura que permite asociar el tema sometido a referendo con un partido determinado, y la consulta coincide con una *elección* convencional. Como solución a esta cuestión, Suiza, con su larga tradición de ejercicio de MDD, fija cuatro fechas al año en que son votadas, de existir iniciativas ciudadanas que han superado todos los requisitos. No existen soluciones de este tipo en América Latina.

La campaña. La regulación de campañas muestra al menos dos aspectos cruciales y específicos de la activación de MDD con relación a campañas convencionales. Por un lado, la financiación; por otro, la regulación de los actores y contenidos de la campaña. A diferencia

de una *elección* de representantes, que tiene actores específicos (normalmente los *partidos políticos*) y un determinado acceso a recursos públicos, el proceso de una consulta popular es o puede ser más diverso. La experiencia comparada muestra opciones disímiles.

Otras cuestiones a considerar, que a menudo tienen gran influencia sobre la campaña, refieren a los umbrales de participación requeridos. En Colombia e Italia, donde los umbrales de participación requeridos son altos, esto parece alentar a los opositores a optar por no hacer campaña y desmovilizar con la intención de que se invalide la consulta. En Italia, desde los años 90, el boicot a las convocatorias se ha convertido en parte de la lucha política. Esto ha conducido a la paradoja- de que consultas en las que un resultado se impone por el 90 por ciento de los *votos* no tienen validez debido a que no alcanzan el requisito de participación del 50 por ciento del *electorado*.

La implementación de las decisiones tomadas. Así como una *elección* de representantes debe culminar en una renovación de *mandatos*, una consulta popular vinculante deriva en una decisión que debe implementarse. Aquí es relevante que la pregunta pueda dar lugar a una política o reforma clara y que la misma se haga efectiva. Experiencias como la de Bolivia en 2004 pusieron en evidencia las múltiples posibilidades de interpretación que dejaban abiertas algunas preguntas (Mayorga, 2006). En otros casos, como en el rechazo a la reforma constitucional presentada en Venezuela en 2007, se ha observado que no se respetó cabalmente la decisión ciudadana pasando- numerosas reformas por otras vías.

Vocablos de referencia:

Democracia - Democratización - Democracia participativa - Participación política - Representación política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 35, pp. 9-34.
- Auer, A. (2008). Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, pp. 169-200.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.) (2014). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- López Maya, M. (2014). Venezuela: de la democracia participativa al Estado Comunal. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Massüger, N., y Welp, Y. (2013). Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador. En: Méndez, F., y Wheatley, J. (eds.). *Constitution-Making and Popular Participation*. Reino Unido: Ashgate.
- Mayorga, F. (2006). Referéndum y Asamblea Constituyente: Autonomías departamentales en Bolivia. *Colombia Internacional*, 64, pp. 50-67.
- Monestir, F. (2011). *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)*. CLACSO.
- Negretto, G. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy*, 1 (1), pp. 38-54.
- Raventós, C. (2014). Democracia directa en Costa Rica: El referendo sobre el TLC. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung/ILDIS.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 228, pp. 26-42.
- Welp, Y. (2016). El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿Solución o síntoma del problema? En: Tuesta Soldevilla, F. *Partidos Políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: PNUD/JNE/PUCP.
- Welp, Y., y Serdült, U. (2009). *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.

Yanina WELP

DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

I. Definición y elementos conceptuales

La *democracia electrónica*, también conocida como e-democracia (del inglés, **electronic democracy**) ciberdemocracia o *democracia digital*, refiere a la introducción de las *tecnologías de la información* y las comunicaciones- (TIC) en los procesos democráticos, especialmente para el ejercicio y ampliación de los *derechos políticos*. En otras palabras, la *democracia electrónica* se define como la utilización de las TIC por parte de los *gobiernos* y la *ciudadanía* para facilitar el control de la gestión pública mediante el fortalecimiento de la *transparencia* del proceso político (difusión de y *acceso a la información*), mejorar las instancias de formación de la *opinión pública* y ampliar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Pese a ser un concepto muy difundido, a veces se usa de forma intercambiable- con otros términos como *gobierno electrónico*, administración y participación electrónicas. El *gobierno electrónico* refiere a los procedimientos administrativos (lo que es registrado más específicamente dentro de la administración electrónica), incluyendo también las dimensiones de *transparencia* y *acceso a la información* (aspecto compartido con la *democracia electrónica*). La participación electrónica cubre un aspecto de la *democracia electrónica* ya que se circunscribe a los procedimientos que permiten la intervención directa de la *ciudadanía* en los asuntos públicos, sean estos impulsados por los *gobiernos*, por las *organizaciones de la sociedad civil* o por la *ciudadanía* en general (Borge, 2006) (véase *Redes sociales digitales y política*). El marco general en que estos procesos se inscriben es el de la sociedad de la información o sociedad red (Castells, 1996, 2007).

En el plano de las actuaciones, la distinción entre unos términos y otros a menudo no es tan nítida. Así, si la lucha contra la corrupción y el acceso ciudadano a la información contribuyen a mejorar la *calidad de la democracia*, muchas de las experiencias que la promueven hunden sus raíces en la administración y la gestión pública. Un ejemplo de ello lo ofrecen los sistemas de compras del Estado, incluidos de forma destacada entre los proyectos de *gobierno electrónico*, pero con consecuencias

indiscutibles- para la *calidad de la democracia*. El incremento de la rapidez y *transparencia* de la justicia también se explica como un proceso combinado en el que ganar eficiencia tiene consecuencias sobre la legitimación general del sistema. Los usos políticos de las TIC se dirigen a promover la *transparencia* y el *acceso a la información* y abrir espacios de deliberación y definición de políticas públicas que incluyan a la *ciudadanía*.

II. Factores promotores e iniciativas

La *democracia electrónica* ha sido impulsada por diferentes actores que incluyen tanto a *gobiernos* como a organismos internacionales y a *organizaciones de la sociedad civil*. Se le identifica con una solución a algunos de los problemas que enfrentan las *democracias* contemporáneas (apatía política y/o desconfianza ciudadana) y como una herramienta para mejorar procesos. Es decir, se le atribuyen potencialidades tanto para producir cambios sustantivos como incrementales (Ortiz del Amo y Welp, 2013). Entre los segundos puede mencionarse la incorporación de tecnología con la intención de mejorar los *procesos electorales*, es- perando- que la digitalización permita incrementar la calidad de los *pa- drones electorales*, la velocidad de conteo de resultados y la difusión de los mismos (Thompson, 2014) (ver *Voto electrónico*). Entre los primeros destaca la expectativa de ampliar las esferas de participación de la *ciudadanía*.

Si los *gobiernos* son fundamentales en la promoción de la *democracia electrónica*, su accionar a menudo se ha producido bajo el incentivo o incluso la presión de organismos internacionales. Los proyectos orien- tados a la *transparencia* se destacan en este sentido. Las nuevas tec- nologías- podrían permitir poner a disposición de la *ciudadanía* gran cantidad de información, incluso en formatos reutilizables, que permitan la colaboración, por un lado, y, por otro, faciliten el control (Fumega y Scrollini, 2012; Lizcano y Villoria, 2013). Las principales actuaciones en esta línea refieren a la aprobación de leyes de *transparencia* y *acceso a la información*.

La demanda ciudadana (a veces impulsada por nuevos *partidos políticos*) de ampliación de los canales de participación ciudadana tam-

bién es una fuente de desarrollo de la *democracia electrónica*. Si uno de los principales argumentos frente a la posibilidad de abrir el proceso de toma de decisiones a la *ciudadanía* residía en las dificultades de tiempo y coordinación presentes en sociedades de masas, las TIC aportan una posible solución. Experiencias en este sentido incluyen las consultas en línea, el *voto electrónico*, las posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc. Esto se vincula especial, aunque no exclusivamente, con formas de participación directa (véanse *Democracia directa* y *Democracia participativa*).

III. Balance provisorio

En las últimas décadas se ha observado un crecimiento vertiginoso de la adopción de medios digitales para la promoción de la *democracia*. Los *gobiernos* han desarrollado actuaciones muy diversas, que van desde la implementación de **websites** orientadas a la *transparencia* como la de políticas orientadas a la alfabetización digital y la promoción de foros de diálogo. Los *partidos políticos* han adoptado diversas estrategias, especialmente evidentes en períodos de campaña. Desde la sociedad civil se observa la proliferación de organizaciones orientadas a reclamar mayor acceso a la información y datos abiertos, mientras la *ciudadanía* se ha mostrado activa utilizando las redes para publicar y difundir información (Breuer y Welp, 2014). Estas iniciativas muestran un cambio profundo. Hace un lustro, quien hablaba de *democracia electrónica* en América Latina era mirado con escepticismo, hoy es evidente que la región se ha subido a la era digital y que es necesario comprender estos procesos y sus consecuencias.

Si el campo de la sociedad civil es el que se ha mostrado más fértil (Breuer y Welp, 2014), los *gobiernos* se han enfrentado con que las grandes promesas de los 90 no eran tan fáciles de alcanzar. Diversos retos que tienen que ver con la fractura digital (dificultades de acceso) y las limitaciones de las iniciativas implementadas, han mostrado magros resultados (OCDE, 2003). Algunos analistas también han resaltado las tensiones observadas entre los procedimientos predominantes en el mundo virtual y los procedimientos democráticos (Barber, 2006; Subirats, 2002).

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Democracia directa - Democracia participativa - Gobierno abierto - Redes digitales y política - Tecnologías de la información - Voto electrónico

Bibliografía:

- Barber, B. (2006). ¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación? *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3, pp. 17-27.
- Borge, R. (2006). La participación electrónica: Estado de la cuestión y aproximación a su clasificación. *Papeles sobre la Democracia*, 46.
- Breuer, A., y Welp, Y. (eds.) (2014). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. Reino Unido: Routledge.
- Castells, M. (1997). *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (ed.) (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Madrid: Alianza.
- Fumega, S., y Scrollini, M. (2012). El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina. En: *La promesa del gobierno abierto*. Recuperado de: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/index.php>.
- Lizcano Álvarez, J., y Villoria Mendieta, M. (2013). Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 14, pp. 13-48.
- OCDE (2003). *Promise and Problems of e-democracy*.
- Ortiz del Amo, M., y Welp, Y. (2013). *Sociedad red. Estado, economía y sociedad en la era de la información*. Barcelona: UOC.
- Subirats, J. (2002). *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. Recuperado de: <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>.

Yanina WELP

DEMOCRACIA INTERNA

I. Concepto

Democracia interna se refiere a la aplicación del paradigma de *democratización* en el funcionamiento interno de los *partidos políticos*,

que se manifiesta en su organización interna, en las formas de seleccionar sus *candidaturas*, en los mecanismos para decidir políticas y elaborar las propuestas programáticas, en la participación equitativa por género, en la representación de *minorías* y en la *rendición de cuentas* a las bases partidarias.

De estructuras oligárquicas a la participación democrática interna

Apenas en los albores del siglo XX, Mosei Ostrogorski (1902) señaló el peligro de que los *partidos políticos* se convirtieran en instrumentos de tiranía y corrupción en manos de intereses de grupos dominantes alejados de los intereses populares. Robert Michels (1911) utilizó la expresión “Ley de hierro” para subrayar la tendencia oligárquica de los *partidos políticos* en tanto posibilitan la dominación de los elegidos sobre los *electores*. Más de 100 años después, la teoría contemporánea admite que los partidos son entidades internamente complejas de relaciones asimétricas, donde compiten militantes, afiliados, burócratas y políticos organizados en grupos, facciones y tendencias (Alcántara y Cabezas, 2013). Resulta paradójico que los partidos, actores indispensables en todas las poliarquías del planeta, en algunos casos se hayan caracterizado a lo interno por la dominación oligárquica, la opacidad de sus mecanismos de decisión, la exclusión de diversos sectores y la verticalidad de las estructuras.

A principios del nuevo milenio, los *partidos políticos* estaban experimentando cambios en sus estructuras (Diamond y Gunther, 2001) y en sus funciones (Schmitter, 2001). La baja calidad de la representación y la pobre participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones partidarias comenzó a ser objeto de críticas desde la *política*, la cooperación internacional y la academia. Mediante la *democracia interna* se introdujo un nuevo paradigma de participación, deliberación, inclusión y *transparencia* en la vida partidaria (Katz, 2001; LeDuc, 2001; Lundell, 2001; Rahat y Hazan, 2009).

La corriente de *democratización* interna se encuentra en expansión en las *democracias* occidentales, en general, y en las latinoamericanas, en particular (Field y Siavelis, 2009). La paulatina adopción de mecanismos

de *democracia interna* constituye una respuesta a nuevas expectativas sociales, reflejada tanto en las normas que los propios partidos han ido adoptando en ejercicio de su facultad de autorregulación, como en reformas al ordenamiento jurídico electoral que conminan a los partidos a adaptarse a nuevos modelos de organización (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016).

En los últimos años, los *sistemas de partidos* latinoamericanos muestran una tendencia a adoptar mecanismos de *democratización* interna (Siavelis y Morgenstern, 2009): en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, existen normas legales para regular *elecciones* internas abiertas o cerradas. Además, en Chile, El Salvador y Guatemala, existen mecanismos, como plebiscitos de ratificación o convenciones. En otros casos, como Costa Rica, la utilización de primarias es potestativa, pero los partidos están obligados a aplicar el principio democrático al designar sus órganos internos y sus *candidaturas* (Sobrado, 2007).

¿Qué impulsa a partidos y parlamentos a adoptar reglas de *democracia interna*?

La paulatina adopción de mecanismos de *democracia interna*, sea por voluntad de cada partido o por disposición legislativa, está precedida de negociaciones complejas, cálculos racionales y experiencias de prueba y error (Picado, 2009). Las razones para adoptar medidas de *democracia interna* se pueden clasificar en externas, internas y competitivas:

Razones externas. Obedecen a la necesidad de los partidos de adaptarse a las transformaciones del entorno político. Los partidos son sensibles cuando se les señala como instituciones jerárquicas, cerradas y oligárquicas, pues las críticas se traducen en bajos niveles de confianza ciudadana en los partidos. Además, desde la última década del siglo pasado, las agencias de cooperación internacional identificaron a los partidos oligárquicos como obstáculos para la profundización democrática.

Razones internas. Dentro de los propios partidos aparecen exigencias de las bases partidarias y de facciones no hegemónicas para incidir en las estructuras internas, en la definición de los objetivos progra-

máticos, en la selección de candidatos y en la repartición de cuotas de *poder*.

Razones competitivas. Para los *partidos políticos* es prioritario competir y maximizar beneficios en las urnas, ya que de ello depende su supervivencia y su capacidad de influir en las decisiones políticas y en el reparto del *poder*. El interés por mejorar el rendimiento electoral frente a otros partidos les condujo a adoptar medidas de *democratización* interna como estrategia electoral.

IV. Dimensiones de la *democracia interna*

Desde sus inicios, la corriente que promueve *partidos políticos* más participativos, deliberativos, inclusivos y transparentes se ha manifestado en múltiples formas, de manera dinámica y progresiva. Por ende, advirtiéndose que el catálogo aún no se encuentra cerrado, es posible identificar al menos seis dimensiones o manifestaciones de la *democracia interna*:

Organización interna. Tiene que ver con la composición, la periodicidad- y las formas de elegir las estructuras internas de los *partidos políticos*. La conformación de las asambleas, como de los demás órganos internos de los partidos, debe ajustarse a criterios participativos y de visualización de la diversidad propia de la colectividad partidaria. En su relación con esa colectividad, la dirigencia partidaria ha de sujetarse a los principios de alternancia, *transparencia* e interdicción de la arbitrariedad.

Selección de candidaturas. Se han impulsado mecanismos, como convenciones- o primarias, que garanticen la participación de las bases, los afiliados e, inclusive, del *electorado* en general, para definir sus *candidaturas*.

Toma de decisiones y elaboración de programas. En lugar del modelo de decisiones verticales tomadas por un líder o por una pequeña cámara, se prefieren esquemas participativos que involucren a un número mayor de delegados y militantes.

Participación equitativa por género. Se adoptan mecanismos de acción afirmativa, cuotas o *paridad*, tendientes a garantizar la participación efectiva de las mujeres en la vida interna partidaria, así como en la conformación de las *listas* electorales.

Representación de minorías. Se incorporan similares mecanismos para promover la participación activa de jóvenes, grupos étnicos y otras minorías.

Rendición de cuentas. Se establecen fórmulas para que los candidatos, las autoridades partidistas y los designados en cargos públicos, rindan cuentas a las bases partidarias sobre sus actuaciones.

Garantías de la democracia interna

En términos prácticos, la *democracia interna* se traduce en la adaptación de las estructuras partidarias y sus procedimientos internos a nuevas exigencias sociales que, a su vez, se materializan en un catálogo de derechos y sus obligaciones correlativas, ligados a la vigencia de reglas, valores y principios democráticos. Para hacer valer esos derechos operan mecanismos tutelares de tres tipos:

Garantías procedimentales internas. Dentro de los *partidos políticos* deben establecerse órganos de control y procedimientos recursivos para impugnar actos que contravengan lo reglado sobre *democracia interna*.

Garantías administrativas. Existen medidas que deben aplicar los órganos de la *administración electoral* en los procesos de registro de *partidos políticos*, registro de asambleas partidarias y registro de *candidaturas*. En algunos países es posible que se sancione al partido que quebrante las reglas de *democracia interna* mediante la no inscripción de sus registros, asambleas o *candidaturas*.

Garantías jurisdiccionales. Finalmente, el interesado o afectado podría recurrir ante la jurisdicción electoral por las vías dispuestas en cada país. La *jurisprudencia electoral* juega un papel clave en la profundización de la *democracia interna* de los partidos (Sobrado, 2010).

VI. Efectos y limitaciones

La adopción de mecanismos de *democracia interna* influye en la dinámica- interna de los partidos, en las relaciones entre sus miembros, en la distribución de recursos de *poder* y en el rendimiento partidario. Entre

sus efectos positivos se ha señalado que los mecanismos de *democracia interna* favorecen la *transparencia* y el diálogo de los partidos con la sociedad,- en tanto el flujo de información permite recibir insumos de mili-tantes,- afiliados y *electores* (Alcántara y Cabezas, 2013).

Sin embargo, en determinadas circunstancias los mecanismos de *democracia interna* podrían erosionar apoyos electorales debido a fracturas internas profundizadas en convenciones internas para la selección de *candidaturas*, en procesos de nombramiento de cargos partidarios- o en debates ideológicos sobre los programas partidarios. La *democratización* interna supone sacar a la superficie las luchas intestinas del partido,- lo cual en ciertos casos podría perjudicar su imagen, acentuar el fraccionamiento y dificultar la *gobernabilidad* (Freidenberg, 2006).

Es importante advertir que la adopción de mecanismos de *democracia interna* no produce modificaciones automáticas a la *cultura política*. A menudo los arreglos formales chocan con la persistencia de prácticas informales que dificultan o retrasan el resultado esperado.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Cuota de género - Democracia - Derechos políticos - Elecciones primarias - Gobernabilidad - Institucionalización de los partidos políticos - Justicia electoral - Jurisprudencia electoral - Legislación electoral - Paridad - Partidos políticos - Representación política - Selección de candidaturas

Bibliografía:

- Alcántara, M., y Cabezas, L. (2013). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Diamond, L., y Gunther, R. (2001). Types and Functions of Parties. En: Diamond, L., y Gunther, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Field, B., y Siavelis, P. (2009). Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En: Sánchez, F., y Thompson, J. (eds). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*. Serie Cuadernos de CAPEL, 50. San José: IIDH.
- Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds) (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2016). *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: PUCP/OEA/IIJ-UNAM/ Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Katz, R. (2001). The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics*, 7 (3).
- LeDuc, L. (2001). Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, 7, (3).
- Lundell, K. (2004). Determinants of Candidate Selection. The Degree of Centralization in Comparative Perspective. *Party Politics*, 10 (1).
- Michels, R. (2003) [1911]. *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ostrogorski, M. (2008) [1902]. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.
- Picado, H. (2009). Cuando las primarias son secundarias. Causas y efectos de los modos de selección de candidatos en el PLN y en el PUSC (1990-2006). En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Siavelis, P., y Morgenstern, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Sobrado González, L. A. (2007). Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 146. San José: FLACSO.
- Sobrado González, L. A. (2010). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista Derecho Electoral*, 10. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Schmitter, F. (2001). Parties Are Not What They Once Were. En: Diamond, L., y Gunther, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Luis Antonio SOBRADO GONZÁLEZ

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I. Definición y elementos conceptuales

El concepto *democracia participativa* se ha expandido, impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la *ciudadanía* en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos y practicados es el presupuesto participativo. En teoría, la *democracia participativa* no se contrapone a la *democracia* representativa, sino que surge como un paliativo frente a algunos de los problemas que acosan a las *democracias* contemporáneas, como la creciente desafección ciudadana.

En ocasiones, el concepto se ha utilizado de forma intercambiable con otros, como *democracia* deliberativa, *democracia* radical, *democracia directa* o innovación democrática. Todos ellos comparten el énfasis por otorgar mayor centralidad a la *ciudadanía*, sin embargo, difieren en aspectos puntuales. Por ejemplo, la *democracia* deliberativa otorga un valor central a la deliberación en el proceso de formación de la opinión pública, como instrumento para incrementar el capital social y político, y con relativa independencia de su incidencia directa en la definición de políticas (Fishkin, 2009). Las experiencias destacadas de *democracia* deliberativa son las denominadas mini-públicos, en las que se promueve la deliberación en grupos pequeños de personas. La *democracia participativa* incluye estos mecanismos, pero también otros.

La *democracia* radical se expandió asociada a la organización política de los movimientos indígenas, ya sea formando sus propios partidos, como Pachakutik en Ecuador, o sumándose a movimientos transversales, como el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia (Van Cot, 2007). En este sentido, la *democracia* radical trasciende las instituciones de participación para centrarse en los actores y procesos de lucha por la ampliación de la *democracia*. La *democracia directa*, en el contexto de expansión de la regulación de instituciones orientadas a la participación ciudadana, refiere al grupo específico de mecanismos que culminan con la toma de una decisión directa a través de las urnas (Welp y Schneider, 2015).

La *democracia participativa* promueve la participación ciudadana incorporando mecanismos que incluyen el *voto*, pero también otros que

promueven la *transparencia*, el *acceso a la información* y la deliberación, aun cuando no conduzcan a la toma de decisiones vinculantes. En similar sentido se define la innovación democrática (Seele y Peruzzotti, 2009).

II. Regulación y prácticas

América Latina se ha convertido en un referente mundial cuando se habla de *democracia participativa* debido a la cantidad de países y el gran número de instituciones reguladas en la región (Welp y Whitehead, 2011). La *democracia participativa* tiene raíces en las experiencias locales surgidas a fines de la década del 80, en el contexto de transición a la *democracia*, impulsadas en ciudades como Porto Alegre en Brasil, Montevideo en Uruguay o Rosario en Argentina (Welp y Schneider, 2015; Goldfrank, 2011; Zarembeg, 2013). También se ha extendido hacia el *gobierno* nacional, ampliando cualitativa y cuantitativamente los actores que participan en la arena política y otorgando mayor centralidad a los *movimientos sociales*.

La experiencia emblemática es la de Brasil. En 1988, en Brasil se aprobaba la conocida como “Constitución ciudadana”, después de un amplio proceso de intervención de la *ciudadanía* presentando propuestas y participando en comisiones de debate. Los presupuestos participativos comenzarían a implementarse en algunas ciudades del país en ese período, en un proceso que iría profundizando su alcance a lo largo del tiempo, incorporándose también otros mecanismos, como las conferencias de políticas públicas (Wampler, 2015).

Como en Brasil, otras constituciones regionales siguieron el mismo derrotero, regulando instituciones de participación en sus nuevas cartas fundamentales. Fue el caso de Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998 y nuevamente en 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), que otorgaron un amplio reconocimiento a la *democracia participativa* a través de la “constitucionalización” de la participación. A continuación se describen algunas de las instituciones más relevantes en el nivel local.

A. Presupuesto participativo

Los presupuestos participativos comparten el objetivo de discutir y priorizar proyectos y realizar propuestas a implementarse en el territorio

(plazas, renovación de edificios, limpieza, etc.). Existen definiciones generales y particulares del presupuesto participativo (Goldfrank, 2011, Baiocchi y Ganuzza, 2014). Las generales lo describen como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. En esta definición amplia, diferentes procedimientos y niveles de intervención son incluidos. En cambio, las definiciones particulares están fuertemente asociadas al modelo de origen, Puerto Alegre, y hacen énfasis en que el proceso esté abierto a cualquier individuo que desee participar, combine *democracia participativa* y representativa, implique deliberación (no sólo consulta, como ocurre por ejemplo, en la experiencia de Ciudad de México), busque la redistribución y se autorregule, en la medida en que los participantes ayuden a definir las reglas que rigen el proceso. El nivel local es el más común adoptándolo, aunque también existen casos, como Perú, en que la regulación proviene del nivel nacional.

B. Consejos comunales

Los consejos comunales se originaron en la reforma de un proyecto fallido: el de los consejos locales de participación introducidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que no tuvieron éxito por la falta de voluntad de implementarlos de las autoridades locales y por la baja participación ciudadana (Welp y Schneider, 2015). En 2006, fueron reemplazados por los Consejos Comunales (CC) y desde entonces fueron reformados en numerosas ocasiones. En 2009 se promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que vinculó los consejos a las milicias bolivarianas. Los consejos comunales son organizados por los mismos ciudadanos para presentar y gestionar proyectos y, por tanto, gestionan presupuesto. Para formar un

se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad (entre 150 y 400 familias en áreas urbanas), luego se eligen los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos el 30 por ciento de los adultos mayores de 15 años. El registro, obligatorio, se realiza ante autoridades nacionales-. En 2007, una encuesta registraba que un 36 por ciento de entrevistados-manifestaba haber participado alguna vez en el CC de su comunidad (Hawkins, 2010). Más allá de la elevada participación, los CC han sido

cuestionados por diversas razones, entre las que destacan la corrupción, la falta de formación de los ciudadanos involucrados (necesaria, dado que tienen responsabilidad de gestión), la *manipulación* política de la institución por parte del partido en el *gobierno* central y la falta de una mirada coordinada sobre los asuntos locales (Álvarez y García Guadilla, 2011).

C. Concejos vecinales

Montevideo fue una ciudad pionera implementando los concejos vecinales como parte de su propuesta de descentralización participativa de la capital uruguaya, impulsada por el Frente Amplio desde su llegada al *gobierno* de la ciudad en 1989 (Ferla et al., 2014). En 1993, tras un acuerdo entre los principales partidos, la ciudad se dividió en dieciocho zonas en las que se crearon los centros comunales zonales, encargados de la administración, las juntas locales, como órgano ejecutivo, y los concejos vecinales, compuestos por vecinos electos por sus convecinos, en *elecciones* organizadas por la intendencia. Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones, entre las que cabe destacar las derivadas de la Ley de Descentralización (Ley 18.586 de 2010) que condujo a la división de la ciudad de Montevideo en ocho alcaldías (aunque se mantuvieron los dieciocho concejos vecinales) y a la *elección* directa del nuevo órgano ejecutivo (antes eran nominados por el intendente). El concejo vecinal se plantea como un organismo consultivo (incidencia indirecta) con la función de ser portavoz de las necesidades, demandas y propuestas de los barrios ante las autoridades de *gobierno*, estimular la participación de los ciudadanos en la gestión municipal, promover la solidaridad a nivel zonal, asesorar a los actores de *gobierno* y generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión (Serdült y Welp, 2015). Instituciones similares existen en otras ciudades, como Buenos Aires o Bogotá (Welp y Schneider, 2015).

Silla vacía

La *silla vacía* fue introducida en Ecuador en la Constitución de 2008. La Constitución señala que las sesiones de los *gobiernos* autónomos descentralizados serán públicas y en ellas existirá la *silla vacía* que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse,

con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones (art. 101). Si bien la Constitución aporta un marco general, cada territorio puede adaptar la institución y generar sus propios criterios de implementación. En su estudio sobre el tema, Ramírez y Espinosa (2012) señalan que esta institución no había ocupado un lugar central en las discusiones de Montecristi durante la asamblea constituyente; sin embargo, con la entrada en vigencia de la Constitución, fue una de las que más atrajo la atención de ciudadanos y *organizaciones de la sociedad civil* que se activaron para ocupar la *silla vacía*.

Esta breve aproximación a la *democracia participativa* y a algunas de las las instituciones que la caracterizan muestra la diversidad de mecanismos, alcances y resultados de los mismos. Dicha revisión sugiere que la incidencia de su aplicación sobre la *democracia* representativa y los *sistemas políticos* en general, requiere del minucioso estudio de los casos.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Ciudadanía - Cultura política - Democratización - Democracia directa - Participación política

Bibliografía:

- Álvarez y García Guadilla, P. (2011). Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela. *Politeia*, 34 (46), 175-207.
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics Society*, 42 (1), 29-50.
- Ferla, P., Marzuca, A., Serdült, U., y Welp, Y. (2014). Corriendo de atrás: Análisis de los Concejos Vecinales de Montevideo. *Iconos*, 48, 121-137.
- Fishkin, J. (2009). *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Hawkins, K. (2010). Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chavez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics and Society*, 52 (3), 31-52.
- Seele, A., y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Ramírez, F., y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del Cendes*, 81, 109-140.

- Serdült, U., y Welp, Y. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America* 2, 131-148.
- Van Cott, D. (2007). *From Movements to Parties in Latin America, The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wampler, B. (2015). *Activating Democracy in Brazil. Popular Participation, Social Justice and Interlocking Institutions*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Welp, Y., y Whitehead, Y. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso.
- Welp, Y., y Schneider, C. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60 (224), 15-43.
- Zaremborg, G. (2013). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, I. México: Flacso.

Yanina WELP

DEMOCRATIZACIÓN

I. Etimología y génesis del concepto

Democratización es un concepto que tiene una trayectoria relativamente corta. Se lo comenzó a usar solamente en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, cuando las luchas sociales se orientaban a ampliar los espacios de inclusión de los grupos menos favorecidos tanto en lo social como en lo político. Más adelante, su uso se generalizó con los procesos de construcción de las *democracias*, especialmente a partir de la denominada tercera ola de *democratización*.

Cabe destacar que ha recibido escasa atención en el debate conceptual, a pesar de ser frecuentemente utilizado y al contrario de conceptos que guardan estrecha relación con éste y que comparten su condición de componentes básicos de la *democracia*. Una explicación posible es la propia complejidad del proceso al que alude, ya que al abarcar derechos,- libertades, individuos, instituciones y largos momentos históricos, su utilización presenta el riesgo de englobar en un solo término, un gran

conjunto de condiciones y cualidades que usualmente presentan desarrollos desiguales.

Una de las enunciaciones más tempranas del concepto se encuentra en Tocqueville (1835) que, al mirar lo ocurrido en la sociedad norteamericana, considera que similares procesos se estarían produciendo en Europa y, de manera particular, en Francia. Sin embargo, su alusión es básicamente a las características de la sociedad y solamente en menor medida al ámbito legal e institucional. La *democratización* sobre la que el autor llama la atención es la que se manifiesta en las relaciones entre las personas, no necesariamente entre éstas y el *poder* político.

Más adelante, Huntington (1979; 1980; 1994) utilizó esta denominación para calificar a los procesos de transición desde un régimen autoritario. Dentro de una visión predominantemente sociológica, la considera como uno de los factores explicativos del surgimiento de la *democracia*, junto a la modernización.

II. Definición

En el ámbito estrictamente político, por *democratización* se entiende al proceso de ampliación y profundización de las condiciones, instituciones y procedimientos que hacen posible la plena vigencia de las libertades y los derechos, así como la participación social, en un *régimen político*.

Según O'Donnell y Schmitter (1994, p. 22),

(...) la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y los procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (...) o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones.

Se debe añadir que la *democratización* alude también a la ampliación y profundización de derechos ya existentes, como ha ocurrido con las respectivas trayectorias de la libertad de expresión y del derecho a la privacidad.

La noción de *democratización* tiene estrecha relación con el concepto de *transición a la democracia*, ya que al pasar de un régimen autoritario a uno democrático, en ocasiones se lo asimila como un sinónimo. Sin

embargo, algunos autores lo consideran como uno de los componentes de la transición, junto a la liberalización y la socialización (O'Donnell y Schmitter, pp. 20 y ss). Adicionalmente, es posible utilizar esta noción en el campo social y en el económico para señalar avances en aspectos como la participación comunitaria o la distribución del ingreso. Sin embargo, es recomendable evitar esta acepción ya que puede inducir a equívocos debido a que, si bien inciden sobre la *democracia* y a la vez son parte de sus resultados, lo económico y lo social no son elementos constitutivos de ésta.

III. Componentes de la definición

De lo señalado antes se desprende claramente que la *democratización* tiene como componentes básicos a los derechos, las libertades, las instituciones y los comportamientos de las personas. Es en esos aspectos en donde ella se materializa y, debido a que se trata de un proceso, en donde se pueden hacer evidentes los avances y retrocesos. Ciertamente, como insisten numerosos autores (Dahl, 1989; Huntington, 1994; Morlino, 2013; O'Donnell, 1988; Sartori, 1999), todos esos componentes no muestran una dinámica homogénea o sincrónica. Por el contrario, pueden advertirse avances en uno o varios de ellos, mientras se encuentran déficits o retrocesos en otros.

Tilly (2010) desarrolla una perspectiva de análisis en la que este concepto ocupa el lugar central. El autor identifica cuatro dimensiones o componentes básicos de la *democracia*, en los que pueden ocurrir procesos de avance (*democratización*) o de retroceso (desdemocratización). Los componentes son: amplitud, referida a la proporción de ciudadanos que disfruta de la plenitud de los derechos; igualdad, que considera las diferencias existentes entre los ciudadanos; protección, entendida como la capacidad de los Estados para amparar a los ciudadanos; consulta vinculante, referida a la capacidad de receptividad y respuesta del Estado. Por consiguiente, este autor combina la dimensión social y la política, señaladas antes.

Es importante insistir en que el concepto de *democratización* alude a un proceso. Es un movimiento desde una situación determinada a otra diferente en objeto (adopción de nuevos derechos, creación de nuevas

instituciones), en grado (ampliación de un derecho existente a nuevos grupos sociales) o intensidad (incorporación de nuevos criterios a un derecho existente).

IV. Utilización del concepto en América Latina

De la misma manera que se observa en otros continentes, en América Latina se ha usado este concepto para calificar tanto a procesos sociales como políticos. En la primera acepción, con este término se alude a cambios en las relaciones sociales, especialmente al debilitamiento de las estructuras jerárquicas que han predominado a lo largo de la historia de la mayor parte de países de la región. La segunda acepción, que apunta a los fenómenos políticos, tuvo amplia difusión en el análisis de las *transiciones a la democracia* y la mantiene en la actualidad en los análisis de *calidad de la democracia*.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Democracia - Transición a la democracia

Bibliografía:

- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De Tocqueville, A. (1835 [1985]). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo*. Madrid: Paidós.
- Huntington, S. (1980). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. (1971). The Change to Change: Modernization, Development, and Politics. *Comparative Politics*, 3, 283-322.
- Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina*. Maryland: IDEA-LUISS.
- O'Donnell, G. (1988). Introducción a los casos latinoamericanos. En: O'Donnell, G., y Schmitter, P. (eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2: América Latina, (pp. 15-36). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (eds.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Paidós.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de teoría política*, cap. 2: Democracia, (pp. 29-69). Madrid: Alianza.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

DERECHO ELECTORAL - PRIMERA ACEPCIÓN

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 para asambleas legislativas 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 del *proceso electoral*, desde el *sufragio* (derecho a *voto* activo y pasivo) hasta el *escrutinio*, la verificación de la *elección* y la publicación de su resultado. Hay una creciente cantidad de estudios nacionales del *derecho electoral* (para México, p. ej., Andrade Sánchez 2010; Galván Rivera 2013) y el “Tratado de derecho electoral- comparado de América Latina” (Nohlen, Picado, Zovatto 1998 y ediciones posteriores) que comparan y evalúan las regulaciones nacionales- para encontrar experiencias, tipos y modelos que pueden servir para la ingeniería institucional en materia electoral. Dentro de este concepto amplio de *derecho electoral* es correcto considerar, por ejemplo, cuestiones del *sistema electoral* como cuestiones jurídico-electorales, puesto- que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar- de modo legal, a lo mejor dentro de su contexto.

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, 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 *sufragio activo*, el ejercicio efectivo de un *mandato* representativo por la incompatibilidad con el 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*, condición que se ha cuestionado y a veces suprimido en el último tiempo.

Igual. Todos los *votos* son iguales en cuanto a su valor numérico. No es lícito diferenciarlo en razón de propiedad, ingreso, pago de tributos, educación, religión, raza o posición política. Para que la igualdad cuantitativa de los *votos* permanezca garantizada, se debe tener cuidado en el diseño de las *circunscripciones electorales* con el fin de lograr una relación equitativa entre la población (o *electorado*) y el número de diputados que se deben elegir en una circunscripción, de acuerdo con la proporción nacional.

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 indirectas, 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 impor-- tancia 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 libre-mente- 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-sustancial 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*. En la actualidad, para que un *sistema político* sea reconocido como democrático es imprescindible que el *sufragio* sea universal, igual, directo y secreto –según la norma y en la práctica–. 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 mencionados. 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, lo que se ha denominado 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 se describe. No obstante los aspectos específicos, el *sufragio* democrático fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes durante y después de las dos guerras mundiales (Nohlen y Stöver, 2010). Se puede

afirmar que la mayoría de las *democracias* occidentales introdujeron el *sufragio* universal después de la Primera Guerra Mundial. En Francia, Italia y Bélgica, el *voto* femenino se introdujo después de 1945. En Estados Unidos las discriminaciones raciales formales se abolieron en la década de los 70.

Ya a principios del siglo XIX, en América Latina hubo *elecciones* esporádicas basadas en el *sufragio* universal para hombres (Colombia, Haití, República Dominicana). Pero en general, este derecho democrático se materializó sólo después de haberse impuesto en los países industrializados, en el último tercio del siglo XIX. Conviene considerar, sin embargo, que los analfabetos eran excluidos, y gran parte de la población era analfabeta. Además, la inscripción en los *registros electorales* era voluntaria y, en este sentido, expuesta a presiones. Las mujeres obtuvieron el derecho a *sufragio* en la mayoría de los países sólo a partir de la década del 40 del siglo pasado. El primer país fue Ecuador en 1929; le siguieron Uruguay, El Salvador, Brasil y Cuba durante los 30. En el decenio siguiente, fueron Chile, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Venezuela los que otorgaron el derecho a *sufragio* femenino. En los 50 lo introdujeron Colombia, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

La edad para ejercer el *sufragio* activo fue en un principio, generalmente, de 21 años; hoy es de 18 años, salvo en Argentina, Cuba, Brasil, Ecuador y Nicaragua, que lo bajaron a 16, al igual que República Dominicana, para los casados menores de 18 años. La edad requerida para el ejercicio del *sufragio* pasivo es en todos los países mayor de 18 años, y oscila entre los diferentes *mandatos* o puestos públicos, entre 21 y 30 para órganos legislativos, y entre 30 y 40 para cargos presidenciales. Casi todos los países han introducido el *voto* en el extranjero, que hay que entender como extensión de la posibilidad del ciudadano nacional de ejercer su derecho a *voto* a partir de que se levantó como condición del mismo la exigencia de ser residente en su país. Conviene diferenciar entre las *elecciones* a las que se aplica: siempre para las presidenciales, a veces también para las legislativas y consultas populares. Además, varían las formas de su realización, distinguiéndose principalmente entre *voto* por correo y *voto* en consulado.

Los datos reunidos en el Cuadro 1 se refieren al establecimiento jurídico--legal de los principios del derecho a *sufragio* universal para hombres,- mujeres, analfabetos; *voto* secreto, obligatorio y *voto* en el extranjero. No se han tomado en consideración las interrupciones producidas por regímenes **de facto**.

Cabe considerar que, a menudo, el *sufragio* universal (masculino) sólo figuró en la letra de las constituciones, sin que las *elecciones* desempeñaran ningún papel importante en el proceso de la conquista del *poder*. Al respecto podría mencionarse como ejemplo el caso de Venezuela, donde desde 1864 existió el derecho a *sufragio* universal masculino. A pesar de ello, recién a partir de la segunda mitad del siglo pasado pudo decidirse sobre las relaciones de *poder* a través de *elecciones*.

IV. Problemas actuales

A. La variable *sufragio* universal

Mientras que en el pasado el problema central ha sido la restricción del *sufragio* en forma de que solamente los integrantes de ciertas capas de la sociedad gozaban del derecho a voto, porque reunían los requisitos establecidos por ley para ser *electores*, hoy rige el *sufragio* universal y 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 la confianza del *electorado*. Han sido históricamente muy altos cuando el ejercicio del derecho a *voto* se supedita a la inscripción en el *registro electoral* (o *padrón electoral*), declarada requisito obligatorio. En varios países latinoamericanos los *registros electorales* todavía ofrecen errores. Ha resultado difícil mantener al día un registro cuando el movimiento demográfico es alto y la capacidad- administrativa de los Estados reducida, especialmente la de los ayuntamientos o entidades locales.

En general, no está empíricamente bien documentado el problema de la inscripción electoral. Un caso histórico sólidamente documentado, es el de Chile. Allí, en el año 1965, de los 4,2 millones de personas en condiciones de ser *electoras*, solamente 2,9 millones, o sea 69%, cumplieron con el requisito decisivo. En las *elecciones* anteriores a

Cuadro 1: Desarrollo del *derecho electoral* en América Latina

<i>Derecho electoral</i> de acuerdo con la introducción de sus dimensiones						
País	Voto universal			Voto secreto	Voto obligatorio	Voto en el extranjero
	Hombres	Mujeres	Analfabetos			
Argentina	1912	1949	1912	1912	1912	1991
Bolivia	1952	1952	1952	n.d.	1952	2009
Brasil	1932	1932	1988	1932	1932	1986
Chile	1925	1949	1925	1925	n.d.*	2016
Colombia	1853/1936	1957	n.d.	1853	n.d.*	1961
Costa Rica	1913	1949	n.d.	1925	1893	2013
Ecuador	1861	1929	1978	1861	1945	2002
El Salvador	1883	1939	n.d.	1950	1961	2013
Guatemala	1865	1945	n.d.	1956	1946	2016
Honduras	1894	1954	n.d.	1894	1960	2001
México	1857	1958	n.d.	n.d.	n.d.	2005
Nicaragua	1893	1957	n.d.	1962	1984	2010
Paraguay	1870	1967	n.d.	1967	1990	2010
Perú	1931	1955	1979	1931	1931	1979
República Dominicana	1865	1942	n.d.	1962	1924	2004
Uruguay	1918	1934	n.d.	1918	1924	—**
Venezuela	1857	1946	n.d.	1946	1958*	1993

*Mientras tanto voluntario.

Rechazado en 2009 por consulta popular.

Fuente: Elaboración propia.

esa fecha, el porcentaje de *electores* efectivos sobre los potenciales, 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 demás países de la región. Otros países –casi fortuitamente– han tenido el desarrollo de la relación entre *electores* potenciales y *electores* efectivos menos documentado y por esto no han tenido que enfrentar el mismo juicio. Por ejemplo, en Bolivia, para las *elecciones* de 1985, el porcentaje de inscritos sobre los potencialmente con derecho a *voto* llegó a un 80%, con un sesgo regional bastante marcado en desmedro de las zonas rurales. Mientras que la inscripción en las ciudades llegó a un 91,5%, en el campo no alcanzó más que a 61,0%. Venezuela –a pesar de su muy buena organización electoral en esa época– contó en 1983 con una diferencia de 400.000 entre las que tenían derecho a voto y las inscritas en el *registro electoral*, es decir, un 95,9% de correspondencia. Estos problemas históricos pueden ser mitigados en teoría por la inscripción automática en los *registros electorales*, que Chile introdujo en 2012 y existe en la mitad de los países latinoamericanos. Sigue siendo un problema, debido a su depuración efectiva. En la práctica, ella depende mucho de la modernización tecnológica y profesionalidad de las instituciones electorales encargadas, así como de la voluntad política de las autoridades implicadas.

B. La variable *sufragio* igualitario

El criterio de reparto de escaños entre las diferentes *circunscripciones electorales* pone de relieve la relación entre escaños y población, para averiguar- cuántos habitantes corresponden a un diputado. Esta relación, llamada “clave de representación”, es importante de tomarse 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 de 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 los senados o cámaras federativas. Hay argumentos políticos, que se consideran justificados, que permiten desviaciones del principio de igualdad del *voto* o un desequilibrio en la representación en las cámaras de diputados (para cuya conformación rige hoy en día el principio del *voto* igualitario).

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 implicaciones 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.

C. La variable libre y honesto

A pesar de aparecer como un criterio añadido a los clásicos del *derecho electoral* en su sentido estricto, la variable libre y honesto es de importancia clave para el ejercicio pleno del *sufragio* democrático. Conviene recordar que se generó en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, para diferenciar entre *elecciones* en regímenes democráticos versus regímenes autoritarios o totalitarios. La exigencia de *elecciones* libres y honestas enseñaba que no basta tener establecido en el derecho positivo un *sufragio* universal, igualitario, directo y secreto, sino que tenía que existir un régimen que permitía el ejercicio pleno de estos *derechos políticos* fundamentales. Las ciencias sociales, por su parte, han añadido como condición previa de su realización el desarrollo de una cierta *cultura política*, no sólo entre los *actores políticos*, sino

también en la mayor parte de la sociedad. Esta consideración se integra a la preocupación por la *justicia electoral* o la *integridad electoral*, que ha alcanzado un alto estándar en la agenda internacional relacionada con el desarrollo y la *consolidación de la democracia* en el mundo. El pleno ejercicio del derecho a *voto* como derecho humano depende de condiciones que él, por sí solo, no puede garantizar.

Vocablos de referencia:

Representación política - Sistemas electorales - Sistemas políticos - Sufragio - Voto

Bibliografía:

- Andrade Sánchez, J. E. (2010). *Derecho electoral*. México: Oxford University Press.
- Galván Rivera, F. (2013). *Derecho procesal electoral mexicano*, (2a. ed.). México: Porrúa.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1988). *Legislación electoral comparada*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Mackenzie, M. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (ed.) (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (eds.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- Nohlen, D., y Sabsay, D. (2007). Derecho electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 27-38). México: FCE.
- Nohlen, D., y Stöver, P. (eds.) (2010). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ríos Vega, L. F. (ed.) (s/f). *Tópicos electorales. Un diálogo judicial ente América y Europa*. Madrid/México: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Santos Jiménez, R. (1946). *Tratado de derecho electoral*. La Habana: Lex.
- Universidad Autónoma de México (UNAM) (1993). Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: UNAM/Cámara de Diputados et al..
- UNAM (1987). *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM/IIJ.

DERECHO ELECTORAL - SEGUNDA ACEPCIÓN

Más allá de la acepción de *derecho electoral* como- la titularidad concedida a una persona, un grupo de personas o determinadas- entidades de ejercer facultades derivadas de los *derechos políticos*, puede entenderse que la expresión refiere a una rama jurídica con características propias, que le otorgan especificidad y autonomía relativa.

Se trata, en este supuesto, de una rama del derecho público, ya que regula actividades relativas a la determinación (por vía de legitimación y proclamación de autoridades) y actuación de autoridades (electorales propiamente, *partidos políticos* e instancias relacionadas) y cuerpos (unipersonales- o colegiados) estatales y a la atribución de derechos y la exigencia- de deberes a individuos, en general, a partir de su condición de ciudadanos.

No podemos hablar de un consenso internacional acerca de si el *derecho electoral* es un segmento especializado del derecho constitucional- o si es una rama con entidad propia en el marco más amplio del derecho público.

Sin embargo, en América Latina hay una mayor tendencia a otorgar autonomía conceptual y funcional al *derecho electoral*, propiciando la producción de doctrina e investigación específicas y la formación universitaria, superior y de postgrado, por medio de cursos o programas, en esta materia. Factores que han incidido en esta tendencia son el carácter mismo de los *organismos electorales* en la región, por tratarse de instancias- permanentes, especializadas y autónomas, y con *mandatos* que, en general, rebasan el ámbito estricto de la administración y la *justicia electoral*, así como la existencia generalizada de legislación especial para regular los temas electorales.

Las fuentes del *derecho electoral* en esta región se derivan, en primer lugar, de la constitución política, que suele sentar las bases del régimen para la determinación de autoridades y la conformación de los *organismos electorales*. Con frecuencia existe una ley o código electoral, legislación especial sobre *partidos políticos* y legislaciones especiales sobre aspectos tales como el uso y control del financiamiento en el marco de la actividad política, o la aplicación de cuotas o mecanismos afirmativos

de representación de sectores (mujeres, pueblos indígenas). De acuerdo con una visión integral de la materia electoral como marco de ejercicio de los *derechos políticos*, los tratados internacionales de derechos humanos son también fuente del *derecho electoral*.

Principios tales como la preservación de la voluntad del *electorado*, la interpretación democrática de las normas, la celeridad como elemento determinante en las decisiones que afectan el *ciclo electoral* o la unidad- (integridad) del acto electoral son frecuentemente citadas, con variaciones, como propios del *derecho electoral*.

Puede llegar a distinguirse entre un *derecho electoral* de fondo y un *derecho procesal electoral*. El régimen de inscripciones e impugnaciones informa buena parte de la faceta procesal y en algunos países (Costa Rica) incluye la creación de recursos para la defensa de los ciudadanos en su relación con los *partidos políticos*, en la forma de amparo electoral, por ejemplo- (Matarrita, 2016). Resoluciones de instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen incidencia en ambas facetas.

El *derecho electoral* latinoamericano ha tenido una especial influencia en los últimos años, del derecho constitucional, en particular de lo que se conoce como neoconstitucionalismo (Carbonell, 2010). Por una parte, en el ámbito normativo se han fortalecido las disposiciones tendentes a reconocer los *derechos políticos* de los/as ciudadanos/as y, sobre todo, a reforzar sus garantías, así como las reglas relativas a la naturaleza y funciones de los *partidos políticos*, en particular las vinculadas con la *democracia interna*, el financiamiento y la *transparencia*.

En el campo de la jurisprudencia electoral, tanto nacional como interamericana, la tutela judicial efectiva se ha expresado a través de las nuevas técnicas de interpretación jurídica de matriz constitucional, tales como la ponderación, el efecto irradiación o el principio pro persona, que se han constituido en los fundamentos de los amparos electorales y otras disposiciones tendentes a garantizar el *sufragio activo y pasivo* de las personas, así como la *democracia* intrapartidaria. El surgimiento de jurisdicciones contencioso-electorales especializadas, como sucedió en México (1987), Perú (1993) y República Dominicana (2002), junto a la creación de diversas redes latinoamericanas de jurisprudencia electoral,

han conferido a esta fuente del *derecho electoral* un dinamismo sin precedentes (Hernández-Iglesias, 2015).

Por otra parte, se ha ampliado el ámbito de influencia del *derecho electoral*, en la medida en que sus normas se aplican en otras esferas de *participación política*, particularmente en la regulación y funcionamiento de los institutos de *democracia directa*. En algunos casos, como es el del referéndum revocatorio (Bolivia, Venezuela, Perú), *democracia directa* y derecho de *elección* confluyen en una íntima relación.

Finalmente, el *derecho electoral* se extiende al campo de las corporaciones gremiales, profesionales y de otra naturaleza, en aquellos países (por ejemplo, Perú y Uruguay) en los que los órganos electorales tienen competencia para intervenir en la organización de los procesos comiciales correspondientes a este nivel y en la solución de las eventuales controversias derivadas de los mismos.

Vocablos de referencia:

Administración Electoral - Derechos políticos - Justicia electoral - Organismos electorales

Bibliografía:

- Álvarez Conde, E. (1991). Los principios del derecho electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (9). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: [Dialnet-LosPrincipiosDelDerechoElectoral-1050875%20\(1\).pdf](http://Dialnet-LosPrincipiosDelDerechoElectoral-1050875%20(1).pdf).
- Carbonell, M. (2010). El Neoconstitucionalismo: Significado y niveles de análisis. En: Carbonell M., y García, L. (eds.) *El canon neoconstitucional*. Madrid: Trotta.
- Corona Nakamura, L., y Miranda Camarena, A. (comps.) (2012). *Derecho electoral comparado*. Madrid: Marcial Pons.
- Gonçalvez Figueiredo, H. (2013). *Manual de derecho electoral principios y reglas: Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos*. Buenos Aires: Di Lalla.
- Hernández, J. M., e Iglesias, L. M. (2015). *Anuario Latinoamericano de Jurisprudencia Electoral 2015*. Lima: TSE/JNE/OEA.
- Matarrita Arroyo, M. (2016). *La gestión del recurso de amparo electoral*. San José: Tribunal Supremo Electoral/Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE.
- Orozco Rodríguez, J. (2014). *Control de la convencionalidad en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

José THOMPSON
José Ángel AQUINO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL

I. Título y origen

Si bien en la actualidad es común e indiscutible aludir al *derecho procesal electoral*, ello no fue así en todo el siglo XX, porque este apartado del derecho público era inexistente, incluso hasta la década de los 80. Fue hasta el decenio siguiente cuando se empezó a hablar del tema y a realizar los primeros estudios especializados, sin unidad conceptual y todavía sin propuesta de sistematización.

Antes del *derecho procesal electoral*, cuando se hacía referencia a los medios jurídicos de solución de conflictos de intereses, emergentes de los procedimientos electorales, se usaba el vocablo recursos electorales o la expresión de lo contencioso electoral, a imagen y semejanza de la justicia administrativa, a la cual se aludía con la frase de lo contencioso administrativo.

Tal forma de identificación obedece precisamente a la naturaleza jurídica de las vías de impugnación electoral que, por regla, son recursos administrativo-electorales, lo cual permite diferenciarlos de los medios políticos de solución de las controversias emergentes de las *elecciones*, caso en el cual se habla de lo contencioso político-electoral o bien de la función específica y exclusiva de los *colegios electorales*, como última o única instancia en la calificación política de las *elecciones* y de sus resultados definitivos, ya con la intervención de terceros o sólo de los mismos representantes populares electos, supuestos estos últimos en los cuales se hacía referencia a la heterocalificación y a la autocalificación política de las *elecciones*.

Con el transcurso de las décadas –pocas, por cierto–, a partir de la década de los 90 del siglo XX se empezó a hacer alusión a la *justicia electoral*, también a semejanza de la justicia administrativa, para evidenciar- que la solución de las controversias electorales es conforme a derecho, con fundamento en la constitución y en la legislación ordinaria aplicable, no sólo de acuerdo con los intereses y pactos de naturaleza política, como era antes, con la intervención exclusiva de los políticos y los *partidos políticos*.

En México, con el uso de esta expresión (*justicia electoral*) se quiso destacar la participación del primer tribunal electoral federal en la historia

de dicho país, instituido con la reforma constitucional de diciembre de 1986, creado legalmente en febrero de 1987, bajo la denominación de Tribunal de lo Contencioso Electoral, en términos del Código Federal Electoral (CFE), expedido en ese mes de febrero.

En este movimiento evolutivo del lenguaje jurídico de los Estados de derecho democrático o constitucional, finalmente se ha utilizado la frase “sistema de medios de impugnación en materia electoral”, que incluso en México dio título, con la *reforma electoral* legal de noviembre de 1996, a la aún vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹, primera ley federal procesal electoral en México. Todo para evidenciar que tanto el procedimiento de impugnación como la solución de las controversias jurídico-electorales es conforme a derecho, cumpliendo las reglas y los principios del debido proceso legal.

El autor de este trabajo propuso la existencia, definición, contenido, sistematización y autonomía del *derecho procesal electoral* mexicano al solicitar, en 1992, en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el registro del protocolo de investigación para obtener el grado de Doctor en Derecho. El título propuesto fue *derecho procesal electoral* mexicano. Después de cumplir su objetivo académico, la tesis de doctorado, con las adecuaciones necesarias, dada la *reforma electoral*, tanto constitucional como legal, de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, fue publicada como libro en agosto de 1997.

El tema, en su origen, corresponde al desarrollo de las *elecciones* populares en sentido estricto, es decir, al acto jurídico-político de votar y ser votado el día de la *jornada electoral*, así como al cómputo de los *votos* emitidos -recibidos en las mesas receptoras, a fin de definir qué candidato es el triunfador en el procedimiento electoral para, finalmente, determinar si la *elección* es válida y si el candidato triunfador cumple o no los requisitos de elegibilidad.

La Ley fue expedida por decreto del Congreso de la Unión de 19 de noviembre de 1996, sancionada y promulgada por el presidente de la República mediante decreto de la misma fecha, publicada en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 22, vigente a partir de su publicación oficial, según lo dispuesto en su artículo primero transitorio.

Actualmente se trata de garantizar que toda la materia electoral, en sentido estricto y amplio, esté regida invariablemente por el principio de legalidad **lato sensu**, es decir, que todo hecho, acto, resolución y procedimiento electoral, tanto de los particulares, incluidos los *partidos políticos*, como de las autoridades, electorales y no electorales, se ajusten invariablemente a la regularidad normativa, constitucional, convencional, legal, reglamentaria y estatutaria.

II. Contencioso electoral en Iberoamérica

Los cuatro sistemas vigentes en Iberoamérica para la solución de los conflictos electorales de trascendencia jurídica, emergentes de los procedimientos de *elección*, para designar, por voluntad de los ciudadanos, a quienes han de ocupar los cargos de representación popular son: 1) *justicia electoral* especializada, a cargo de un órgano jurisdiccional instituido **ex profeso**; 2) justicia administrativa electoral, a cargo de órganos administrativo -electorales; 3) justicia administrativa electoral jurisdiccional, a cargo de los tribunales administrativos del Estado, y 4) justicia constitucional electoral, caso en el cual la solución de las controversias electorales se encomienda a los tribunales de justicia constitucional.

En cuanto al sistema enunciado en primer lugar, cabe advertir que acorde a las reformas legislativas expedidas en años recientes en Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana, como sucedió en su momento en México, se ha instituido a dos órganos de autoridad electoral, al diferenciar la función administrativa-electoral, consistente en organizar y llevar a cabo las *elecciones*, de la función jurisdiccional-electoral, para resolver las controversias o litigios electorales por un órgano especializado del Estado, además de garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad y profesionalización del respectivo tribunal electoral.

En Ecuador, la nueva etapa es a partir de la Constitución de la República, expedida por la Asamblea Constituyente de Montecristi, vigente a partir de octubre de 2008, de la cual deriva la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, el Código de la Democracia.

Desde el texto de la Constitución se establece la dualidad de órganos y funciones estatales electorales, a cargo del Consejo Nacional Electoral

y del Tribunal Contencioso Electoral. La Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, en Ecuador, no tienen competencia en materia electoral, excepción hecha de la atribución de esta última para resolver conflictos de competencia entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Con este movimiento sistematizador de la administración y la jurisdicción electoral, que puede continuar en la República de El Salvador, se ha fortalecido la existencia del *derecho procesal electoral* como apartado autónomo del derecho público, con instituciones propias y principios diferentes a los que prevalecen en otras áreas del derecho.

III. Motivos determinantes o justificación

La causa, razón o motivo determinante de la existencia del *derecho procesal electoral* no es más, pero tampoco menos, que la necesidad de sistematizar la función estatal de naturaleza administrativa, consistente en organizar y llevar a cabo las *elecciones*, indispensables para elegir a quienes han de ocupar los cargos monosubjetivos o colegiados de representación popular, para el ejercicio del *poder* público, en los Estados de derecho democrático representativo, así como de la función jurisdiccional del Estado, que estriba en resolver las controversias de intereses de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del derecho, respetando en todo caso y tiempo las reglas del debido proceso legal.

IV. Definición

Sin abandonar la terminología tradicional, a pesar de haber aceptado la existencia del *derecho procesal electoral* a partir de un análisis iuspositivista, local y funcional, congruente con la normativa constitucional y legal vigente en México, el profesor Cipriano Gómez Lara (1996, p. 507) clasificó al contencioso electoral en tres especies: administrativo, jurisdiccional y político.

Héctor Fix-Zamudio, quien fuera presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), manifiesta que el *derecho procesal electoral* es una disciplina nueva en el sistema jurídico mexicano, que se ha venido conformando paulatinamente y que es factible definir como la “que estudia los principios, conceptos e instituciones que

se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales” (1992, p. 5).

El magistrado del Tribunal Electoral de Michoacán, México, Gregorio Sánchez León, ha sostenido que el *derecho procesal electoral*:

Es la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación (1993, p. 121).

El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, también presidente de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, ha sido categórico al afirmar que ante el Tribunal Federal Electoral

(...) se desarrolla, propiamente, un proceso: el Tribunal dispone de absoluta autonomía para la emisión de sus fallos y está dotado de jurisdicción, que se pone en movimiento mediante acción impugnativa esgrimida por un sujeto legitimado para actuar; con ella se combate un acto de la autoridad administrativa electoral; las decisiones del Tribunal, adoptadas en única instancia, son inatacables (1992, pp. 54-55).

Con un criterio formalista o iuspositivista, conforme a la corriente académica tradicional y reduccionista, el autor de este opúsculo ha afirmado que “el Derecho Procesal Electoral es el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral” (Galván Rivera, 1993, p. 679). Sin embargo, resulta evidente que el derecho, en su concepción integral, unitaria, totalizadora, no debe ser confundido o asimilado sólo con alguna de sus partes, como es la legislación o, en general, con su sentido objetivo, considerado como un sistema normativo, con normas legisladas, - consuetudinarias y jurisprudenciales.

Siempre se debe tener presente que el derecho también es ciencia, tratado o estudio y técnica o arte, inclusive, además de ser derecho subjetivo, facultad o posibilidad de observar una conducta determinada o de exigir de otro una determinada conducta.

A partir de esta múltiple acepción de la voz derecho, teniendo como premisa que el proceso es, por excelencia, el concepto jurídico fundamental del derecho procesal, cabe proponer la siguiente definición: *derecho procesal electoral* es la rama del derecho público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al *proceso electoral*.

A pesar de su sencillez, o precisamente por esta razón, dada la tan genérica definición, resulta conveniente aclarar que por *proceso electoral* se entiende al conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos, de las partes directamente interesadas en la controversia (actor- o impugnante y responsable o demandado), de los terceros, ajenos o vinculados (tercero interesado y coadyuvante) a la relación jurídica sustancial, así como del correspondiente órgano jurisdiccional del Estado (tribunal electoral), cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del derecho, un conflicto de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral, calificado por la pretensión del actor y la resistencia de la demandada o responsable.

V. Conceptos fundamentales

Como en todo apartado del derecho adjetivo, en el *derecho procesal electoral* existen los ineludibles conceptos jurídicos fundamentales: acción, jurisdicción, proceso, sentencia, partes, terceros, pretensión, resistencia, defensa o excepción, pruebas y muchos más, que el breve espacio impide desarrollar.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Jurisprudencia electoral - Justicia electoral - Proceso electoral

Bibliografía:

- Acosta Romero, M. (1989). Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México. *Cuadernos de CAPEL*, 29. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Baca Mancheno, P., y Cárdenas Cedillo, I. (2014). *Derecho Electoral ecuatoriano: Guía didáctica sobre el recurso ordinario de apelación*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Baca Mancheno, P., y Coloma Peralta, V. (2014). *Derecho Electoral ecuatoriano: Preguntas y respuestas*, (2a. ed.) Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Carrancá y Rivas, R. (1988). *La protección jurisdiccional de los derechos políticos*. Distrito Federal, México: Autor.

- Castillo González, L. (2004). *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. Distrito Federal, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Castillo González, L. (2006). *Reflexiones temáticas sobre Derecho Electoral*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. En: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Distrito Federal, México: LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/IFE/Tribunal Federal Electoral/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2008). *La Justicia Electoral mexicana y su impacto en la calidad de la democracia*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2011a). *La jurisprudencia electoral en México*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2011b). *Lecciones de la reforma electoral en México 1996-2011*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2013). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, (2a. ed., 1a. reimp.) Distrito Federal, México: Porrúa.
- Galván Rivera, F. (2014a). *Democracia y Justicia Electoral en los pueblos indígenas de México*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2014b). *Derecho Procesal Electoral. Concepto, génesis y autonomía*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2014c). Derecho Procesal Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F., y Figueroa Mejía, G. A. (coords.). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, (I). Distrito Federal, México: Poder Judicial de la Federación/Consejo de la Judicatura Federal/UNAM/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2014d). Justicia Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F., y Figueroa Mejía, G. A. (coords.). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, (II). Distrito Federal, México: Poder Judicial de la Federación/Consejo de la Judicatura Federal/UNAM/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2015). *Independencia de los tribunales electorales y profesionalización de los jueces electorales, variables para una eficaz, oportuna e imparcial Justicia Electoral*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- García Ramírez, S. (1992). La apelación en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Gómez Lara, C. (1996). Derecho Procesal Electoral. En: *Temas de Derecho Procesal: Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*. Distrito Federal, México: IIJ-UNAM.

- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1992). *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Lara Ponte, R. (2016) *Derechos humanos, derechos políticos y Justicia Electoral*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Montoya Zamora, R. (2011). *Derecho Procesal Electoral*. Distrito Federal, México: Flores.
- Mora Ortega, D. (1994). *Derecho Procesal Electoral*. México: Triana.
- Nieto Castillo, S., y Espíndola Morales, L. (2012). *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Orozco Henríquez, J. J. (coord.). (2001) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y perspectivas*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Sánchez León, G. (1993). Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral estatal y municipal. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Federal Electoral*, II (2).
- Taruffo, M. (2003). *Cinco lecciones mexicanas: Memoria del Taller de Derecho Procesal*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2004). *Justicia Electoral. Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: Democracia interna y fiscalización: Memoria del Primer Curso Iberoamericano*. Puebla, México: TEPJF.

Flavio GALVÁN RIVERA

DERECHOS POLÍTICOS

I. Concepto

Los *derechos políticos* son una categoría dentro de los derechos humanos. Sin embargo, los recorridos históricos de la *democracia* (y los atributos de la *participación política* en que ella se manifiesta) y los derechos inherentes a la persona, no se entrecruzan realmente sino hasta que la Escuela Clásica del Derecho Natural (siglos XVI y XVII) postula con una claridad antes inédita, que la *legitimidad* de un *régimen político* se halla en la voluntad de los ciudadanos y en el respeto a los derechos “naturales”- de todo individuo, al punto que se ve en un “contrato social

originario”- la base misma del sistema de *gobierno* y de coexistencia social.

La Escuela Clásica logra, además, servir de inspiración para nuevos movimientos políticos que, a la postre, se transformarán en verdaderas revoluciones, instalando regímenes democráticos liberales, consagrados en instrumentos tales como la Declaración de Virginia en Estados Unidos y la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano en Francia.

La vinculación entre *democracia* y derechos humanos se potencia en función de la progresiva constitucionalización que acompaña a los movimientos independentistas en diversas partes del mundo, en particular- en América Latina. En efecto, las cartas magnas no sólo incluirán una descripción del sistema de *gobierno*, sino una lista de derechos- reconocidos a toda persona y facetas de la *participación política* reconocidas también como derechos, pero, en este caso, con los ciudadanos- como titulares.

Conforme la constitucionalización avanzó gracias a la progresiva independencia de nuevos Estados en Asia y África, el nexo entre *democracia* y derechos humanos fue materializándose más claramente en la figura de los *derechos políticos*, categoría que adquiere mayor proyección a partir de la “internacionalización” de los derechos humanos.

Si bien hay antecedentes importantes en el marco de instancias tales como la Sociedad de las Naciones, lo cierto es que este proceso se concreta a partir de las grandes declaraciones de 1948: la Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Universal de Derechos Humanos, adoptadas en abril y diciembre, respectivamente, de ese año. Y en ambas se establece un grupo de derechos relacionados con el ejercicio de la *democracia* como parte del listado de atributos del ser humano que son reconocidos- por estos instrumentos declarativos.

Los tratados que fueron estableciendo con mayor precisión la obligatoriedad- de los derechos humanos, en especial a partir del Pacto Internacional- de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el desarrollo de los sistemas universal y regionales de protección a estos derechos, configuraron finalmente a los *derechos políticos* como parte de los derechos humanos, aunque su titularidad quedó restringida a la condición de

ciudadanía, sustancialmente más acotada que la de toda persona. Los derechos- que conforman esta categoría son el de elegir, el de ser elegido y el de desempeñar funciones públicas, aunque hay, sin duda, conexiones de otros derechos (civiles, económicos, sociales y culturales).

Evolución de la relación entre *democracia* y derechos humanos en los instrumentos del Sistema Interamericano

Sin remontarnos más atrás en el tiempo, la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), suscrita en 1948, postula, desde su Preámbulo, la relevancia de los derechos de la persona y de la promoción y consolidación de la *democracia* representativa como propósitos de la OEA.

Lo anterior demuestra que, desde los fundamentos mismos del Sistema Interamericano, había conciencia del reconocimiento de los derechos humanos pero, además, un inédito consenso acerca de la *democracia* representativa, como elementos clave para generar y mantener una asociación de Estados.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, indica lo siguiente:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Es de notar que esta disposición es pionera de los postulados que señalan ciertas características como esenciales para que las *elecciones* puedan ser consideradas como tales. En este sentido, la relación entre *democracia* (representativa) y derechos humanos se consagra no sólo en la *participación política* en general, sino en que los ejercicios electorales deben estar dotados de determinadas condiciones para ser válidos.

Un mayor desarrollo se presenta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH o Pacto de San José), que establece la categoría de *derechos políticos* en su art. 23, que se transcribe a pesar de su extensión:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

de votar y ser elegidos 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

de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Este artículo representa un avance considerable en la precisión de los *derechos políticos* en el Sistema Interamericano, al distinguir sus diversas manifestaciones: el derecho a participar en los asuntos públicos directamente (*democracia participativa*) o por medio de representantes (*democracia representativa*), el de elegir, el de ser elegido y el de ejercer funciones públicas (los cuales hallan paralelismos en la gran mayoría de constituciones latinoamericanas); al incluir el concepto de “oportunidades” además del de “derechos”, y al determinar una serie de causales que funcionan como posibles limitaciones a su ejercicio, las cuales, en la actualidad, pueden parecer excesivas y deben ser interpretadas restrictivamente.

La inclusión de los *derechos políticos* en el Pacto de San José representa también la concreción de la viabilidad del conocimiento de casos relacionados con posibles violaciones a la *participación política* en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Más adelante, la relación entre *democracia* y derechos humanos intentaría consolidarse con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en septiembre del 2001. Este instrumento es, por una parte, el resultado de un proceso que arrancó con progresivas declaraciones (Compromiso

de Santiago, 1991, la “cláusula democrática” aprobada en la Cumbre de las Américas de Quebec en 2001) que buscaron convertir la vigencia del régimen democrático en una condición ineludible para la permanencia activa de un Estado en el Sistema Interamericano y, por otra, un intento por vincular explícitamente la *democracia* con los derechos humanos y también con condiciones jurídicas y sociales determinadas, como ser el *Estado de derecho*, el espacio para los *partidos políticos*, la actuación de los medios de comunicación y aun el respeto los derechos de los trabajadores.

Por lo anterior, la Carta postuló la posibilidad de que un Estado solicite ayuda a la OEA o que ésta se interese, en caso que considere que hay una amenaza a la estabilidad democrática (arts. 17 y 18) y aun la exclusión de un *gobierno* si hay ruptura del orden democrático (arts. 19-20).

El contenido de los *derechos políticos* y las limitaciones a ellos aplicables

Como ha quedado establecida en instrumentos obligatorios, la postulación de los *derechos políticos* incluye al menos tres grandes vertientes: el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas.

El derecho a elegir, para ser real, debe darse en un marco institucional y procesal que permita su ejercicio. Por ello, el art. 23 de la CADH exige que las *elecciones* sean periódicas, esto es, que ocurran en lapsos determinados que permitan establecer con anterioridad los *mandatos* para las autoridades electas; que sean auténticas, es decir, que exista una incertidumbre relativa acerca de su resultado y que haya posibilidad de una competencia real entre distintas opciones; que se den por *sufragio* universal e igual, lo que representa la concreción del principio “una persona, un voto” y la superación de la visión de la *ciudadanía* como privilegio y no como derecho; con *voto* secreto, lo que se materializa en una serie de medidas e instituciones que blinden de seguridades la emisión del *sufragio* para evitar que se conozca cuál ha sido la opción escogida por el votante, y la garantía de libre expresión de la voluntad de los *electores*, lo que supone no sólo que se proteja al sufragante de

posibles coacciones o presiones, sino también que se establezcan condiciones que impidan la alteración de los resultados, es decir, las formas de fraude.

Cada una de las condiciones exigidas para las *elecciones* en el contexto de la vigencia del derecho a elegir conlleva el establecimiento de normativa, estructuras y procedimientos que conforman un *sistema electoral* y también el sustrato para la concreción de estándares internacionales para la materia electoral en esta parte del mundo.

Llama la atención la cantidad de limitaciones que el texto del Pacto de San José permite al ejercicio de los *derechos políticos*, lo cual se debe, en parte, a la tradición histórica que ha distinguido entre la condición de ciudadano y la de titular de derechos fundamentales. Por ello, requisitos como el de una edad determinada o el de nacionalidad suelen exigirse para alcanzar el goce de los derechos a elegir o ser elegido. Sin embargo, el texto del art. 23 de la CADH resulta extremadamente amplio, al consentir limitaciones por factores de idioma o instrucción, las cuales deben ser interpretadas restrictivamente, en concordancia con los avances doctrinarios y jurisprudenciales producidos en materia de derechos humanos.

Finalmente, cabe notar que las disposiciones relativas a los *derechos políticos* no sólo incluyen “derechos” en sentido estricto, sino también “oportunidades”, - lo cual significa que debe existir una opción para que tengan- materialización o concreción. Y esto alimenta uno de los debates más complejos de nuestros tiempos: cómo dotar a la contienda electoral de “condiciones de equidad”.

IV. Consecuencias de la materialización del vínculo entre *democracia* y derechos humanos en la figura de los *derechos políticos*

Si los *derechos políticos* son derechos humanos les es aplicable el carácter doble de la protección internacional, tal como lo postulan los tratados en la materia. En efecto, si observamos la CADH, en su art. 1 dispone que “los Estados Partes (...) se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. En otras palabras, hay una

obligación de “respeto” y otra de “garantía”. La primera entraña el deber de no impedir o tornar nugatorio el ejercicio de un derecho, mientras que la segunda implica crear las condiciones requeridas para que sea efectivo, así como la previsión de recursos (específicos, idóneos y eficaces) para rectificar cualquier violación posible a la primera.

También importa considerar la trascendencia del principio de no discriminación, tan determinante que figura como regla general previa a la enumeración de los derechos protegidos en los tratados internacionales de derechos humanos: el Estado está obligado al reconocimiento, respeto y garantía de los derechos “a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción,- sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma,- religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional- o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición- social” (CADH, art. 1).

Relacionada directamente con el principio de no discriminación, la pretensión de universalidad caracteriza a los derechos humanos y, por tanto,- debería extenderse a los *derechos políticos*. Sin embargo, debemos conciliar esta universalidad con una lista más bien larga de restricciones y limitaciones autorizadas por los textos internacionales en materia de *derechos políticos*. En todo caso, debates acerca del *voto* de los nacionales en el extranjero o la disminución en la edad requerida para ejercer el *sufragio* suelen relacionarse con una búsqueda de mayor universalidad en la vigencia de los *derechos políticos*.

La pertenencia de los *derechos políticos* a los derechos humanos implica también relaciones con otras libertades y derechos protegidos. Es bastante evidente el vínculo con la libertad de expresión (CADH, art. 13), puesto que resulta casi imposible pensar en la difusión del pensamiento político o en la conducción de una *campaña electoral* sin pleno uso de este derecho fundamental. Dado el papel determinante de los partidos y los movimientos en la época electoral, la libertad de asociación (CADH, art. 16) adquiere un valor particular. Y ¿cómo imaginar la *política* sin los mítines y manifestaciones que se hacen al amparo del derecho de reunión (CADH, art. 15)? Por supuesto, que relaciones de diverso tipo pueden hacerse de los políticos con otros derechos civiles y aun económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, uno de los principios fundamentales en derechos humanos,- que debe entenderse extendido a los *derechos políticos*, es el que guía la aplicabilidad de las distintas interpretaciones de una norma deter-mi-nada,- de modo que se escoja aquella más extensiva y se deseche la más restrictiva. Conocido como interpretación **pro homine** o pro per-sona, este enfoque es de la mayor importancia, puesto que zanja el debate acerca de cuáles criterios preferir y con qué fundamento, a la hora de hallar diversas interpretaciones de una norma cuya aplicación incide en la vigencia de derechos humanos.

Quizá la implicación práctica más significativa de la pertenencia de los *derechos políticos* (y los actos electorales que les dan contenido) al ámbito de los derechos humanos, es la posibilidad que se abre de que disposiciones y resoluciones que se consideren violatorias de estos derechos- pueden ser atacadas con uso de los recursos y acudiendo a los órga-nos- (nacionales e internacionales) previstos para la defensa de los dere-chos- fundamentales. Como bien se comprende, esto abre un abanico de opciones procesales muy importante.

Para evidenciar las anteriores precisiones y sin pretender agotar el tema, ofrecemos a continuación, ejemplos de sentencias de la Corte Intera-mericana- de Derechos Humanos en que ha habido referencia es-pecífica a los *derechos políticos*.

Algunas alusiones a los *derechos políticos* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El máximo tribunal en derechos humanos del Sistema Interamericano se refirió a la *democracia* y los *derechos políticos* desde la emisión de sus primeras opiniones consultivas, un referente obligado a la hora de analizar el contenido de los derechos protegidos en las Américas. Así, en la OC-5/85, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas, la Corte halló la oportunidad para una lúcida afirmación: la libertad de expresión es consustancial a la *democracia*.

Aunque el fondo del caso Canese contra Paraguay involucró más la libertad de expresión, el contexto de los hechos en el marco de una campaña previa a las *elecciones* permitió a la Corte reforzar la tras-

endencia de este derecho y su plena vigencia para el debate político en una sociedad contemporánea.

De especial significado para resaltar la condición de los *derechos políticos* como categoría dentro de los derechos humanos fue el caso Yatama contra Nicaragua, en donde la Corte concluyó que la imposición de la figura del *partido político* a una comunidad indígena o autóctona que ha conocido otras manifestaciones de organización y representación resulta violatoria del Pacto de San José por infringir, entre otras, la prohibición de no discriminación. En consecuencia, advirtió que el régimen electoral de un país sometido a su jurisdicción, puede ser revisado y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la forma en que ellas han sido interpretadas por la Corte.

Al fallar en el caso Castañeda contra México, la Corte señaló la pertinencia de la doble obligación de los Estados cuando suscriben la CADH, en tanto no sólo se trata de “respetar” tales derechos, sino también de “garantizarlos”. Fue la ocasión para que este Tribunal pudiera hacer una reflexión más general sobre lo que implica el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en el marco del Sistema Interamericano, en materia de *derechos políticos*.

Finalmente, el caso López contra Venezuela permitió que la Corte recordara la complejidad de los *derechos políticos*, en especial en cuanto al concepto de “oportunidades”, además de la relación con las garantías y el debido proceso.

Es de prever que, conforme se expanda la dimensión internacional de la materia electoral por vía de nuevos casos ante los órganos de protección, se producirá nueva doctrina y jurisprudencia que seguramente revelarán otras facetas derivadas del carácter de los *derechos políticos* como derechos humanos.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Constitucionalización - Democracia - Democracia participativa - Derecho electoral - Elecciones - Elector - Equidad electoral - Estado de derecho - Legitimidad - Participación política - Partidos políticos - Política - Sistemas electorales - Sufragio

Bibliografía:

- Abregú, M., y Courtis, C. (1997). El principio pro homine: Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En: Pinto, M. (ed.). *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Aguilar, N. I. (2015) . La igualdad, jurídica y política del hombre y la mujer: Mujeres construyendo sus propios derechos políticos-electorales. *Quid Iuris*, 29 (9).
- Bareiro, L. (2012). Avances importantes y persistentes discriminaciones: los derechos políticos de las mujeres. *Cuadernos de CAPEL*, (57). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29277.pdf>.
- Cabreja, J. (2012). Acceso a los derechos políticos: Papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes. *Cuadernos de CAPEL*, (57). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL . Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29276.pdf>.
- Carta Democrática Interamericana*. Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Lima, Perú, 2001). Recuperado de: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.
- Cippitani, R. (2015). *Derechos que derivan de la “Libertad de Conocimiento”*. Libre circulación en Europa de investigadores, docentes, estudiantes y operadores de la innovación. Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34240.pdf>
- Carta de la Organización de Estados Americanos*. Organización de Estados Americanos, 1948. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf.
- Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile* (2012). Serie C 239. (Corte IDH). Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.
- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008). Serie C 184. (Corte IDH). Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.
- Caso López Mendoza vs. Venezuela* (2011). Serie C 233. (Corte IDH). Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.
- Caso Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004). Serie C 111 (Corte IDH). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf.
- Caso Yatama vs. Nicaragua* (2005). Serie C 127 (Corte IDH). Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, D. C.: CIDH. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>.
- Dalla Via, A. (2011). *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>.

- Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas*. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1991. Recuperado de: www.oas.org/xxxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf.
- Declaración de Quebec*. Organización de Estados Americanos, 2001. Recuperado de: <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Span.htm>.
- García, J., Fernández, P., Santolaya, P., y Canosa, R. (2012). Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático. En: García, J., y Dalla Via, A. (eds.). *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, (pp. 222-251). Pamplona, España: Thomson Reuters.
- IIDH/CAPEL (2016). *Derechos políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2012). Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL* (57). San José, Costa Rica: IIDH.
- Monteiro, V. (2015). Direitos humanos e direitos políticos: Perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista IIDH*, 61. San José, Costa Rica: IIDH.
- Nikken, P. (2013). Los derechos políticos como derechos humanos. *Revista IIDH*, 58. San José, Costa Rica: IIDH.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado*, (2a. ed.) (pp. 48-57). Ciudad de México, México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE.
- Roa Roa, J. (2015). *La aplicación nacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos políticos*. Bogotá: Univesidad Externado de Colombia. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34204.pdf>.
- Sabine, G. H. (1981). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid, España: Taurus.
- Thompson, J. (2001). Democracia, participación y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35. San José, Costa Rica: IIDH.
- Torres, I. (2008). *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Revista IIDH, 47. San José, Costa Rica: IIDH.

DICTADURA

Ver TOTALITARISMO y AUTORITARISMO

DISCRIMINACIÓN ELECTORAL

I. Etimología y breve génesis del concepto

El término discriminación proviene de la voz latina “**discriminatio**, -**ōnis**,” que deriva del verbo “**discriminare**” (distinguir) compuesto del prefijo “**dis**” para referirse a separación, y de la raíz “**crimin-**” señalando el acto de distinguir. En una primera acepción del término, su connotación es, si se quiere, neutra, para referirse a la distinción o separación de objetos y/o sujetos. En una segunda, y como producto de fenómenos sociológicos, el término discriminación hace referencia al trato desigual y, por lo general, inferior que se le da a una persona o a un grupo de personas con base en atributos que pueden ser adscritos o adquiridos (Rial, 2000). Estado socioeconómico, raza, género, discapacidad física o psicosocial, identidad u orientación sexual, entre otros, son algunos de los atributos más comunes que históricamente han sido usados como argumentos con fines discriminatorios.

En este marco, la *discriminación electoral* puede ser definida como la condición en la cual a una persona o un grupo de personas no se les permite gozar plenamente, y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus *derechos políticos* en sus dos facetas, pasiva y activa –derecho a elegir y derecho a ser electo o electa– debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados (tales como las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, entre otros). El resultado de esta condición es una *democracia* con una representación imperfecta o desigual, que equivale a una *democracia* que no es del todo incluyente.

II. Definición y elementos conceptuales

Un marco de referencia para una definición conceptual de *discriminación electoral* lo constituyen los diversos instrumentos jurídicos

internacionales en materia de derechos humanos (ver IV. Marco normativo interamericano). Aunque con variaciones, estos instrumentos jurídicos regionales entienden la discriminación como cualquier distinción, exclusión o restricción que busca anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada de las personas. Según estos instrumentos, las bases de la discriminación son varias e incluyen, entre otros motivos, los de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra¹. De igual manera, las convenciones en materia de derechos humanos evidencian el concepto de “discriminación múltiple”, entendida como cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados anteriormente, y que tenga por objetivo o efecto anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales.

Discriminación electoral en América Latina:

Dos facetas de los *derechos políticos*

A. Derecho a elegir

En lo que respecta a la esfera vinculada al *elector* (faceta activa), aunque en algunos países persisten restricciones al *voto* para militares en ejercicio, policías y el clero, así como para ciudadanos condenados o en espera de juicio, cada vez son menos los que mantienen esas limitaciones. Más aún, mientras que hace 10 años los países de América Latina no garantizaban esta faceta del derecho a la *ciudadanía* en el exterior,

Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.

actualmente sólo un país, Uruguay, prohíbe el *voto* de sus ciudadanos en el exterior, mientras que Chile, el otro país que aún restringía este derecho, recientemente aprobó una ley para permitirlo. Hay, sin embargo, algunos impedimentos legales para ejercer al *voto*. Uno de ellos incluye la minoría de edad, siendo el límite más comúnmente aceptado en América Latina el de tener 18 años de edad como mínimo para poder votar (Rial, 2000), exceptuando algunos países, como Nicaragua, que han bajado el límite a los 16 años². Otros impedimentos están asociados,- por un lado, a las limitaciones para votar que pueden sufrir las personas con discapacidad mental o psicosocial, aunque este es un fenómeno actualmente en discusión³, y por el otro, los que sufren los extranjeros- con residencia en países como México, donde no se les permite gozar de todos sus *derechos políticos* una vez arraigados en su nuevo país.

Sin embargo, la *discriminación electoral* también hace referencia a la situación de grupos en situación de vulnerabilidad y su posibilidad de acceder a mecanismos e instrumentos efectivos para que tengan acceso a las mesas de votaciones y, así, poder hacer ejercicio de su derecho a elegir-. No es sorpresa, entonces, que los datos disponibles indiquen que las sociedades donde se reportan altos niveles de participación electoral, también- son las que cuentan con mayor equidad económica (Hinton, Moseley y Smith, 2012).

En este marco, grupos como la población afrodescendiente e indígena enfrentan impedimentos para ejercer su derecho al *voto*, especialmente dado el hecho que abrumadoramente, forman parte de los estratos socio-económicos de bajos ingresos. En efecto, la evidencia sugiere que los afrodescendientes se encuentran “desproporcionalmente en las áreas residenciales más pobres” y “padece(n) una situación de discriminación estructural” (CIDH, 2011). Sin embargo, no todas las noticias son

En algunos países el mínimo de edad queda sin efecto si ese ciudadano tiene el estado civil de casado.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce, en su artículo 12, el derecho de este colectivo a la capacidad jurídica, y hace un llamado a los Estados parte a levantar las interdicciones que afectaban la capacidad de hecho y de derecho de las personas con discapacidad para gozar plenamente de sus derechos civiles y políticos. Actualmente varios países de la región se encuentran impulsando acciones para lograr reformas legales en este sentido. En el caso particular del derecho al *voto*, bajo esta normativa el Estado debería asegurar a las personas con discapacidad psicosocial y/o intelectual- las salvaguardas jurídicas que las protejan contra el abuso y permitan, en la medida de lo posible, el ejercicio de su voluntad.

negativas. A diferencia de la persistente desigualdad en la *participación política* según niveles socioeconómicos y de educación, la brecha de género se ha cerrado. En 2012, por ejemplo, más mujeres votaron que hombres, a diferencia del 2004, cuando las cifras favorecían ligeramente a los hombres (Hinton, Moseley y Smith, 2012).

Rial (2000) también advierte sobre una discriminación más sutil que se puede producir manipulando los procesos de inscripción electoral, teniendo ésta diversos orígenes. Puede darse en países donde prevalece la discriminación racial que hace que un sector social esté excluido en los hechos, aunque no lo esté legalmente. Las dimensiones de pobreza y pobreza extrema también juegan un papel ya que en los hechos pueden implicar exclusión política al no ser estos grupos parte del cuerpo de ciudadanos inscritos. Usando el concepto de “discriminación múltiple”, el caso de las poblaciones indígenas en situación de pobreza es ilustrativo. La mayoría de estas poblaciones con frecuencia no se encuentran inscritas en los *registros electorales* y, aun estándolo, su participación en los *procesos electorales* se ve dificultada por problemas de logística o falta de interés sobre decisiones que suponen muy alejadas de su interés cotidiano. Vinculadas a esta realidad, las dificultades para obtener documentos probatorios de identidad y/o su costo son otra causa de discriminación efectiva del *electorado* (Rial, 2000).

Finalmente, y producto de recientes discusiones, se encuentra el caso de las personas trans e intersex, a quienes por motivos de prejuicios sociales con frecuencia no se les garantiza su derecho a votar en *elecciones* por discrepancias entre su identidad de género y la que muestran los documentos de identidad⁴. En efecto, el derecho a la identidad civil se encuentra entre los principales tipos de discriminación que enfrentan las personas trans⁵, teniendo esto consecuencias directas en su capacidad de acceder al *registro electoral* y ejercer su derecho al *voto*.

Para más información sobre la situación de las poblaciones LGTBI en las Américas, ver CIDH (2015). *Violencia contra las personas LGTBI*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>.

Un estudio llevado a cabo en Perú, titulado “Estado de violencia: Situación de personas lesbianas,- gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer en Lima Metropolitana” documenta- que la principal vulneración de derechos que experimentan las personas trans es el derecho a la identidad. Para más información, ver <http://descarga.notengomiedo.pe/archivo/No%20Tengo%20Miedo%20-%20Estado%20de%20Violencia.pdf>.

B. Derecho a ser electo

En la faceta pasiva de los *derechos políticos* —el derecho a ser electo o electa— los retos son más complejos y tienen que ver con desigualdades materiales, desigualdades sociales y desigualdades producto de percepciones y estereotipos que aún persisten hacia grupos históricamente marginados. En el caso de las *candidaturas*, 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 (Rial, 2000). Sin embargo, hay una serie de manifestaciones de la *discriminación electoral* que tienen que ver con características inherentes de las personas. Así, por ejemplo, a pesar de que en los últimos 20 años los grupos indígenas y afrodescendientes han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático, éstos continúan enfrentando profundas desventajas para su *participación política*. En México, Nicaragua, Ecuador y Perú, por ejemplo, con poblaciones indígenas considerables, el porcentaje de asambleístas, diputados y congresistas que son indígenas no sobrepasa el 7% (2,8% en México, 3,3% en Nicaragua, 5,6% en Ecuador y 6,9% en Perú); en Guatemala este promedio alcanza apenas el 12%, y en Bolivia para 2015, Estado en el cual los indígenas son la mayoría de la población, el panorama era aún peor: de los 130 diputados en la Cámara, solo 41 eran indígenas (31,5%) (Casas Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri, 2015).

Las poblaciones afrodescendientes enfrentan igualmente barreras para disfrutar de su derecho a ser electo. En Brasil, por ejemplo, en 2013 sólo 8,6% del total de legisladores eran afrodescendientes, en un país donde este grupo representa el 50,9% de la población. En Colombia, donde los afrodescendientes representan el 10,5% del total de la población, su representación parlamentaria apenas llega al 4,6%. En Costa Rica, con 7,8% de población afrodescendiente, al 2013 no había ningún legislador con este origen. En Venezuela, con 10% de la población de origen afrodescendiente, apenas 2,40% de la Asamblea Nacional en 2013 eran personas afrodescendientes (Htun, 2014).

En el caso de las mujeres, las cifras regionales revelan nuevamente una continua falta de *representación política*, pero también evidencian un esfuerzo más constante de mejora. En cuanto a las posiciones ministeriales, por ejemplo, estudios reportan que en los años 90 la presencia de mujeres aumentó solamente un 9% en los gabinetes latinoamericanos (Duvinic y Roza, 2004). Sin embargo, en cuanto a puestos ejecutivos, es innegable la tendencia creciente hacia la *elección* de más mujeres. Mientras que en los años 1990 y 2000, sólo tres mujeres eran jefes de Estado⁶, actualmente seis países de la región han tenido una mujer a la cabeza de la jefatura de *gobierno*⁷. Los gabinetes ministeriales en la región oscilaban, para 2015, entre el 13% y el 38%, exceptuando el caso de Nicaragua que lideraba las cifras con un 57% de mujeres en el gabinete. En cuanto a representación legislativa, en 2016, sólo un 27,7% de los parlamentarios nacionales eran mujeres⁸. Aunque aún limitado al peso relativo de las mujeres en los *padrones electorales* en la región (aproximadamente 50%), esto representa un logro importante como resultado de la aprobación de leyes de cuotas y *paridad*.

En lo concerniente al acceso a *candidaturas*, y eventualmente a posiciones de toma de decisión en el *sistema político*, y las situaciones de discriminación que enfrentan ciertos grupos de la sociedad, también es válido hacer referencia a la relación entre el dinero y la *política*. Esto puesto que, particularmente durante las *elecciones*, la competitividad con frecuencia se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales para generar condiciones para que todos los candidatos/candidatas puedan competir con un piso mínimo de igualdad. Al mismo tiempo, y dada la imperante necesidad de contar con financiamiento para la organización de *campañas electorales*, aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos acceso a las redes de financiamiento experimentan una desventaja. Son usualmente estos grupos históricamente marginados los que no tienen acceso a recursos y redes.

Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004), Janet Jagen en Guyana (1997-1999), Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1997).

Cristina Fernández en Argentina, Dilma Rouseff en Brasil, Michelle Bachelet en Chile, Laura Chinchilla en Costa Rica, Portia Simpson-Miller en Jamaica y Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tobago.

Para más información, visitar: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.6WWTQBf0.dpuf>.

En esta medida, la *democracia* pierde su habilidad de cumplir su función central de romper las grandes concentraciones de *poder* y no permite que los grupos, bien sea económicamente subordinados o socialmente discriminados, participen de manera igualitaria y sin desventaja alguna en ella.

IV. Marco normativo interamericano

Existe un marco normativo interamericano amplio que protege los *derechos políticos* de la *ciudadanía*, incluyendo la prohibición y/o eliminación de acciones u omisiones con la intención de excluir a personas o grupos de personas. Los principales ejes que constituyen esas protecciones contra la *discriminación electoral* incluyen el derecho de igualdad- ante la ley, el derecho a *elecciones* libres y un *sufragio* universal y equitativo, así como el derecho a participar directamente en el *gobierno*, y el derecho al acceso al *poder*, entre otros. Más recientemente, estos instrumentos hacen referencia directa al derecho a la no discriminación, así como a la garantía y promoción de la participación completa e igualitaria de las mujeres. A este último se agregan también grupos históricamente marginados, como los afrodescendientes, las personas indígenas, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gay, bisexuales e intersex (LGTBI). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) constituyen la base de estas protecciones. Por su parte, y más recientemente, la Carta Democrática Interamericana (2001) expresamente llama a los Estados firmantes a eliminar toda forma de discriminación (ver Cuadro 1).

Existe también un entramado jurídico que atiende la realidad de estos grupos (ver Cuadro 2). Aunque de manera específica no hace referencia a la *discriminación electoral* que sufren estas personas, estos instrumentos sí establecen el compromiso internacional de los Estados parte a garantizar el pleno goce de los derechos humanos, incluyendo los *derechos políticos* de todos sus ciudadanos, especialmente con el objetivo de asegurar la necesaria diversidad en sus *sistemas políticos* y legales a fin de atender las necesidades legítimas de todos los sectores de la población.

Desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se producen estándares internacionales en materia del derecho a la igualdad y no discriminación. A través de sus relatorías, informes de países, informes temáticos, así como opiniones consultivas y decisiones de fondo sobre casos específicos, incluyendo sentencias, la Corte y la Comisión continúan construyendo jurisprudencia en materia de *derechos políticos*, incluido el fenómeno de la *discriminación electoral*.

Cuadro 1: Marco jurídico interamericano: Una mirada desde la discriminación electoral

Derechos	Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos del Hombre (1948)	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Carta Democrática Interamericana (2001)
Derecho de igualdad ante la ley	Art. II		
Elecciones libres	Art. XX		Arts. III & XXIII
Derecho al sufragio universal y equitativo	Art. XX	Art. XXIII	Art. III
Derecho a participar directamente en el gobierno	Art. XX	Art. XXIII	
Derecho al acceso al poder			Art. III
Derecho a la no discriminación		Art. I	Art. IX
Participación completa e igualitaria de mujeres			Art. XXVIII

Fuente: Elaboración propia para este trabajo.

Algunas relevantes son: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (2011).

Cuadro 2: Instrumentos jurídicos interamericanos para grupos específicos

Grupos	Instrumento jurídico	Año de aprobación en el Sistema Interamericano ⁽¹⁾
Mujeres	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”	1994
Personas con discapacidad	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	1999
Personas afrodescendientes, indígenas y LGTBI	Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia	2013
Personas afrodescendientes, indígenas	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	2013
Adultos mayores	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Adultos Mayores	2015

Según normas internacionales, una vez aprobados a nivel interamericano, estos instrumentos deben ser firmados y ratificados por al menos dos o tres países (varía según el instrumento) para su entrada en vigencia. El número de firmas y ratificaciones por instrumento también varía.

Fuente: Elaboración propia para este trabajo.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Cuota de género - Inclusión política - Minoría - Paridad - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografía:

- Bowman, K., Lehoucq, F., y Mahoney, J. (2005). Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America. *Comparative Political Studies*, 38 (8), 939-70.
- Casas Zamora, K., Muñoz -Pogossian, B., y Vidaurri, M. (2015). Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas. OEA. *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas: 13 Ensayos*. Washington, D.C.: OEA.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). La situación de las personas afrodescendientes en las Américas. Washington, D.C.: OEA.
- Dahl, R. A. (1989). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Duvinic, M., y Roza, V. (2004). Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America. *Sustainable Development Department Technical Papers Series*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hinton, N., Moseley, M., y Smith, A. E. (2012). Equality of Political Participation in the Americas. En: *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*. LAPOP, Vanderbilt University.
- Htun, M. (2014). Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America. En: Escobar-Lemmon, M. C., y Taylor-Robinson, M. M. (2014). *Representation: The Case of Women*. Oxford University Press.
- Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2014). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall*. Cambridge University Press.
- Munck, G. L., y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35 (1), 5-34.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Nuestra democracia*.
- Real Academia Española (2014). Discriminación. En: RAE. *Diccionario de la lengua española*, (23a. ed.). Madrid.
- Rial, J. (2000). Discriminación electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Thompson Jiménez, J. (2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Derecho Electoral*, 20.
- Smith, B. G. (ed.) (2008). Suffrage. En: *The Oxford Encyclopedia of Women in World History*, (v. 1) (p. 171). Oxford University Press.

Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

DOBLE VUELTA ELECTORAL, SEGUNDA VUELTA ELECTORAL (*BALLOTAGE*)

I. Concepto y antecedentes

El *ballottage* es el mecanismo por el cual se impone al candidato a un cargo la necesidad de obtener la *mayoría* absoluta de los *sufragios* para lograr el cargo en disputa. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en la primera vuelta, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos más votados. Por lo tanto, 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, en Francia, y luego es utilizado por otros países del viejo continente. Curiosamente, desde este lado del Atlántico la *elección* a dos vueltas es incorporada a la normativa electoral de varias naciones a partir de fines de la década del 70: Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia, Argentina, República Dominicana y Uruguay.

G. Belaúnde y P. Manchego (1988, p. 59) 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, 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 se agregan los casos de Austria, Portugal, Croacia, Rusia, Polonia, entre otros.

II. Finalidad del instituto

La razón de ser responde a distintos motivos que pueden ser englobados dentro de dos rubros. El primero se relaciona con el *sistema de partidos políticos*, el segundo, apunta al logro del mayor consenso y *legitimidad* a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen a través del *ballottage*.

El instituto tiende a reducir el número de partidos 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, sino como el producto de una especulación encaminada a la obtención de ventajas políticas. Esta realidad es típica de los países que combinan el parlamentarismo con la representación proporcional pura.

Evidentemente, en estos casos un instrumento de acceso a los cargos genera la necesidad de formar coaliciones 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. Es previsible que la escena política tienda a la polarización. Resulta inevitable que los partidos más afines traten de unirse. Es decir, que el *ballottage* obrará como un acicate sobre los *partidos políticos* para que éstos 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 difícil.

Además, 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. De resultados 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, aunque no lo hubiera votado en la primera. Es decir, primero se vota con el “corazón”, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal.

El *ballottage*, al influir sobre el *sistema de partidos políticos*, repercutirá sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el *electorado* y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

III. El modelo francés. Otras experiencias europeas

Francia nos permite ahondar en las características de la institución. La normativa de este país prevé el *ballottage* tanto para la *elección* presidencial como para la de los miembros de la Asamblea Nacional.

La doble vuelta para la designación del presidente de la República está prevista- 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*. Una ley orgánica establece el sistema- de circunscripciones uninominales con *elección* a doble vuelta. Es de destacar 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*, deberá hacerse una segunda, a la cual sólo concurrirán los dos candidatos más votados. 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” (Hauriou, 1971, p. 538).

La presentación de *candidaturas* a la presidencia no es monopolizada por los *partidos políticos*, lo que implica la posibilidad de las llamadas *candidaturas* “libres”. Como elemento del *sistema electoral* francés, el *ballottage* no ha sido ni pensado ni instrumentado como un aspecto aislado. 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.

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 del mismo modo.

La *forma de gobierno* imperante en Austria también es semipresidencialista. La constitución austríaca le concede a su presidente un abanico- de facultades menos extenso que el que posee su par gallo. Es el guardián y el garante de la Constitución (arts. 5 y 64). La extensión de los poderes presidenciales es más limitada que en el modelo francés.

El *sistema político* austriaco se presenta normalmente como un parlamentarismo en el que 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.

La Constitución portuguesa toma a la ley fundamental francesa como antecedente para su parte orgánica. Establece un semipresidencialismo con *elección* del presidente de la República por *ballottage*; éste cuenta con importantes *poderes* propios, y el Consejo de Ministros comparte el Ejecutivo con el jefe de Estado. Salgado de Matos (1986) 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 inmediatiza la relación política. La cumbre del Estado toma una cara, la autoridad protectora y lejana se acerca (p. 63, traducido del francés por el autor).

La Constitución decide que los *votos en blanco* no serán tenidos en cuenta para el cálculo de la *mayoría* absoluta de *sufragios* y determina un breve plazo entre la primera y la segunda vuelta. Desde el punto de vista institucional portugués, su dinámica se ha rebelado flexible. 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.

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* de fines de la década del 70 del siglo pasado. El *ballottage* aparece entonces, en varios países, como uno de los elementos que ha sido pensado como anticuerpo 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 contribuye a asegurar la *governabilidad* en los países que la están utilizando. La respuesta sólo puede provenir del análisis pormenorizado de cada una de las experiencias nacionales.

En el Cuaderno de CAPEL 34 (IIDH/CAPEL, 1991) se clasifican cuatro grupos de países. Paraguay lo adopta en 1990 pero la Constitución de 1992 lo deja sin efecto. 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 los arts. 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. Este método de “umbral mínimo” es aplicado en Costa Rica y Nicaragua. En Costa Rica sólo se aplicó dos veces (2002 y 2014), en Argentina una sola (2015).

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” (1994), y agrega 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.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Comportamiento electoral - Fórmula electoral - Pluralismo - Sistemas electorales

Bibliografía:

Castiglione, F. (1994). Ballottage. *Página 12*, 12/6/94.

IIDH/CAPEL (1991). El Ballottage: Su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad. *Cuadernos de CAPEL*, (34). San José, Costa Rica: IIDH.

García Belaunde, D., y Palomino Manchego, J. F. (1988). Barrera electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.

Hauriou, A. (1971). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Salgado de Matos, L. (1986). L'expérience portugaise. En: *Les Régimes Semi-Présidentiels*. París: Presses Universitaires de France.

Daniel A. SABSAY

DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Lo que de manera general significa actualmente documentación tiene relación con la voz latina **documentum**, que a su vez está conectado con la expresión **doceo**, que es enseñar, informar. Por ello es que la Real Academia Española define el documento como “cosa que sirve para testimoniar un hecho o informar de él”, pero a la vez señala que es un “escrito (...) susceptible de ser empleado para probar algo” (2015).

Esta idea general es la que preside su sentido específico en el campo electoral, en el que documentación puede entenderse como el conjunto de documentos o índices concretos referidos a los *procesos electorales*, producidos o reconocidos por los organismos competentes, reunidos, organizados y archivados con fines de conservación, de información y difusión. Son públicos, dan fe de lo actuado y de su validez y, por tanto, tratándose de *procesos electorales*, son exigibles su *transparencia* y *escrutinio público*.

En este sentido, la *documentación electoral* tiene una extensión mayor y distinta a lo que suele también denominarse documentos electorales, limitados a los habitualmente presentados para el ejercicio del *voto*.

II. Importancia y alcance

La relevancia adquirida por la *documentación electoral* está relacionada con los procesos de institucionalización democrática de las últimas décadas en América Latina y la creciente complejidad de los *procesos electorales*, que requiere ser controlada y respaldada por una documentación confiable, conservada, organizada y consultable. El desarrollo de la *justicia electoral* para procesar asuntos contenciosos no sólo sería imposible sin esta documentación probatoria, sino porque ella misma es parte del *derecho electoral*, juntamente con la jurisprudencia electoral y de procedimientos, cuya relevancia es inherente al régimen de garantías del *Estado de derecho*.

Esta documentación no sólo existe sino que además crece, tanto por acumulación natural como porque, en varios casos, los *organismos electorales* han visto en aumento el ámbito de sus competencias y actividades.

A todo ello debe sumarse el interés público, de ciudadanos, investigadores, políticos, medios de comunicación o de instituciones, interesados en el conocimiento de esta documentación, lo que implica que para estos fines de divulgación e investigación debe estar ordenada y conservada.

En las últimas dos décadas, con el proceso de informatización y el uso de nuevas tecnologías, la documentación tradicional en medio escrito está siendo acompañada por el recurso cada vez más extendido de medios magnéticos (digitalizada) y el uso de *tecnologías de información y comunicación* (TIC). Este proceso de informatización abarca ámbitos cada vez más extendidos, como son los *padrones electorales* biométricos o el *voto electrónico*. Todo ello agiliza los *procesos electorales*, los transparenta y permite hacerlos más accesibles a la población.

La suma de todos estos cambios y la modernización de los órganos y *procesos electorales* han hecho imprescindible que se instituyan y

organicen- centros especializados de documentación e *información electoral* accesibles, y que la documentación e información circule entre *organismos electorales* y con el público.

Ciertamente, todo este panorama contrasta con la precariedad artesanal y hasta inexistencia de esta documentación en el pasado no democrático en la mayor parte de los países de América Latina, explicable por la intermitencia de los *procesos electorales*, su limitada y cuestionada validez, el control que sobre ellos tenían los *gobiernos*, muchos de ellos interesados en borrar las huellas de los *fraudes electorales*, el clima de inestabilidad e inseguridad política. La inexistencia de organismos especializados en *procesos electorales* fue otro de los factores importantes. Para los mismos *partidos políticos* esta documentación carecía de importancia, del mismo modo que para los ciudadanos los libros de *registro electoral*, poco confiables y que, además, solían repetirse para cada *elección*. El Estado, o el *poder*, funcionaba como si no tuviera memoria electoral.

III. Clasificación

La documentación en cada órgano 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 ámbitos de competencia, administrativa y jurisdiccional; según el medio que sirve de soporte a la documentación, distinguiendo entre documentación escrita o digitalizada; finalmente, según su contenido u objeto. Se tomará aquí este último criterio por ser el más abarcador y didáctico, pero que se combina con los dos primeros. De acuerdo a ello, una clasificación de la *documentación electoral* cubriría los siguientes tipos de documentos:

El primero de ellos, fundamental, nos remite a la diferencia funcional y competencial entre órganos electorales administrativos y órganos jurisdiccionales, estén o no concentrados en una misma estructura. Esta concentración de ambas funciones en una misma estructura está aún presente en América Latina.

Documentación 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 conforme al medio que sirve de soporte a la misma. Según ello, se puede distinguir entre documentación escrita y documentación digitalizada en pleno desarrollo.

Documentación directamente electoral: registro y *padrón electoral*, *boletas de votación*, 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 que los órganos electorales emiten para habilitar a los ciudadanos al ejercicio de su *voto* (carné electoral, libreta cívica, documentos de identidad).

Documentación electoral consistente en publicaciones oficiales del órgano electoral (boletines de información, estadísticas, cuadernos de divulgación, investigación, etc.).

Documentación de los *partidos políticos* con personalidad jurídica reconocida, sobre todo los que son presentados para su reconocimiento legal y los que tienen la obligación de registrar y actualizar (programas de *gobierno*, declaración de principios, estatutos, registro de afiliados, etc.).

Documentación sobre la fiscalización a los *partidos políticos*, tanto de los recursos públicos como de los privados y de su patrimonio y, en algunos casos, fiscalización de su vida interna.

Son también parte de la *documentación electoral* las distintas disposiciones- legales referidas a los *procesos electorales*, como las

contenidas en la Constitución Política del Estado, los códigos o la *legislación electoral*, las convocatorias a *procesos electorales* o de consulta, los 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. Ciertamente, la informatización de toda esta documentación está facilitando el procesamiento de demandas o de asuntos electorales, su agilidad, seguridad y su rápida y masiva difusión.

Por ello mismo es recomendable llevar adelante procesos de profesionalización- técnica del personal, no sólo en bibliotecología y documentación, sino también en materia electoral. Esta vasta documentación, que crece con el tiempo por ser pública, debiera ser de fácil acceso y consulta por parte de los ciudadanos, de investigadores, analistas y medios de comunicación. Un *proceso electoral* es, por antonomasia, transparente.

Finalmente, este crecimiento en cantidad y calidad de la *documentación electoral* es parte inherente del desarrollo y complejización de los órganos electorales y su importancia en la vida y sustento de la *democracia*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Automatización de los procesos electorales - Elecciones - Justicia electoral - Organismos electorales - Tecnologías de la información

Bibliografía:

ACE Project (s/f). *Administración electoral*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es>.

ACE Project (s/f). *Elecciones y tecnología*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es>.

- Briet, S. (1951). *Qu'est-ce que la documentation?* París, Francia: Edit. Recuperado de: <http://martinetl.free.fr/suzannebriet/questcequeladocumentation/>.
- Chang Mota, R., y Ferreira Matos, F. S. (1998). La automatización de los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL*, 43.
- López Pintor, R. (2000). Administración electoral. En: *Diccionario electoral*, I. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). Administración y justicia electorales. En: *Elecciones libres*, (pp. 109-115). Madrid, España: Tecnos.
- Orozco Henríquez, J. (1998). El contencioso electoral. La calificación electoral. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (pp.708-807). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/TRIFE/IFE/Fondo de Cultura Económica.
- Real Academia Española (2015). Documento. En: *Diccionario de la Real Academia Española*, (23a. ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=E4EdgX1>.
- Rosenbloom, D. H. (1999). La teoría de la administración pública y la separación de poderes. En: Shafritz, J. M., y Hyde, A. C. *Clásicos de la administración pública*, (pp.839-860). México: Fondo de Cultura Económica.
- Subdirección Regional de Procesos Electorales (1992). La administración electoral. En: *La legislación electoral de Iberoamérica: Un análisis comparativo*. (I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales). España: Ministerio del Interior/Ministerio de Asuntos Exteriores/AECI.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Documento. En: *Glosario electoral*. Recuperado de: <http://www.trife.gob.mx/>.

Jorge LAZARTE ROJAS

E

EDUCACIÓN ELECTORAL

I. Definición

En sentido estricto, la *educación electoral* se dirige al desarrollo del conjunto de conocimientos, destrezas y competencias vinculadas a la realización del *proceso electoral*. Su público meta incluye a *funcionarios electorales, electores, partidos políticos, fiscales, observadores y ciudadanía* en general. Su objetivo es capacitar a todas las personas vinculadas con el ejercicio del *sufragio* a fin de garantizar el éxito de la gestión comicial. En este sentido estricto, la *educación electoral* se asimila al concepto de *capacitación electoral*.

La *educación electoral*, en sentido amplio, se vincula con conceptos más generales de educación cívica, educación para la vida en *democracia* o formación en *democracia*. De los usos entre los *organismos electorales* latinoamericanos- no se desprende una distinción clara entre educación cívica- y formación en *democracia*, conceptos que aluden no solamente al *voto*, sino al efectivo ejercicio de un amplio espectro de derechos y deberes- que involucran la más amplia gama de formas de *participación política* (Núñez, 1999; Sobrado, 2008; Jiménez y Mujica, 2000). En lo sucesivo,- nos referiremos a la *educación electoral* en sentido amplio.

Democracia y educación

La relación entre *democracia* y educación constituye un axioma desde los proyectos liberales decimonónicos. Todo *sistema político* democrático funcionaría mejor en la medida en que contara con una *ciudadanía* participativa e informada, por lo cual los *gobiernos* deberían promover la

cultura y la educación dirigida a fomentar destrezas para la convivencia en sociedad. En el artículo 16 de la Carta Democrática Interamericana los *gobiernos* del continente reconocieron la importancia de la educación para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo y luchar- contra la pobreza.

En el contexto de las *democracias* latinoamericanas amenazadas por la desigualdad, las asimetrías, la discriminación y el caudillismo, se ha considerado a la educación como un factor necesario para potenciar el rol de la *ciudadanía* en la vida política (Zovatto y Orozco, 2008). Frente a la exclusión socioeconómica y política, heredada de la historia precolombi-- na y colonial, la educación se ha visto como un mecanismo idóneo para propiciar la movilidad social y para que los sectores relegados adquieran destrezas que les permitan incidir efectivamente en el espacio público (Thompson y Corvetto, 2007).

De la educación electoral a la formación en democracia como función de los organismos electorales

A. Origen

Ante la necesidad de fortalecer la formación cívica ciudadana, la vivencia de los valores democráticos y la *participación política*, se fue configurando- una tendencia a identificar a los *organismos electorales* como instituciones idóneas para realizar la función de formación y educación en *democracia*. Esto debido a tres motivos:

La tercera ola de la democratización se caracterizó por el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos utilizando como mecanismo la celebración de comicios (López Pintor, 1999). Los recién creados *organismos electorales* tuvieron que asumir un rol especialmente proactivo en la *capacitación electoral*, a menudo con aportes de la cooperación internacional (Thompson, 2012).

Si bien la *capacitación electoral* es una labor técnica vinculada al ejercicio del *sufragio*, el éxito de esos primeros comicios generó cierta confianza en la solvencia de los *organismos electorales* como agentes pedagógicos (Picado, 2012). Algunos de ellos han logrado mantener

ese prestigio a pesar del paulatino descrédito de las instituciones políticas.

A diferencia de las *democracias* europeas o anglosajonas, donde la *administración electoral* normalmente es asumida como una función más del Poder Ejecutivo, en Latinoamérica los *organismos electorales* tomaron una inusitada relevancia como *actores políticos*, vinculándose, en el plano de los imaginarios, con el concepto mismo de *democracia*. Por ende, no extraña que desde la década de 1990 se canalizaran demandas a los *organismos electorales* referentes a la formación para la vida en *democracia* (Picado y Aguilar, 2012).

En consecuencia, al lado del desempeño de las funciones que tradicionalmente- competen a los *organismos electorales* (la organización de *elecciones*, la registración civil, la impartición de *justicia electoral*) se han asumido nuevos retos vinculados a la educación y formación de *ciudadanía*. Para atender estas exigencias los *organismos electorales* latinoamericanos- comenzaron a crear una serie de escuelas, centros o institutos- de capacitación dentro de sus estructuras organizativas. Se aspiraba a que estas escuelas, centros o institutos asumieran un rol pedagógico que trascendiera la capacitación técnica vinculada al *sufragio* y a los *procesos electorales*, mediante una labor de formación en *democracia* amplia, compleja y de difícil delimitación.

En términos generales, se plantea la necesidad de construir modelos- de convivencia social, así como de promover valores como la tolerancia, el respeto, la solidaridad, la *rendición de cuentas* o el diálogo,- para de esa manera incentivar la participación ciudadana y el respeto al *Estado de derecho*. Todo ello constituye una tarea social de gran envergadura, por lo que el aporte que pueden realizar los *organismos electorales* implica un esfuerzo permanente y programado, de manera- que paulatinamente se logre permear el tejido social para que la *ciudadanía* se constituya, por sí misma, en agente multiplicador de la cultura democrática.

En América Latina, 15 países han asumido la labor de educación en *democracia*, a partir de instancias especializadas en los *organismos electorales*, según se muestra en el Cuadro 1. Cada una tiene su propio diseño, énfasis y características particulares.

Cuadro 1: América Latina. Institutos o escuelas de capacitación y formación electoral de los *organismos electorales*

Organismo electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
Cámara Nacional Electoral Argentina	Escuela de Capacitación y Educación Electoral	Noviembre de 2009, por acuerdo No. 128/09 de la Cámara Nacional de Elecciones
Tribunal Superior Electoral Brasil	Escuela Judicial Electoral	Resolución No. 21-185 TSE, agosto de 2002.
Tribunal Supremo Electoral Bolivia	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	Febrero de 2009, con la nueva Constitución Política.
Registraduría Nacional del Estado Civil Colombia	Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales	Resolución 4344 de 2007
Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	Setiembre de 2009, con la aprobación del Código Electoral, Ley No. 8765
Consejo Nacional Electoral Ecuador	Instituto de la Democracia	Setiembre de 2011, por mandato de la Constitución Política 2008, artículo 219, numeral 13 Resolución PLE-CNE-6-30-8-2011, del 30 de agosto de 2011
Tribunal Supremo Electoral Guatemala	Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral (Instituto Electoral)	Febrero de 2010, por acuerdo No. 35-2010 del Tribunal Supremo Electoral
Tribunal Supremo Electoral Honduras	Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana	Certificación 486-2010 del Acta 33-2010, punto II, numeral 14, de 12 de julio de 2010

Organismo electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México	Centro de Capacitación Judicial Electoral	Año 1995, por expedición del “Acuerdo que establece los lineamientos generales para la instalación y funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral”
Instituto Federal Electoral México	Centro para el Desarrollo Democrático	30 de junio de 1998, con el nombre de Centro de Formación y Desarrollo; cambió su nombre al actual el 29 de abril de 2005
Tribunal Electoral de Panamá	Centro de Estudios Democráticos	Acuerdo de Sala 12-1, de 5 de febrero de 2014
Jurado Nacional de Elecciones Perú	Escuela Electoral y de Gobernabilidad	2005, por Resolución No. 125-2005 del Jurado Nacional de Elecciones
Junta Central Electoral República Dominicana	Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil	Noviembre de 2006, por acuerdo 27-06 del Pleno de la Junta Central Electoral
Poder Electoral Venezuela	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral	Diciembre de 2010, por Resolución No. 101221-0519 del Consejo Nacional Electoral

Fuente: Picado y Aguilar (2008). Actualizado a 2016.

B. Funciones

Las funciones asignadas a estas instancias de capacitación son variadas y sus posibles combinaciones cambian de país en país. Se pueden sintetizar en cinco grandes ejes de trabajo, que permiten abordar, desde diferentes metodologías, los temas sustanciales que inciden en el fortalecimiento del sistema democrático:

La promoción de valores democráticos mediante estrategias de educación cívica adaptadas a diferentes sectores de la *ciudadanía*. La *capacitación electoral* mediada para diferentes actores electorales.

La capacitación dirigida a *partidos políticos* y agrupaciones políticas sobre aspectos de la *legislación electoral*.

La actividad académica sobre *elecciones* y *democracia*, que incluye investigación, reflexión, docencia y publicaciones.

La creación de centros de documentación especializados en *democracia* y *elecciones*.

C. Público meta

El público meta abarca desde conglomerados tan amplios como la *ciudadanía* en general, hasta audiencias más acotadas, principalmente *partidos políticos*, actores electorales (miembros de juntas receptoras de votos, fiscales), población estudiantil, docentes de escuelas y colegios, estudiantes universitarios, periodistas, *organizaciones de la sociedad civil*, profesionales liberales con actividades ligadas al *sistema electoral*, y *funcionarios electorales*. Cabe destacar que se procura dar particular atención a sectores tradicionalmente excluidos o con mayores dificultades para participar en *política*, tales como comunidades indígenas o sectores de la población con capacidades especiales, entre otros.

En los casos en que el público meta es la “*ciudadanía* en general”, la amplitud del término provoca que la labor a desarrollar sea más difícil de enfocar y de visibilizar. Es por ello que las distintas escuelas e institutos han procurado utilizar mecanismos variados para cubrir sectores poblacionales amplios, generalmente a través de campañas de sensibilización, actividades académicas, programas televisivos o radiales,

producción de documentos, etc. Sin embargo, las estrategias para llegar a la *ciudadanía* siempre tendrán limitaciones, por lo que esta labor usualmente se desarrolla por aproximaciones sucesivas y demarcando sectores a partir de criterios geográficos, etarios, entre otros.

D. Tipos de programas de capacitación

La oferta de capacitación que brindan las escuelas e institutos de capacitación de los *organismos electorales* está centrada, principalmente, en programas de corta duración, enfocados en temas específicos relativos a la *democracia* y sus instituciones, al *sistema electoral* y sus componentes, a la *participación política* y los valores democráticos. A esto se suman cursos dirigidos a los *partidos políticos* en áreas como liderazgo, organización de estructuras, *democracia interna*, *financiamiento político*, comunicación política, género, entre los más destacados. Además, existe un énfasis temático sobre el régimen electoral en general y el *proceso electoral* en particular.

Si bien la capacitación puntual y de corta duración es la que prevalece, algunos países tienen esquemas más especializados, ofreciéndose programas de formación a nivel de diplomados y maestrías, usualmente a partir de convenios con universidades nacionales o internacionales. Un elemento importante con relación a las modalidades de capacitación, que redundará en una mayor cobertura de las poblaciones meta, es el creciente uso de *tecnologías de la información*, específicamente de las diversas modalidades de capacitación virtual.

E. Investigación y publicaciones

El área de investigación y publicaciones busca promover la investigación sobre temas vinculados a los *derechos políticos*, la *administración electoral*, la *justicia electoral*, la *participación política* y la *democracia*. En algunos casos, hay instituciones que ya poseen una producción editorial especializada, como sucede en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia de Costa Rica, el Centro de Capacitación Judicial Electoral de México, o en Perú, donde se produce la Revista Derecho Electoral y la serie Cuadernos para el Diálogo. De igual forma, cabe indicar que las escuelas e institutos de capacitación producen una serie de documentos, folletos o fascículos académicos que

son utilizados en sus actividades de capacitación y que son diseñados en función de la población que recibe la instrucción.

Algunos países poseen dentro de su estructura funcional un centro de documentación o biblioteca que brinda diversos servicios de difusión e información al público. En algunos casos estos centros de documentación están directamente adscritos a la instancia de capacitación, mientras que en otros están dentro de la estructura funcional del *organismo electoral*.

F. Estructura organizativa

Los diseños organizacionales que han adoptado las escuelas e institutos de formación son variados; sin embargo es posible identificar, como elemento común, que se agrupan alrededor de los ejes temáticos descritos en sus funciones. La mayoría se organiza a partir de una dirección general, la cual es apoyada por jefaturas o coordinaciones de las áreas de trabajo especializadas. Se observa, asimismo, la existencia de unidades administrativas y, en algunos casos, una autoridad superior o bien un consejo académico, en el que participan los magistrados del *organismo electoral*.

G. Financiamiento

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, predominan dos modelos: el cargo al presupuesto ordinario del *organismo electoral* y, en algunos países, la recepción de donaciones nacionales o internacionales. En la mayoría de casos, para el desarrollo de proyectos es posible la suscripción de convenios de cooperación, asistencia técnica o académica con otras instituciones u organizaciones vinculadas a la educación, o bien con organismos de cooperación internacional.

Vocablos de referencia:

Capacitación electoral - Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Cultura política - Democracia - Elecciones - Estado de derecho - Organismos electorales - Participación política - Partidos políticos - Sufragio

Bibliografía:

Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D. et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Jiménez, M., y Mujica, P. (2000). Educación electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- López Pintor, R. (1999). *Votos contra balas*. Barcelona: Planeta.
- Núñez, E. (1999). Desafíos del trabajo de educación ciudadana: La colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En: IIDH/CAPEL. *Capacitación cívica y electoral. Cuadernos de CAPEL*, 44.
- Picado León, H. (2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista Derecho Electoral*, 14, 168-189. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Picado León, H., y Aguilar, I. (2012). La formación en democracia: Nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista Derecho Electoral*, 14, 116-141. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Sobrado González, L. A. (2008). Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista Derecho Electoral*, 5. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Thompson, J. (2012). La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 14, 1-26. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Thompson, J., y Corvetto, P. (2007). Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones. *Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia*. Lima: ONPE/CAPEL.
- Zovatto, D., y Orozco, J. J. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM.

Ileana AGUILAR OLIVARES

Hugo PICADO LEÓN

ELECCIONES

I. Concepto

Como muchos otros conceptos clave de la *política*, el concepto de *elección* está marcado por un dualismo de contenido. Por una parte, puede tener un sentido neutro o técnico y, por la otra, un sentido sesgado u ontológico. El significado neutro de *elecciones* puede ser: una técnica para

escoger 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. Por su parte, el significado ontológico se basa en vincular el acto de elegir con la posibilidad real de que el *elector* opte en forma libre entre ofertas políticas diferentes, al amparo de normas jurídicas efectivas que garanticen el *derecho electoral* y sus *derechos políticos*.

La definición de las *elecciones* como un método democrático para escoger a los representantes del pueblo conjuga ambos significados, ya que la adopción de reglas y procedimientos propios de una *democracia* para reflejar la pluralidad política y asegurar la equidad entre los *electores*, así como entre los participantes en la contienda, garantizan que la decisión de los primeros se exprese en forma libre y auténtica.

Como señala Kelsen, la *elección* es una función especial de la *democracia*, ya que “es un método específico de selección de dirigentes entre la comunidad de los dirigidos”, que se caracteriza porque participan en él una pluralidad de órganos parciales (los *electores*), que a través del *voto* crean un órgano que produce las normas que los vinculan (Kelsen, 2006,

195-197). Sin embargo, las *elecciones*, **per se**, no hacen democrático a un *régimen político*, pues a lo largo de la historia muchos regímenes de otros tipos han adoptado esta práctica, de tal forma que es necesario identificar en ellas ciertas características para ser reconocidas como auténticas.

Esta situación, así como la influencia de otros factores, da como resultado la existencia de una gran diversidad de variantes en la práctica de las *elecciones* en todo el mundo, por lo que un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de *elecciones*.

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 se puede distinguir entre niveles nacionales y subnacionales; en el caso de la segunda, 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). También en cuanto a la segunda relación, conviene diferenciar entre *elecciones* presidenciales y parlamentarias, o sea unipersonales y pluripersonales y, dentro de las parlamentarias, entre *elecciones* unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una cámara de diputados y un senado.

En cuanto a la tercera relación es importante diferenciar entre *elecciones* simultáneas (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). En el caso de *elecciones* plurinominales, vale añadir la distinción entre *elecciones* de renovación completa o parcial y de *elecciones* intermedias, cuando las 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 consecuencias en los *resultados electorales*, y más aún para el funcionamiento del *sistema político* o en la *gobernabilidad* (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: 1) *elecciones* competitivas; 2) *elecciones* semicompetitivas; 3) *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 competitivas</i>		Sistemas democráticos
<i>Elecciones semicompetitivas</i>		Sistemas autoritarios
<i>Elecciones no competitivas</i>		Sistemas totalitarios

III. Importancia de las *elecciones*

Como lo señalamos anteriormente, el rol de las *elecciones* en los sistemas democráticos es fundamental por tres razones. En primer lugar, hay *democracia* cuando los detentadores del *poder* son elegidos popularmente en una competencia libre y abierta. 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* de las *mayorías*.

Además de servir como fuente de legitimación, en las *democracias* actuales las *elecciones* son procesos mediante los cuales se pueden encauzar los humores públicos y dirimir diferentes puntos de vista por vías pacíficas. También ayudan a que los ciudadanos reconozcan su papel como sujetos activos en la esfera pública y su capacidad de control sobre la actuación de sus *gobiernos*, de tal suerte que no sólo permiten la expresión de la voluntad del pueblo, sino que se convierten en una escuela de *democracia* y un momento en el que las y los ciudadanos pueden reivindicar su vocación y apuesta por la permanencia de este régimen.

Sin embargo, debe advertirse que si bien las *democracias* modernas son impensables sin *elecciones*, también requieren de la presencia y funcionamiento de muchas otras figuras y mecanismos constitucionales, ya que no basta pensar que la mera realización periódica de comicios es garantía suficiente para que éstas subsistan. Por el contrario, 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. Por su parte, las *elecciones* semicompetitivas tienen importancia para el respaldo que busca el *régimen político*, que se encuentra más expuesto que el totalitario a la opinión pública interna y externa. Finalmente, en los sistemas totalitarios las *elecciones* no juegan un rol en el *poder* político, no legitiman su ejercicio ni originan su cambio. En este caso, las *elecciones* son instrumentos de dominación política y social.

Cuadro 1: Importancia de elecciones

	Tipo de <i>elección</i>		
	Competitiva	Semi-competitiva	No competitiva
Importancia en el <i>sistema político</i>	Alta	Baja	Mínima
Libertad de elegir y ser electo	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de las <i>elecciones</i>	Garantizada	Limitada	Eliminada
Posibilidad de cambiar el <i>gobierno</i>	Sí	No	No
Legitimación del <i>sistema político</i>	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de <i>sistema político</i>	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 los 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 es- tructurales:

La estructura del sistema social (estratificación y movilidad social, coexistencia o conflicto entre etnias, religiones, etc.; grupos de interés, **cleavages** y antagonismos sociales).

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).

La estructura del *sistema de partidos* (número, 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, funcional y parlamentario, así como un *sistema de partidos* moderado en su cantidad, 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 secuencial 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* semicompetitivas 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 Cuadro 1. 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.

El respeto y la tolerancia, el reconocimiento del *pluralismo*, la lógica de la inclusión como fundamento de una sociedad democrática, la laicidad, la construcción de acuerdos para incorporar las visiones de los otros y las *elecciones* como el mecanismo democrático por excelencia para poder cambiar a los gobernantes sin derramamiento de sangre, son todos principios en los que se funda la *democracia*. Por esta razón, las sociedades latinoamericanas requieren hoy día avanzar en la construcción de una *ciudadanía* políticamente activa, acompañada de acciones para fortalecer a las instituciones electorales, el impulso de mecanismos para rendir cuentas, regular el dinero invertido en la *política* y garantizar la pluralidad de medios, a fin de crear las condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones su derecho a participar en *elecciones* libres y equitativas.

Desde esta perspectiva, y de cara a los próximos años, la *consolidación de la democracia* supone asumir que la insatisfacción con ésta, conlleva un desafío colectivo e intergeneracional por construir y consolidar una *ciudadanía* que se informe, participe en muy distintos espacios, discuta y exija a las autoridades de manera responsable. Si se reconoce el riesgo de que los ciudadanos de la región sean refractarios a las desigualdades, a la intolerancia, a la discriminación y a la violencia que cada vez más caracterizan el paisaje actual de nuestras sociedades, si se coincide en el riesgo que trae consigo la propagación del discurso antipolítico y antipluralista, entonces existe un buen punto de partida para que se impulse en la región latinoamericana una cultura cívica que combata las visiones simplificadoras y maniqueas, y que procure a partir de estimular la deliberación pública, racional e incluyente, la importancia de las *elecciones* para la compleja convivencia democrática.

Vocablos de referencia:

Competición/competencia política - Democracia - Poder - Procesos electorales - Sistemas políticos - Sufragio

Bibliografía:

Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

Carreras, F. de, y Valles, J. M. (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Blume.

- Corporación Latinobarómetro (s/f). *Informe Latinobarómetro 1995-2015*. Recuperado de: [http:// www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Fundación Friedrich Ebert (comp.) (1986). *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1992). *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996*. Urnas y desencanto. San José: IIDH.
- Kelsen, H. (2006). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (2a. ed.). México: FCE .
- Nohlen, D. (ed.) (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: IIDH/ CAPEL.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: CEC.
- Pomper, G. (1967, octubre). The Concept of Elections in Political Theory. *The Review of Politics*, 29 (4), 478-491.

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO
Mario FERNÁNDEZ BAEZA
Dieter NOHLEN

ELECCIONES PRIMARIAS

Ver: SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

ELECTOR

Ver: ELECTORADO

ELECTORADO

I. Concepto

La acepción *electorado* comprende a las personas que tienen derecho a ejercer el *sufragio* en los *procesos electorales* convocados para la designación de las autoridades públicas o en las consultas populares previstas por la constitución y las leyes, tales como plebiscito y referéndum. El *electorado* es el conjunto de *electores*, es decir, el *elector* considerado no en su individualidad, sino como constitutivo de un colectivo con características similares.

En un sentido más restringido se utiliza el término **selectorate** en la tradición anglosajona, diferenciándolo de **electorate**, para referirse a las personas que tienen derecho a sufragar en las *elecciones* primarias de los *partidos políticos* (Gallagher, 1998). Este “continuum del electorado partidario” puede comprender un amplio segmento, el cual va desde todos los *electores* en las *elecciones primarias* abiertas, pasando por los miembros del partido en las *elecciones primarias* cerradas, hasta los delegados partidarios o la cúpula dirigencial, cuando se utilizan mecanismos más excluyentes de selección (Hazan-Razat, 2010).

El concepto de *electorado* está muy vinculado al derecho al *sufragio* activo, si bien es cierto que el *sufragio* tiene una historia más antigua pues ya se utilizaba en numerosas sociedades predemocráticas como un instrumento para la decisión en órganos colegiados privilegiados, constituidos por la nobleza, el clero o representantes designados de los monarcas de turno. Por esto es necesario colocar esta acepción en un contexto en el cual se ha consagrado el *sufragio* universal como el mecanismo básico para la designación de los gobernantes. Se trata de un concepto dinámico, en constante evolución, en la medida en que inicialmente las sociedades democráticas se fundaron en un *voto* censitario que se fue universalizando y que aún tiene importantes retos de inclusión.

Elector y electorado

Para ser parte del *electorado* hay que cumplir con una serie de requisitos establecidos regularmente por la constitución de cada país.

La condición de *elector* se encuentra frecuentemente vinculada a la adquisición de la *ciudadanía*. En casi todas las constituciones de América Latina, la *ciudadanía* se adquiere a los 18 años de edad, aunque algunos países (Brasil, Ecuador) permiten el *voto* a quienes han cumplido 16 años. México, además del requisito de *ciudadanía*, exige el “tener un modo honesto de vivir” (Constitución de México, art. 34).

En el caso de los extranjeros, algunos países reconocen su derecho al *sufragio* para las *elecciones* municipales, mientras que en Ecuador, después de 5 años de residencia permanente pueden participar en todos los *procesos electorales* (Constitución de Ecuador, art. 63).

En términos prácticos, para que un *elector* pueda ejercer el *sufragio* deberá inscribirse en el *registro electoral* y adquirir el documento de identificación requerido para votar. La inscripción en el *registro electoral* es lo que permitirá la emisión del *padrón electoral*, documento que identifica por sus nombres, apellidos y número de documento de identidad, a quienes integran el *electorado*, precisando además en cuáles mesas o *colegios electorales* les corresponderá ejercer el *sufragio*.

También hay que considerar los denominados “requisitos negativos” para ser *elector*, es decir, la ausencia de “determinadas causas, circunstancias o condiciones que imposibilitan para el ejercicio del derecho de sufragio” (Aragón, 2007, p. 183). Dentro de los requisitos negativos más comunes en la legislación de América Latina podemos señalar “la condena judicial que imponga la interdicción, la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía”, el estar en “servicio activo de las Fuerzas Armadas o Policiales” o “exclusivamente de las Fuerzas Armadas”, y los “condenados criminalmente a pena privativa de libertad” (Aragón, 2007).

III. Diferentes tipos de *electorado*

Una primera distinción con respecto al *electorado* es la que se refiere al *electorado* “activo”, esto es, no simplemente las personas que tienen derecho al *sufragio* y figuran en el *padrón electoral*, sino las que efectivamente ejercen el *sufragio* asistiendo a votar el día de las *elecciones*. La información respecto al *electorado* activo se compila en el denominado padrón de concurrentes, que contiene los datos de las personas que participaron en los comicios.

La importancia del *electorado* activo está relacionada con el hecho de que este es el que realmente construye la voluntad política a través de las urnas, en tanto que el *electorado* que prefiere no ejercer el derecho al *voto*, el *electorado* abstencionista, no ejerce ninguna influencia real en la *elección* de los gobernantes.

En otro sentido, el *electorado* suele clasificarse por sexo, edad, demarcación política y lugar de residencia. Otra clasificación importante en los países en los cuales existe el *voto* en el extranjero, es el *electorado* del exterior. También tenemos el *electorado* compuesto por extranjeros, por integrantes de una etnia determinada o aquel que constituyen las personas que sufren prisión preventiva y que pueden ejercer el *sufragio*.

En el marco de las *campañas electorales*, la tipología del *electorado* se fundamenta en la forma en que ha votado históricamente, es decir,

(...) la clasificación que tradicionalmente se hace de los electores toma en consideración la orientación de su voto y las simpatías políticas que se han formado los ciudadanos a través de los años. De esta forma, la segmentación habitual de mercados ha clasificado a los electores en cuatro categorías: el voto duro, el voto blando, el voto opositor y los indecisos (Valdés y Huerta, 2011).

IV. Comportamiento electoral

Los datos segmentados del *electorado* que se encuentran en la información estadística consolidada del *padrón electoral* constituyen un instrumento clave para el trabajo gerencial de los *partidos políticos*. La organización etaria, por sexo, municipio y provincia de los *electores*, permite a los partidos realizar los estudios de mercado electoral necesarios para la definición de sus estrategias políticas.

La profesionalización de la *política* ha conducido a que los *partidos políticos* y sus candidatos inviertan una parte importante de sus esfuerzos y recursos en el estudio del *electorado*. Se trata de saber no únicamente cuáles son las opiniones y simpatías políticas del *electorado*, sino también los temas que le preocupan, sus deseos, sus aficiones, qué medios de comunicación utilizan, en fin, cualquier información que pueda ser útil a los partidos para diseñar la estrategia política y la *campaña electoral* que les proporcione el triunfo en las *elecciones*.

En el caso del *electorado* activo uno de los estudios demoscópicos que con más frecuencia se realiza son las denominadas encuestas a boca de urna o **exit poll**, que permite estimar los *resultados electorales* en un momento determinado de la jornada de votación o una vez ésta haya concluido.

El análisis del *comportamiento electoral* trata de diagnosticar las principales características del *electorado* al momento de sufragar. Así, por ejemplo, los *resultados electorales* pueden indicarnos si el *electorado* tuvo tendencia a concentrar el *voto*, cuánto utilizó el “*voto preferencial*” o si prefirió los candidatos masculinos a los femeninos. Pero para descubrir cuáles son las razones que más han influido en su decisión de votar, cuál es su nivel de compromiso político o cuáles son las tendencias ideológicas que predominan en su seno, tenemos que recurrir a las encuestas. Las técnicas muestrales permiten introducir otras segmentaciones en el *electorado* que no provienen de los datos básicos del *registro electoral*, tales como el nivel educativo, la condición socioeconómica y los vínculos de los votantes con los medios de comunicación.

En un estudio realizado en Costa Rica después de las *elecciones* del 1998, Fournier pretende “establecer una tipología de electores de modo que podamos entender cuáles son los principales tipos de costarricense, en lo que respecta a las actitudes y comportamientos políticos, y cómo estos tipos de electores se vinculan con la política” (2002). En ese mismo sentido se inclina el estudio “Perfil del elector peruano”, auspiciado por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

También el *electorado* abstencionista ha sido objeto de análisis, sobre todo indagando cuáles son las razones que le hace preferir no ejercer el derecho al *voto* y qué circunstancias podrían influir en una eventual *participación política*. Para algunos autores, el abstencionismo “es parte de las opciones del comportamiento político” (Fournier, 2002), mientras que para otros es simple apatía electoral, a menos que se exprese a través de un *voto nulo* cuantificable, como sucede en Colombia. Precisamente de este último país es el estudio “Abstencionismo electoral en Colombia” (Barrero, 2014) y el denominado “Ubicación ideológica de los ciudadanos en Colombia” (Gallego, 2014), ambos auspiciados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y que exploran las actitudes del *electorado*

en materia de participación, adscripción política, opinión sobre temas morales conflictivos (aborto, homosexualidad, eutanasia, conflicto armado),- entre otros puntos.

Un estudio que ha analizado de manera sistemática la *cultura política* en América Latina, de la población en general y del *electorado* en particular, es el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), a través de la encuesta Barómetro de las Américas, que suele tener un capítulo dedicado a cada país, con información- relevante sobre apoyo al *sistema político*, confianza en las instituciones- políticas, ideología y partidismo, afiliación partidaria, así como otros temas de interés.

V. Volatilidad del *electorado*

Un lugar central en los estudios del *electorado* lo ocupa la llamada volatilidad electoral, es decir, el análisis del cambio de adhesión de un segmento del *electorado* de una *elección* a otra. Se suelen asociar los bajos índices de volatilidad electoral con una mayor institucionalización y estabilidad del *sistema de partidos*.

En ese sentido se expresa Grotz, que vincula la volatilidad electoral a “cambios generacionales en el electorado”, a “un escaso nivel de representatividad política” y a “la incorporación de nuevos electorados” (Grotz, 2013). También se ha afirmado que “los bajos índices de volatilidad se originan- en la preeminencia de un comportamiento de voto estable a nivel del electorado” (Avendaño y Sandoval, 2013). Sin embargo, algunos enfoques apuntan a que es posible la coexistencia de una baja volatilidad electoral con una creciente desafección del *electorado* hacia los *partidos políticos*, lo cual podría explicarse en “un escenario de constante rotación- del electorado” donde se produzca una autocompensación “del conjunto de cambios de movilidad de los votantes y de variaciones en la composición del electorado efectivo” (Avendaño y Sandoval, 2013).

Por tratarse de investigaciones de carácter sociológico, los estudios sobre el *electorado* tienen una naturaleza esencialmente relativa, ya que la composición del *electorado* está en cambio permanentemente, así como también sus preocupaciones, intereses o aficiones. Las tendencias que se pueden verificar en unas *elecciones* probablemente sean muy

distintas en los comicios subsiguientes y, si no lo son, en modo alguno esto puede interpretarse como una regla o característica inmutable del cuerpo electoral.

Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral - Elector - Sufragio activo y pasivo

Bibliografía:

- Aragón, M. (2007). Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.
- Avendaño, O., y Sandoval, P. (2013). Volatilidad electoral y desafección política en las elecciones parlamentarias chilenas 1993-2009. *Revista de Sociología*, 28, pp. 141-164.
- Barrero, F. (2014). *Abstencionismo electoral en Colombia: Una aproximación a sus causas*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil/CEDAE.
- Fournier, M. V. (2002). Una tipología de los electores. *Revista Ciencias Sociales*, IV (98), 9-18.
- Gallagher, M. (1998). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.
- Gallego, G. (2014). *Ubicación ideológica de los colombianos*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil/CEDAE.
- Grotz, M. (2013). *Volatilidad en el mercado electoral: Efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina* (documento inédito). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Hazan, R., y Harat, G. (2010). *Democracy Within Parties*. Nueva York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Compendio Legislación Nacional Electoral*, T. I. México: UNAM.
- Jurado Nacional de Elecciones (2010). *Perfil del elector peruano*. Lima: CECOSAMI.
- Ramírez, O. (2010). *Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006*. San José: Editorial UCR.
- Valdés, A., y Huerta D. (2011). ¿Qué mueve a los votantes? Un análisis de las razones y sinrazones del comportamiento político del elector. *Revista Razón y Palabra*, 75. Recuperado de: <http://www.razonypalabra.org.mx/>.

José Ángel AQUINO

EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES

I. Etimología y génesis

El término emblema proviene del latín **emblema**, extraída del griego **ἔμβλημα**. De acuerdo al Diccionario Etimológico Chileno, los romanos le atribuyeron al emblema un sentido específico: designaba una especie de cuadro o escena de pequeña dimensión que se colocaba en el centro de los grandes y preciosos mosaicos romanos. Este emblema era una imagen muy representativa que servía de distintivo para identificar el tema del mosaico, es decir, “si un mosaico tenía como tema las hazañas de Hércules, el emblema podía ser una figura del héroe revestido de sus atributos”. El fundador del género humanista de la emblemática fue el italiano Andrea Alciato (1492-1550), doctor en derecho y profesor de la Universidad de Avignon y de la Universidad de Bourges, quien por vez primera aplicó los métodos humanistas al estudio de las fuentes del derecho de su época. Su obra “De verborum significatione” representa la mayor expresión de lo anterior (Zafra y Azanza, 2009).

II. Concepto

Un emblema es una composición artística que transmite un pensamiento, una enseñanza, mediante una combinación de imagen y texto que se enriquecen mutuamente (Zafra y Azanza, 2009). Los emblemas se utilizan para introducir una idea, y es por esta razón que se han utilizado como instrumentos educativos, de predicación, propaganda, entre otros.

El logotipo es un distintivo o gráfico formado por letras, abreviaturas, entre otros, que representa visualmente a una entidad o producto. Un logotipo puede formar parte de un emblema.

Con relación a la materia electoral, *partidos políticos*, pactos electores y candidatos utilizan emblemas y logotipos para ser identificados por la *ciudadanía*, como forma de adoctrinamiento político, así como también para distinguirse de otros *partidos políticos*, pactos o candidatos.

III. Características

Hoy en día la comunicación visual y la forma de transmitir tienen un rol importante en la sociedad. Estas técnicas se modernizan constan--

temente, van cambiando de acuerdo a las necesidades del público objetivo. *Partidos políticos*, pactos electorales y candidatos adoptan un emblema, logos o símbolos para capturar la atención del *electorado*. Estos símbolos resultan muy útiles cuando se trata de personas analfabetas al momento de realizar *propaganda electoral* o para solicitar su respectiva inscripción.

Entre los derechos legales de los partidos y pactos electorales se encuentra la protección del nombre, su abreviación y sus símbolos. Cada partido contará con personalidad jurídica y será tratado de manera igualitaria, independientemente de las ideas políticas, la adscripción étnica y la lengua o religión de sus miembros (Ace Project, s/f).

En las *legislaciones electorales* latinoamericanas –por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, El Salvador, Chile, entre otros–, al formarse un partido se exige que éste presente su respectivo emblema y logotipo como requisito esencial para la aceptación de su solicitud de inscripción.

IV. Sentencias

La *legislación electoral* en Iberoamérica suele exigir que los símbolos o logotipos no se parezcan a los de otros países registrados o a los de una entidad privada o empresa. En algunos países se prohíbe el uso de símbolos de tipo religioso o nacional. También se pueden encontrar restricciones respecto al uso de colores que se asemejen a los de la bandera o símbolos nacionales. De igual forma, lo hacen con símbolos que aludan a nombres de personas naturales o los que atentan contra la moral del país.

La protección legal de los símbolos y logotipos también ha sido un elemento- incorporado en algunas legislaciones, por ejemplo, en Colombia la Ley No. 130 de 1994, que dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, establece:

Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral. Éstos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier- otro ya existente. El nombre del partido o movimiento

no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o foné-tica- con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

Dicha regulación también tiene su alcance en las *campañas electorales*, al establecer que:

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Por su parte, la legislación de República Dominicana prohíbe la utilización no autorizada de los lemas, bandera, o emblemas de los *partidos políticos* debidamente registrados, contemplando sanciones penales para los infractores. El Tribunal Superior Electoral es responsable de conocer las violaciones a esta ley. En este sentido, la consideración de la ley es que:

(...) los símbolos, emblemas, banderas, dibujos, colores y lemas, que identifican los partidos y agrupaciones políticas, resultan indispensables para desplegar sus labores de propaganda y difusión, de donde, son bienes jurídicos que están en su patrimonio, y por tanto, merecen ser protegidos (Ley No. 30-06 de 2006).

En ambos casos, el incumplimiento de estas protecciones legales puede derivar en el dictamen de una sentencia y/o castigo.

Un ejemplo de sentencia relacionada a logotipos y símbolos es el caso- del Partido Popular Cristiano del Perú. Tal como lo enuncia el excongresista Xavier Barrón, “(h)asta la década del ochenta, el emblema del partido era el sol radiante, pero a raíz de tres derrotas consecutivas, a fines septiembre de 1984, el partido decide comenzar a buscar otra imagen”. Dentro del abanico de posibilidades surgió un sol púrpura, luego una cruz de malta con doble travesaño color azul y el mapa del Perú, que finalmente resultó elegido.

En el caso de República Dominicana, el art. 3 establece que “Los representantes legales del partido o agrupación política, podrán ser castigados personalmente con seis (6) meses a dos (2) años de reclusión, cuando se compruebe que éstos fueron los perpetradores de la violación a la presente ley”.

El Jurado Nacional de Elecciones del Perú emitió una sentencia al partido indicando que no podían utilizar un símbolo de origen patrio. La defensa de la entidad estuvo basada en que “según la Constitución, los símbolos de la patria son la escarapela y la bandera. Además, el mapa no era exactamente todo el territorio de la República, porque faltaba el mar de Grau” (Mitma Gaona, 2014). Con ese argumento dicho partido se adjudicó la causa.

Otras legislaturas, como en Colombia, prohíben incluir o reproducir los símbolos patrios en la *propaganda electoral*. Esta medida se considera legítima en el entendido de que se orienta a proteger los valores que ellos representan, particularmente como emblemas de la unidad nacional y el sentimiento general de pertenencia a la Nación. Se pretende con ello evitar usos indebidos de estos símbolos, como la exaltación de los valores patrios que son comunes a todos los nacionales en cuanto representan un sentido general de pertenencia, en favor de una determinada opción política, generando confusión en el *electorado*. En ese sentido, el Pleno de la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) la prohibición de la figuración de la simbología patria obliga a las campañas a individualizar su imagen, con lo cual se garantiza una mejor identificación del candidato por parte de los electores y se permite la realización de un voto libre y sin coacciones, al que insta el artículo 258 de la Constitución Política (...) con el fin de que ninguna campaña saque provecho del peso simbólico de los emblemas nacionales, haciéndolo valer por encima de las virtudes de su propia campaña (Sentencia C-1153, 2005).

Tan importantes han llegado a ser los símbolos para los *partidos políticos* que éstos conciben que el emblema y los símbolos gráficos resultan determinantes a la hora de vincularlos con el *electorado*.

Vocablos de referencia:

Electorado - Legislación electoral - Partidos políticos - Propaganda electoral

Bibliografía:

Ace Project, Red de Conocimientos Electorales (s/f). *Partidos y candidatos*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/onePage>.

- Fernández-Cañaverl, D. (2010). El logo político como instrumento de significado en la comunicación electoral. *Comunicación y Hombre*, 83-101.
- Ley No. 130. Diario Oficial No. 41280, Bogotá, Colombia, 23 de marzo de 1994.
- Ley No. 30-06. Gaceta Oficial de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de febrero de 2006.
- Mitma Gaona, L. (2014). *Partidos y sus logos*. Recuperado de: <http://mercadonegro.pe/noticia/4223/partidos-politicos-y-sus-logos>.
- Proyecto de Ley Estatutaria No. 190, Senado de Colombia, 2010.
- Zafra, R., y Javier, A. (2009). *Deleitando enseña una lección emblemática*. Universidad de Granada.

Daniela HORMAZÁBAL
Patricio SANTAMARÍA MUTIS

ENCUESTAS ELECTORALES

La investigación de *opinión pública* es parte central de las *campañas electorales* de nuestro tiempo. Esta investigación se hace principalmente mediante encuestas, pero también se utilizan técnicas como sesiones de grupo (**focus groups**), entrevistas en profundidad, análisis de contenido y otras. Todo esto para conocer y comprender la intención de *voto*, la simpatía partidaria, la imagen de los dirigentes, la imagen de los partidos, las necesidades y las esperanzas de los *electores*. Esto se hace seleccionando una muestra de *electores* y aplicándoles un cuestionario igual a todos ellos.

La cobertura geográfica de la encuesta está definida por el tipo de *elección*. La encuesta puede ser nacional en el caso de *elecciones* presidenciales o generales. En *elecciones* parlamentarias se requiere una encuesta para cada circunscripción que elige diputados. En *elecciones* municipales se requiere una encuesta por cada municipio de interés.

Para que la muestra sea representativa de la población del área en estudio debe incluir personas de diferentes condiciones importantes

para la caracterización de los votantes, por ejemplo: diferentes edades, distintas condiciones económicas, urbanas y rurales, entre otras. La mejor manera de lograrlo es seleccionando una muestra al azar. Se requiere un detalle de cuántos votantes hay y cómo se distribuyen por municipio, localidad y centro de votación. Este detalle aparece en el registro o *padrón electoral*, que usualmente emite el organismo encargado de dirigir el proceso. Del mismo se escogen por sorteo localidades, en cada localidad se escogen bloques de viviendas y en cada bloque se escoge cierta cantidad de viviendas específicas a ser visitadas. En cada vivienda se entrevista a un solo *elector*.

El tamaño de muestra, o sea, la cantidad de personas a entrevistar, no tiene una relación directa con el tamaño de la población de interés. Independientemente de la cantidad de votantes en un país, la mayoría de las encuestas nacionales oscila entre 800 y 1500 casos. En poblaciones muy heterogéneas es preferible usar muestras más grandes.

Los bloques de viviendas seleccionados se señalan en mapas que se entregan al supervisor para que éste guíe a los encuestadores hasta el lugar de trabajo. Lo mejor es que los bloques de vivienda se escojan en la oficina para evitar sesgos producidos por el supervisor o los encuestadores, que pueden escoger sistemáticamente lugares de fácil acceso o que no parecen peligrosos. En el pasado se prefería usar mapas censales, pero como en la mayoría de los países no hay censos recientes, es cada vez más común el uso de Google Maps o herramientas similares.

El procedimiento de sorteo toma en cuenta la cantidad de *electores* inscritos en cada municipio o localidad, a modo que la cantidad de entrevistas sea proporcional a la población que ahí vota. Respetar el azar en la selección permite calcular el margen de error y así poder decir que los resultados de una pregunta están dentro de una franja, por ejemplo, de 3% para arriba o para abajo de la cifra obtenida. Por supuesto, los procedimientos de muestreo pueden ser más complejos dependiendo de las especificidades del país y la campaña. Así, es común estratificar primero por regiones o provincias y luego seleccionar la muestra en cada región, provincia o estrato.

También, si se cuenta con un censo de población reciente se puede hacer la selección de la muestra a partir de la cantidad de adultos resi-

dentes en cada segmento censal. En algunos países, en cada *elección* los ciudadanos interesados en votar deben comunicarlo al *organismo electoral* para ser inscritos en el registro de esa *elección*. En esos casos es preferible usar dicho registro y no usar el censo de población, pues muchos- adultos no podrán votar por no haberse registrado para hacerlo.

El cuestionario es una lista de preguntas que el encuestador debe leer textualmente- a todos los entrevistados. Antes de la salida al campo se hace una prueba piloto del cuestionario entrevistando a informantes que no son parte de la muestra principal. Esto para garantizar la adecuada comprensión- de las preguntas.

La lectura textual es necesaria pues si el encuestador hace la pregunta con sus propias palabras, puede influenciar sobre las respuestas del informante. Las preguntas se cargan en un teléfono celular o en una tableta, en donde se van anotando las respuestas. La aplicación permite registrar las coordenadas GPS para garantizar que las entrevistas se hacen en el lugar señalado en la muestra. Un problema del registro de la latitud y la longitud de la vivienda en donde se hace la entrevista es que se pierde el anonimato del informante, y éste es básico para facilitar que brinde respuestas- veraces a las preguntas sensibles. Es posible que el rechazo a ser entrevistado vaya aumentando en pocos años conforme la gente tome conciencia de que sus opiniones pueden ser fácilmente identificadas.

Usando las coordenadas como punto central se puede trazar un círculo que funcione como “geocerca”. Esto permite que el jefe de campo de la encuesta pueda ver, en tiempo real, en su computadora, si los encuestadores están trabajando dentro del área definida.

Si hay una buena conexión a internet, las entrevistas pueden enviarse al centro de cómputo conforme se van terminando. De no ser así, las entrevistas se pueden enviar cuando el encuestador se encuentre en un lugar con buen acceso. En el centro de cómputo se revisan los resultados y, cuando es posible y si es el caso, se llama por teléfono para volver a encuestar casos dudosos; también se puede ordenar la repetición de alguna entrevista que se considere mal hecha.

En el trabajo de campo se puede encontrar que el bloque de viviendas seleccionado en la muestra es una urbanización cerrada, un condominio o un edificio de apartamentos en donde la seguridad privada no permite

que los encuestadores entren. En estos casos se establecen procedimientos de sustitución. Igualmente, se hacen sustituciones de lugares inaccesibles. Sin embargo, es bien difícil obtener una muestra totalmente al azar, por eso es común que se establezcan cuotas para que a los encuestadores se les pida completar cierta cantidad de entrevistas de cada género, cada grupo de edad y otras variables de interés.

Además de las encuestas mediante visita domiciliaria, también se hacen encuestas telefónicas llamando a una muestra de teléfonos fijos. Estas encuestas son más rápidas y más baratas, pero no representan a todos los votantes, pues los teléfonos fijos se concentran en las clases medias y altas. Por otro lado, el desarrollo de la telefonía celular disminuye las líneas telefónicas fijas, pues casi todos los habitantes tienen un celular, por lo que tienden a prescindir de la línea telefónica para el hogar.

Las encuestas se pueden hacer llamando a teléfonos celulares, pero no se trata de encuestas estrictamente al azar pues no se cuenta con guías telefónicas de celulares. Un número celular puede estar en manos de un niño, un extranjero o alguien no inscrito para votar. Una limitación adicional es que en algunos países la legislación limita las llamadas a celulares para impedir el acoso de los **call centers** que llaman para vender algo, para cobrar o para encuestar. La tendencia es que sólo se pueda llamar a números en que su dueño ha aceptado formalmente recibir llamadas de encuestadores o vendedores.

También existen bases de direcciones electrónicas y podemos mandar cuestionarios por correo para que el ciudadano lo llene y lo reenvíe. El problema es que se reciben muy pocos cuestionarios de vuelta. También la respuesta es muy baja cuando el informante tiene que llenar el formulario en una página **web**.

En resumen, todas las alternativas presentan limitaciones. Las soluciones pasan por usar combinaciones de técnicas y esto funciona bien en la mayoría de los casos. Lo usual es que los resultados de la *elección* sean parecidos a los que señalan las encuestas finales del *proceso electoral*. Sin embargo, son cada vez más comunes los casos en donde todas o la mayoría de las encuestas presentan resultados muy alejados del resultado de la *elección*. Puede deberse a que los *electores* no dicen su verdadera intención de *voto* por temor o por vergüenza, o a que grandes cantidades

de *electores* cambian de intención de *voto* en los últimos días de campaña o el propio día de la *elección*. De momento no hay una explicación clara.

Los principales usuarios de las *encuestas electorales* son los *partidos políticos*, seguidos por los medios de comunicación. Hay otras organizaciones- que contratan algunas encuestas durante las campañas, por ejemplo, las universidades y centros de investigación que realizan encuestas con fines académicos. Los *organismos electorales* encargan encuestas que miden la credibilidad del *proceso electoral*, la imagen del propio organismo y la intención de participar en el proceso. En algunos países, la legislación permite a los partidos pedir préstamos a los bancos comerciales. Para los bancos la intención de *voto* es una de las variables principales para evaluar la capacidad de pago de un *partido político* y para eso contratan encuestas. Algo parecido sucede con los empresarios y otros donantes que encargan encuestas para definir a quienes apoyar y en qué proporción. Al leer una encuesta siempre es útil saber quién la pagó; en algunos países o territorios, la legislación obliga a divulgar la ficha técnica de la encuesta, incluyendo ese dato.

Las encuestas hechas para un partido sirven para diseñar y evaluar la estrategia y la marcha de la campaña. Normalmente el estratega y el jefe de campaña han participado en la elaboración del cuestionario y, cuando están los resultados, tienen acceso a la base de datos, los tabulados completos y la comparación con anteriores encuestas internas. También, el comando de campaña recibe comparaciones con los resultados de las encuestas de los medios de comunicación.

Las encuestas de los medios no pueden sustituir a las encuestas internas pues, además de ser un servicio que el medio da a su audiencia, debe ayudar a mantener y aumentar esa audiencia, para lo cual puede suceder que los redactores hagan énfasis en los resultados más “dramáticos” o “interesantes”. La campaña se pone más interesante cuando hay empate técnico entre candidatos, o cuando uno de ellos está muy cerca de ganar en primera vuelta. A menudo los medios no divulgan todas las preguntas y esto también reduce la utilidad de esas encuestas para el análisis estratégico. Sin embargo, algunos medios de comunicación desarrollan programas de encuestas de gran calidad técnica, a lo largo de muchos años, y éstas son de mucho valor para los partidos en el diseño de una nueva campaña.

Las encuestas contratadas por un partido no se divulgan pues podrían ayudar a que los opositores descubran elementos de la estrategia. Por otra parte, si se divulga una encuesta interna en la que el candidato sale bien, después es muy difícil ocultar encuestas en las que sale mal.

Los resultados provenientes de diferentes empresas encuestadoras en periodos similares deben ser parecidos, pero nunca son iguales. Esto se debe a diferencias en los cuestionarios y en los diseños muestrales. Cuando los resultados son dramáticamente diferentes puede deberse a hechos políticos relevantes ocurridos en esos días o a que una encuesta no fue bien hecha. En esos casos la mejor opción es encargar una nueva encuesta para verificar.

Es usual que en las campañas se den “guerras de encuestas”. Cuando un candidato pierde sistemáticamente en todas las encuestas, pierde donantes; también pierde cobertura de prensa, pues los medios dan prioridad a los candidatos con alguna opción de triunfo, y se afecta el estado de ánimo de la dirigencia y los voluntarios que colaboran en la campaña.

Algunas personas tienen la creencia de que la gente vota a ganar, es decir, que vota por el candidato que va adelante en las encuestas. Sin embargo, no hay evidencia concluyente de que esto sea así. Existe el llamado “voto útil”, que ocurre cuando el votante siente que su candidato preferido no va a ganar, y entonces vota por su segundo “preferido” con opción de triunfo.

Si lo que quiere el *elector* es recibir regalos o alguna ventaja de parte del ganador de la *elección*, no necesita votar a ganar, pues basta con decir que votó por el ganador una vez que concluya el conteo oficial de *votos*. Además, hay personas que no creen en las encuestas, por lo tanto los resultados no afectan su decisión. Es difícil encontrar una regla general al respecto.

A menudo la legislación señala que los *organismos electorales* deben pedir que las empresas encuestadoras se inscriban en un registro, y que al divulgar los resultados de una encuesta también divulguen una ficha técnica. Es común que se prohíba la divulgación de encuestas el día de la *elección* y algunos días o semanas antes. Esto parte del supuesto de que las encuestas “alteran” la intención de *voto*, e implica exagerar el

papel de las encuestas. Por otro lado, es cada vez más difícil impedir la divulgación de encuestas en los periodos de veda, pues internet facilita que sean publicadas desde otro país.

Los partidos necesitan encuestas para diseñar y evaluar estrategias, pero ganar una *elección* requiere mucho más que encuestas y estrategia. Una lista no exhaustiva de requisitos para ganar incluye: representar a grandes sectores del *electorado*, tener un buen candidato, ser un partido organizado con capacidad de reacción a la crisis, acceso a los medios de comunicación, un programa, mucho dinero y algo de suerte.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Opinión pública - Resultados electorales

Víctor BORGE

EQUIDAD ELECTORAL

I. Definición y concepto

El término equidad, del griego **epiqueya** y del latín **aequitas**, se define como “la apelación a la justicia en cuanto se dirige a corregir la ley en la cual se expresa la justicia” (Abagnano, 1996, p. 419, citado por: Ojesto, 2016, p. 8). Siguiendo a Tomás de Aquino, la **epiqueya** “pertenece a la justicia legal, y en cierto modo está contenida en ella y en cierto modo la supera” (Aquino, de, II-IIae, c.120). Bajo esta acepción, la equidad se traduce en la justicia para un caso concreto y la conversión de una norma genérica en una norma concreta e individualizada, tal como lo asevera Luis Recasés Siches (Enciclopedia Jurídica Omeba, 1979). Por ello, la equidad en las contiendas electorales se constituye en un principio de la justicia y de la *administración electoral*, para hacer efectivos los principios contenidos en la legislación en la materia.

Para que la contienda electoral se conduzca con equidad, ésta debe ofrecer condiciones de igualdad en la *competencia política* a los par-

tidos y candidatos involucrados, mismas que deberán garantizarse por las autoridades competentes. Para que así sea, la constitución, las leyes y acuerdos deben incorporar principios y reglas que fijen la proporcionalidad en el financiamiento, establezcan la distribución de tiempos y condiciones en medios de comunicación y, en general, permitan la adopción de medidas para que el acceso a las contiendas por el ejercicio del *poder* político se lleven a cabo en condiciones de igualdad para distintos actores, previniendo sanciones y *medidas cautelares* cuando éstas se incumplan.

II. Desarrollo del concepto

Generalmente se ha considerado que las *elecciones* están sometidas sólo al principio de legalidad, siendo necesario que las reglas y procedimientos estén claramente definidos en las normas. Este principio que configura el *Estado de derecho* no sólo da certeza a los actores que confluyen en los *procesos electorales*, como las autoridades, los *partidos políticos*, las personas que se postulan de manera independiente y los votantes, sino que permite que los legisladores y las autoridades electorales plasmen las políticas públicas fundamentales de la *democracia* al incluir en las leyes y acuerdos generales de la materia, las decisiones que regularían el desarrollo del *proceso electoral*.

Adicionalmente, las *elecciones* tienen que ser decididas en sus controversias y en sus resultados concretos, lo cual no puede agotarse con la ley sola, sino que corresponde a los operadores jurídicos el interpretar y aplicar a los casos concretos. Dar solución a los conflictos electorales es tan importante como aprobar las políticas legislativas electorales. Sin embargo, para lo segundo, el legislador da soluciones abstractas e impersonales, mientras que, para lo primero, el juzgador y la autoridad administrativa deben dar soluciones concretas e individualizadas. Para que el *elector* goce de libertad en la selección de sus opciones políticas y puedan actualizarse los valores democráticos plenamente contenidas en la *legislación electoral*, la justicia debe actuar como guía orientadora para los operadores jurídicos, que permita llevar a buen fin estos objetivos.

Durante la tercera ola democratizadora que menciona Huntington, en la que varios países de América Latina transitaron a la *democracia*, pocas

legislaciones de estas nuevas *democracias* han sido modificadas tantas veces como la electoral, entendida en el sentido amplio, con el fin de buscar a la equidad en la participación y en la *competencia política*. Como ejemplos de este frenesí reformador constante hay que mencionar el caso boliviano, cuya *legislación electoral*, después de ser aprobada en 1991, ha sido modificada más de cinco veces, o el caso ecuatoriano, en donde en poco más de 30 años de *democracia* ha aprobado tres constituciones diferentes, siendo la más reciente la de 2008 (Romero Ballivián, 2012, p. 294).

Sin embargo, para lograr la equidad en la contienda electoral se requiere no sólo reformar y aplicar la ley electoral textualmente, lo cual podría ser injusto y radical, pues el contexto y las circunstancias deben ser ponderados en los casos concretos. La aplicación mecánica de la ley electoral tiene riesgos que quizá ninguna otra ley cuente, pues siendo una ley esencialmente política en su contenido y fines, no está exenta de imprecisiones motivadas por los propios grupos parlamentarios, para quienes los términos equívocos o las lagunas podrían ser de utilidad para interpretaciones favorables a sus intereses.

De tal manera, la equidad en la contienda electoral tiene dos aspectos: las leyes relativas a las *elecciones*, con la imparcialidad debida, sin privilegiar a ninguna de las partes y, por otra parte, la existencia de autoridades electorales que las interpretan, establecen precedentes y crean procedimientos para la aplicación de los principios constitucionales y de tratados internacionales.

De acuerdo a los principios y reglas, la interpretación de las normas relativas a los casos concretos produce la consecuencia de que la contienda electoral tenga un resultado igualitario en la representación. Esta equidad se refleja en todo el proceso, desde las campañas hasta los *resultados electorales* (Tokaji y Hayward, 2011, p. 273). Esta interpretación la debe hacer el juez, por lo que él debe fungir como garante de la equidad en la contienda electoral. De esta manera, el legislador cuenta con la obligación de plasmar los principios de equidad con parámetros de generalidad, mientras que el juez al aplicar dichos parámetros a los casos singulares, no sólo resuelve una controversia sometida a su consideración, sino que dicta un criterio que define la justicia.

La equidad se refiere, entonces, a las condiciones de igualdad para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal —es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los *partidos políticos*, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada—, como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector. La *equidad electoral* se traduce en una *competencia política* justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.

III. Usos prácticos del concepto

En el ámbito interamericano, el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad de oportunidades, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha plasmado en decisiones como *Yatama*, *Castañeda Gutman* y *López Mendoza* (Dalla Via, 2012, p. 36).

También en su normatividad nacional, los países latinoamericanos han incorporado el tema de la equidad en la contienda a nivel constitucional. Por ejemplo, el artículo 18 de la Constitución de Chile establece que “(h)abrará un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”. De ello se entiende que este *sistema electoral* está basado en la igualdad de oportunidades, por lo que debe generar una competencia justa y fomentar la equidad en la contienda (Rosales, 2009, p. 284).

En México, con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, el concepto de equidad quedó plasmado expresamente en el artículo 134 constitucional como “equidad de la competencia entre los partidos políticos”, refiriéndose a la obligación de todos los servidores públicos de aplicar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, con imparcialidad.

Respecto a la actividad jurisdiccional, el principio de “un hombre un voto”, que introduce la igualdad en el *sufragio*, determinada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso Reynolds v. Sims 377 US 533 558 (1964), ha definido la equidad en la contienda electoral como la condición de igualdad de circunstancias de partidos y candidatos, pero también como un resultado igualitario en la *representación política*. En esa tesitura, se ha invalidado el establecimiento de un impuesto para poder votar, porque de ser así, la capacidad económica sería condición para ejercer el *voto*, afectando la oportunidad de igual protección de los votantes.

Para fortalecer la equidad en las contiendas electorales no sólo se ha protegido el ejercicio del *voto* sino que también se ha buscado ampliar la *participación política* para hacerla más incluyente. En esta categoría es importante mencionar políticas como el *voto* facultativo, el *voto* en casa, el *voto* desde centros penitenciarios, las *acciones afirmativas*, asientos reservados o distritación especial para personas indígenas, jóvenes o con perspectiva de género, así como las disposiciones de *paridad*. Por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Nicaragua se ha contemplado el *voto* facultativo desde los 16 años; en Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú, entre otros países, ya sea con base en reformas legales o decisiones judiciales, se permite el *voto* de personas en prisión; en México, en 2014, se ha incluido el principio de *paridad* en las *candidaturas* en las legislaturas federal y locales en la Constitución, sumándose a reformas legales previas, en el mismo rubro, en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela.

Además de estas medidas, la equidad en las contiendas también pasa por el *financiamiento político* y el acceso a medios de comunicación. En este contexto, uno de los tópicos más debatidos que se relaciona con la equidad es la posible confrontación entre libertad de expresión y la equidad en la contienda. En Estados Unidos, desde el precedente Buckley v. Valeo (424 US 1, 48-49 1976), se permitía que la ley pudiera fijar límites a la libertad de expresión cuando se impide o abusa de dicha libertad en detrimento de la expresión de otras personas. Complemento de lo anterior, también la Suprema Corte de Estados Unidos ha considerado que el capital de algunas corporaciones utilizado en las *campañas electorales*

puede tener efectos perturbadores y corrosivos en la contienda electoral, afectando su equidad (Austin v. Michigan Chamber of Commerce 494 US 659-660 1990). Sin embargo, la misma corte cambió totalmente de criterio al permitir el financiamiento de videos durante la campaña presidencial de 2008, autorizando a una entidad privada financiera una propaganda contraria a una precandidata, privilegiando la libertad de expresión sobre las restricciones impuestas a la legislación que pretendía desligar los intereses económicos de las campañas (Citizens United v. FEC 558 US 310 2010). Esta nueva tesis constituye una regresión al concepto de equidad que ya había elaborado ese tribunal constitucional.

Esta preocupación por la relación entre el dinero y la *política*, y sus efectos en la equidad en la contienda, ha derivado en estudios y reformas para garantizar la universalidad del *voto*. Las discusiones versan, principalmente, sobre los topes de gasto y el balance entre financiamiento público y privado, para garantizar las condiciones de equidad entre los participantes en las contiendas electorales y la relación de los candidatos y partidos con los individuos y sectores que representan (Muñoz Pogossian, 2015).

En el caso colombiano, por ejemplo, en un claro intento por desligar los intereses económicos de la campaña y de las actividades permanentes de los *partidos políticos*, se ha adoptado una legislación que ha establecido un sistema mixto de financiamiento, en parte público y en parte privado, el cual se encuentra sometido a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones (De la Calle, 2003, p. 3). México, por otra parte, ha adoptado en la última década, mediante diversas reformas constitucionales y legales, un modelo de comunicación en el que se definen los topes a gastos de campaña, se fiscalizan los recursos ejercidos por los *partidos políticos* y la autoridad electoral tiene control sobre los **spots** publicitarios en radio y televisión. Al respecto, la fiscalización resguarda los principios constitucionales y garantiza la certeza del empleo de los recursos públicos en los términos establecidos por la ley (Tribunal Electoral del Poder Judi-

Para un análisis sobre el modelo de fiscalización introducido en la reforma de 2014 y sus limitaciones, ver Gilas y Christiansson, 2016.

cial de la Federación, TEPJF, SUP-RAP 91/2007), para lograr la equidad en los recursos públicos durante las *campañas electorales*.

Aunado a lo anterior, el 29 de enero de 2016, la Constitución fue reformada para incluir en el artículo 134 la prohibición de todos los servidores públicos para aplicar con parcialidad los recursos públicos confiados- a su responsabilidad e influir, en consecuencia, en la equidad de la competencia de los *partidos políticos*. Esta misma disposición fue reformada- desde el 13 de noviembre de 2007, regulando la propaganda gubernamental para evitar la inclusión de datos que identifiquen personalmente a los servidores públicos y que las autoridades se valgan del dinero público para promoverse, exigiendo así el principio de neutralidad e imparcialidad por parte de ellos en las contiendas electorales (Oropeza, 2012, p. 9).

Esta preocupación por el uso de recursos públicos también se refleja en documentos internacionales sobre buenas prácticas y recomendaciones en la materia, como los “Lineamientos para prevenir y combatir el abuso de recursos administrativos durante los procesos electorales”, aprobados por el pleno de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en 2016 (Barret, González Oropeza, Hirschfeldt, Lalchenko y Kask, 2016). Como instrumentos de referencia para legisladores, jueces, autoridades electorales, *partidos políticos*, candidatos y *electores*, estos documentos reflejan una preocupación y líneas de acción para fortalecer la equidad en las contiendas electorales.

Vocablos de referencia:

Financiamiento político - Legislación Electoral

Al respecto, el TEPJF ha sido explícito sobre este punto en la resolución correspondiente al SUP-RAP 76/2008, que establece que “(1)a utilización indebida de recursos públicos estatales a favor de la campaña del citado candidato obstaculiza la continuidad del desarrollo de la vida democrática del país, mermándose los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad que debe regir durante todo el proceso electoral; asimismo, el rebase del tope de gastos acordado por el Consejo General, merma el valor jurídico tutelado por la norma transgredida, a saber: el desarrollo de la vida democrática del país, pues atentaron contra el principio de equidad en la contienda que debe regir todo proceso electoral”.

Bibliografía:

- Aquino, de, T. (s. XIII). *Suma teológica*, (II-II). Recuperado de: <http://hjjg.com.ar/sumat/c/index.html#c57>.
- Barret, R., González Oropeza, M., Hirschfeldt, J., Lalchenko, S., y Kask, O. (2016). *Joint Guidelines for Presenting and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL\(2012\)075-e](http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL(2012)075-e).
- Dalla Via, R. A. (2012). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. *Serie de Cuaderno Capel* (57), 41.
- De la Calle, H., (2003, noviembre). *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos*. (Documento presentado en el Foro de la OEA, Cartagena).
- Gilas, K. M., y Christiansson, M. J. K. (2016). El nuevo modelo de fiscalización: La reforma fallida. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (16), 92-125.
- González Oropeza, M. (2012). *La utilización de recursos públicos con fines electorales. La experiencia de México*. (Reporte para la Comisión de Venecia). Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL\(2012\)075-e](http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL(2012)075-e).
- Muñoz-Pogossian, B. (2015). Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: Una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014. *Colombia Internacional*, (85), 53-80.
- Ojesto Martínez, F. (2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 1-23.
- Recaséns Siches, L. (1959). Equidad. En: *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. X, pp. 423-437. Buenos Aires: Driskill.
- Romero Ballivián, S., (2012). La búsqueda de la equidad: Breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI. *Serie de Cuaderno Capel* (57), 289-310.
- Rosales, C. M. (2009, enero-junio). Principios rectores en material electoral en Latinoamérica. *Revista IIDH*, 49, 265-309.
- Tokaji, D. P., y Hayward, A. R. (2011). The Role of Judges in Election Law. *Penumbra* (University of Pennsylvania), 159, 273-292.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ESCRUTINIOS

I. Concepto

Etimológicamente, *escrutinio* proviene del latín **scrutinium**, de **scru- tari**, acto de examinar algo, y se emplea para hacer referencia a la búsqueda e indagación de algo específico. En el ámbito político-electoral, el *escrutinio* hace referencia a la función pública mediante la cual, una vez concluida la *jornada electoral*, se verifican y consolidan los resultados de las votaciones.

El *escrutinio* consiste en el conteo, valorización y consolidación de los *votos* emitidos. Es el momento crucial del *proceso electoral*, con el cual se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas, mediante las cuales se determina el número de *votos* depositados u otorgados a cada candidato y/o *lista* de candidatos y, en consecuencia, se establecen los ganadores a cargos públicos (ejecutivos y/o de *representación política*).

Existen dos tipos de *escrutinios*, el manual y el automatizado. Por regla general, los *escrutinios* manuales se llevan a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del *voto*, realizándose las subsecuentes etapas en órganos electorales de mayor jerarquía o instancias superiores, cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que la(s) etapa(s) anterior(es). El *escrutinio* manual se sigue empleando en el 98% de los países. De 295 países en el mundo, sólo siete han implementado en sus jurisdicciones el *voto electrónico* –Bélgica, Estonia, Brasil, U.S.A., Venezuela, India y Filipinas–, cinco países han prohibido su implementación –Alemania, Finlandia, Holanda, Irlanda y el Reino Unido– y la gran mayoría sigue haciendo pruebas piloto, en busca de su implementación (Informadorpublico.com, 2010).

El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del *escrutinio* (*mesas de votación*) 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 o mesa electoral, al número de los *votos* emitidos a favor de cada uno de los partidos o

candidatos, al número de *votos en blancos*, nulos, así como al número de las boletas sobrantes de cada *elección*, entre otros, dependiendo de la legislación respectiva.

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 relativos, efectos jurídico-políticos plenos y aquellos que no producen efecto jurídico alguno. En este sentido, la cuantificación de *votos* que se lleva a cabo mediante el *escrutinio* preliminar supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes en el resultado de la *elección*. En Latinoamérica, la *legislación electoral* establece tres criterios básicos para clasificar los *votos*: válidos, blancos y nulos. En México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela no existe el criterio de *voto en blanco*, el cual automáticamente se convierte en *voto nulo*. En el Salvador, “se consideran como abstenciones, las papeletas depositadas que no tengan marca alguna. En ningún caso las papeletas sobrantes se tomarán como abstenciones”, es decir, su emisión no tiene ningún efecto posterior (Código Electoral, art. 203).

Existe cierta confusión en el uso de los términos “cómputo” y *escrutinio*, a los que, en algunas ocasiones, se les considera sinónimos. De acuerdo con lo expresado anteriormente, el concepto de cómputo sería más restringido que el de *escrutinio*, por cuanto se restringe a la simple labor cuantificadora, mientras 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 se califica el *voto* y se derivan sus consecuencias jurídico-políticas, como la conquista o conservación del *poder*, de la representación y su respectiva *legitimidad*.

En regiones y países que no cuentan con una tradición de *elecciones* competitivas y transparentes o que atraviesan crisis políticas, los *procesos electorales*, en general, y las actividades que se llevan a cabo en el proceso mediante el cual se valora y cuantifica el *voto*, suelen ser objeto de recurrentes y fuertes cuestionamientos. Iberoamérica no es la excepción a pesar de los grandes avances que se han logrado desde finales

de los 80¹, mediante la cooperación, el apoyo y asesoría internacional², así como de movimientos ciudadanos que promueven el control y vigilancia de los *procesos electorales* (Claire, 2007)³.

La experiencia política, no solamente de la región sino de la “*democracia electoral*” mundial, ha demostrado que el *proceso electoral*, en general, como el escrutador, en particular, bien pueden, algunas veces, producir resultados diferentes con referencia a los *votos* depositados en las urnas. Esto a tal grado que, no sin razón, se opina que “la oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno” o, dicho en otras palabras, “quien escruta elige” (Lehr, 1981). Esta opinión se mantiene, aunque el contexto haya cambiado. Y no es de extrañar, pues la batalla por la conquista o la conservación del *poder*, su ejercicio, legitimación y privilegios, no se agota en la *campaña electoral* sino, en ciertas ocasiones, los más osados políticos quieren ganar manipulando las *elecciones*, como los procesos mismos de *escrutinio* y, en otros casos, específicamente la oposición o los perdedores, cuestionándolos y desacreditándolos. Esta estrategia tiene más eco cuando las diferencias porcentuales entre los ganadores y perdedores son precarias.

Tres décadas después de los procesos democratizadores de la región, el contexto ha cambiado. Hoy en día existe mayor difusión de la información, pero, paralelamente, altos y sofisticados niveles de corrupción. Fraude y malas prácticas electorales son temas de los cuales se habla mucho pero se sabe poco, y se sabe poco porque son difíciles tanto de denunciar como de demostrar. Organizaciones no guber-

En el marco de los procesos de redemocratización en Sudamérica y de *democratización* en Centroamérica, 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.

Por ejemplo, CAPEL del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1985) y las diferentes misiones de *observación electoral* de la ONU y la OEA, entre ellas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA (1995), registrado de acuerdo con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y que posee la condición de observador en la Asamblea General de la ONU desde 2003.

Es el caso de la Misión de Observación Electoral (MOE) colombiana, que fue lanzada en 2006 por iniciativa de varias organizaciones no gubernamentales: sindicatos, movimientos de defensa de los derechos de las mujeres, organizaciones de educación popular y de promoción de la *ciudadanía*, etc., y es apoyada por una plataforma de 120 organizaciones colombianas (partidos políticos, movimientos sociales y ONG) que realizan regularmente campañas de defensa de los derechos humanos y de promoción de la paz.

namentales, como la Misión de Observación Electoral (MOE), intentan hacer seguimiento y documentar las irregularidades electorales, motivar y preparar a los ciudadanos para que las sepan denunciar y documentar apropiadamente (MOE, 2009). Después de una década de trabajo, la MOE es reconocida y asesora a diferentes organizaciones electorales, tanto de la región como del mundo, por lo que se recomienda visitar las siguientes páginas (enlaces) **web:** <http://moe.org.co/> y <https://issuu.com/misionobservacionelectoral/moe>.

II. Sistematización del proceso escrutador en Iberoamérica

Revisando y comparando la legislación vigente en la región, en forma general y a manera de síntesis, el *escrutinio* se sigue constituyendo 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. En la región, sólo Brasil (1996-2000) y Venezuela (1998-2004) han implementado la *automatización de los procesos electorales* de forma completa (*voto electrónico*); en los demás casos sólo se han llevado a cabo pruebas piloto.

Por regla general, la etapa preliminar se desarrolla 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, aún más su 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*, el constituyente primario, el pueblo.

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.

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. Así, en todos los casos se establece la realización del *escrutinio* en diversas etapas o fases, las que se ejecutan por diferentes órganos:

Escrutinios preliminares. En la primera etapa escrutadora se realizan los *escrutinios* preliminares. Éstos 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 autorizada, en la mayoría de los casos, la expedición de copias o certificaciones de las mismas.

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 todos los casos se exige la elaboración de un acta de *escrutinio* en donde se deben asentar los resultados de la correspondiente actividad escrutadora.

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 a la *circunscripción electoral* correspondiente. Sólo en

aproximadamente la mitad de los casos se exige la elaboración del acta para este tipo de *escrutinio*.

A. Mecanismos de control

Como medios de control legal en lo que toca 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 parcial.

En 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* existe 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*.

B. Órganos encargados del escrutinio

Desde un punto de vista más general, se puede 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.

C. 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).

III. Reflexiones finales

El ritual electoral sigue privilegiando la votación y los *escrutinios* manuales en el 98% de los casos, a pesar de los avances tecnológicos de la información y las comunicaciones que se han experimentado en las últimas décadas, e incorporado al sistema democrático –la denominada democracia digital o e-democracy–.

En el ámbito de la *administración electoral*, la incorporación de diversas tecnologías ha sido esencial para poder afrontar con éxito los retos del presente. Sin embargo, incorporar las tecnologías digitales a los *procesos electorales* no es algo que se haga de manera instantánea o repentina. Los países que han implementado el *voto electrónico* comenzaron con digitalizar el *padrón electoral* y el *registro civil*, incorporando más tarde la autenticación de los *electores* o la transmisión de los resultados, hasta llegar a la fase de emisión y conteo electrónico de los *votos* (Aquino, 2016). El carácter gradual de estos procesos no solamente está condicionado por el alto costo que suelen tener las nuevas tecnologías sino también por la resistencia que suele encontrar en la cultura político-electoral, producto de las frecuentes malas experiencias, de las cuales Iberoamérica no es la excepción.

Se argumenta a favor del *voto electrónico* que el mismo contribuye no solamente a eliminar el *fraude electoral* sino también a acelerar el *escrutinio* y la *transmisión de resultados*. Sin embargo, los argumentos y experiencias en contra se concentran en la seguridad y control de la votación⁴. Por ejemplo, en el año 2005, en Alemania, se ensayó la votación electrónica para las *elecciones* parlamentarias. Adicionalmente, el 3 de marzo de 2009, el Tribunal Federal Alemán (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) declaró que las máquinas electorales eran incompatibles con los

Compárense, por ejemplo, los diferentes reportes e informes periodísticos de cada país en épocas electorales y el enlace: https://es.wikipedia.org/wiki/Voto_electr%C3%B3nico.

principios de publicidad, *transparencia* y control público de la *elección*, al no permitir la fiscalización del *proceso electoral* por personas sin conocimiento técnicos. Esto, en una sociedad con una cultura electoral competitiva, transparente y poco o nada cuestionada.

Vocablos de referencia:

Mesa de votación - Proceso electoral - Resultados electorales - Voto - Voto electrónico

Bibliografía:

- Aquino, J. A. (2016). *La automatización de los procesos electorales*. Recuperado de: <http://acento.com.do/2016/especiales/8342070-la-automatizacion-los-procesos-electorales/>.
- Claire, L.-G. (2007). *La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática?* Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-333.html>: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-333.html>.
- Franco- Cuervo, A. B. (1998, 2007 2a. ed.). El escrutino: Mecanismo y control. En: Nohlen, D., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 589-630). México: Fondo de Cultura Económica.
- García Villegas, M. R.-E. (2010). *Estado Alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección DeJusticia.
- IIDH/CAPEL (1990). *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH/CAPEL (1991). *Elecciones y Democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Informadorpublico.com (2010). *El voto electrónico en el mundo: De 295 países, sólo 7 lo implementaron*. Recuperado de: <https://www.informadorpublico.com/internacional/el-voto-electronico-en-el-mundo-de-295-paises-solo-7-lo-implementaron>.
- Lehr, V. G. (1981). *Der mexikanische Autoritarismo. Parteien, Wahlen, Herrschaftssicherung und Krisenpotencial*. Múnich: Wilhelm Fink.
- MOE (2009). *Hacia una política criminal electoral: El reto de la Justicia frente a la Democracia*. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2011/Investigacion_juridica_hacia_una_politica_criminal_electoral.pdf.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM.
- Scharfenberg, E. (2013). Venezuela rechaza el recuento de votos que exige la oposición. El Consejo Electoral anuncia una auditoría parcial que no atiende las condiciones reclamadas por Henrique Capriles. *El País*. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/28/actualidad/1367121157_828792.html.

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

I. Concepto

El objeto de la *estadística electoral* es proporcionar un análisis descriptivo de aquellos datos cuantificables en un contexto electoral. Por ejemplo, de los *resultados electorales*, del número de votantes, del sexo, *abstencionismo*, la participación, entre otros indicadores, por provincia, región o por cualquier otra unidad geográfica, no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de un 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*.

A través de la *estadística electoral* podemos interpretar el *comportamiento electoral* de una población de votantes y una serie de variables, tales como los *comportamientos electorales* específicos de los votantes por partido, el *abstencionismo* y la distribución geográfica de la población en edad de votar de un país.

Para efectos interpretativos, la *estadística electoral* se encuentra muy ligada a la demografía, principalmente por el carácter que asume el comportamiento del crecimiento de una población, lo cual permite establecer un patrón de conducta que parte de las zonas del país que tienen más desarrollo demográfico, con relación a 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 emisión y entrega de documentos de identidad y empadronamiento de la población en edad de emitir su *voto*.

El enfoque geoespacial puede enriquecer sustancialmente las *estadísticas electorales* obtenidas en el contexto de *proceso electoral*, con la finalidad de realizar un análisis más preciso del mismo.

Incorporando el enfoque geoespacial a la *estadística electoral* se pueden establecer rangos de amplitud más general, lo que hace posible 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. Características

La *estadística 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. Para ello se utilizan 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 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 se puede obtener una muestra altamente representativa y confiable, que permite dar validez al análisis estadístico. Esto es de singular importancia en un *proceso electoral*, sea cual fuere la fase de su desarrollo.

El muestreo también permite mayores posibilidades de cruces de variables, por la flexibilidad que adquiere la información procesada de esta manera; así, se pueden 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. La teoría del muestreo 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.

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, ha permitido a la *estadística electoral* contar con un recurso confiable para establecer el crecimiento no solamente en las dimensiones del espacio económico, sino también en la del espacio político-electoral.

Esto quiere 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 im- portantes,- tales como la dimensión del espacio laboral y la población electoral, el desarrollo del espacio económico y las características del votante, y cualquier número de cruces que se quiera 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.

La estadística electoral como una disciplina al servicio del análisis político

Valiéndose de los métodos de la estadística inferencial y descriptiva, la *estadística electoral* lleva 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 obtener una observación confiable que aporte a la comprensión de los procesos- político-electorales.

La *estadística electoral* puede, entonces, brindar profundidad y detalle a 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, a la pureza de los comicios, garantizará al votante la emisión del *sufragio* y, lo más importante, contribuirá al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, garantizando de esta manera la estabilidad institucional y el desarrollo armónico de la sociedad.

Geolocalización de ciudadanos: Un nuevo enfoque para el análisis de las *estadísticas electorales*

Una dimensión importante de las *estadísticas electorales* es la ubicación. Por ello, resulta fundamental referirnos de manera particular a esta dimensión, convertida en variable cuando se trata de realizar análisis de alcance político: “El análisis espacial de la información social es un enfoque que nos ayuda a ‘ubicar’ la información y poder comprobar el posible efecto que la cercanía pueda tener en la información que se está analizando” (Magallanes, 2013).

El conocimiento y utilización de la precisión geográfica del *elector* complementa el análisis que se realiza sobre las *estadísticas electorales*, obteniendo un valor agregado en la calidad del enfoque político.

Asimismo, el valor agregado que proporciona la geolocalización del dato domiciliario del ciudadano a las *estadísticas electorales* puede originar *padrones electorales* sincerados en datos ciudadanos, promoviendo la *transparencia* de los *procesos electorales* y garantizando el derecho de autodeterminación a través del respeto de la voluntad popular.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo - Censo de población - Comportamiento electoral - Geografía electoral - Información electoral - Observación de elecciones - Partidos políticos - Proceso electoral - Resultados electorales - Sufragio - Transparencia - Voto

Bibliografía:

- Chow, N. (1976). *Técnicas de investigación social*. Costa Rica: EDUCA.
- Gómez, M. (1981). *Estadística descriptiva*. Costa Rica: Editorial EUNED.
- Gutiérrez, C. (1971). *Teoría del método en las Ciencias Sociales*. Costa Rica: EDUCA.
- Dierck-Sens, W. (1982). *Política y población*. Costa Rica: EDUCA.
- Magallanes, J. (2013). *Indicadores políticos de las elecciones subnacionales peruanas: Una mirada geoespacial*. Colombia: ALACIP.

Jorge Luis YRIVARREN

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 garantiza 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 *Estado de derecho* es considerado un elemento central de la seguridad jurídica, como advierte Troper (1994).

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 los escritos de esos autores, el primero que utilizó la expresión (**Rechtstaat**) fue el jurista y político alemán Robert von Mohl.

El concepto de *Estado de derecho* implica dos elementos básicos: la naturaleza jurídica de la constitución y su supremacía, 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 la actualidad la separación de funciones no se entiende en un sentido mecánico, sino como un diseño de la constitución que impide la concentración del *poder* y que auspicia relaciones de cooperación y de control entre los órganos que lo ejercen.

En el siglo XX el *Estado de derecho* tuvo como contrapunto al *totalitarismo*. Por eso Zippelius (1987) señaló que el *Estado de derecho* está orientado a vedar la expansión totalitaria del Estado. El *totalitarismo* se caracterizó por la imposición de una ideología y la consiguiente supresión de libertades individuales y públicas, incluyendo la proscripción de partidos, de órganos deliberativos y de libertades de tránsito, reunión y expresión. El *totalitarismo* procuró una legitimación formal a través de instrumentos jurídicos. Con excepción del comunismo y del corporativismo, que desarrollaron un aparato de apariencia constitucional,- el falangismo, el nacional-socialismo y el fascismo se expresaron a través de diversas leyes que no llegaron a conformar un cuerpo sistemático. Adolfo Hitler gobernó apoyado en 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 del Estatuto Albertino de 1848, pero diversas leyes consolidaron el *poder* de Benito 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 gobernabilidad ” conforme a la cual al partido que obtuviera la *mayoría* simple en las *elecciones* se le atribuía la *mayoría* absoluta en el parlamento. En 1925 Mussolini fue investido de facultades delegadas para legislar, y su principal decisión fue integrar, en 1926, el Tribunal Especial para la Defensa del Estado, que varios autores han considerado la verdadera ley fundamental del régimen.

Los aspectos de naturaleza formal (contar con una constitución, por ejemplo) son insuficientes para identificar al *Estado de derecho*. De ahí que autores como Zippelius (1987) hayan 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* es considerada tautológica por Kelsen (1934), para quien existe identidad del orden estatal y del orden jurídico. Por eso afirma que “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 (1977) 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 y la racionalidad en la actuación de los órganos del *poder*, para disminuir los factores de incertidumbre que pueden resultar de un actividad no regulada o arbitraria.

Son pocas las constituciones que adoptan de manera expresa el principio de *Estado de derecho*. Ocurre así en los casos de la Federación Rusa (art. 1), Honduras (art. 1), República de Sudáfrica (art. 1c), y Rumanía (título 1, art. 4), por ejemplo. La Constitución suiza (art. 5) enuncia los cuatro principios del *Estado de derecho*, que consisten en que el derecho es el fundamento y límite de la *soberanía* estatal; la actividad estatal corresponde al interés público y es proporcional; los órganos públicos y privados deben actuar conforme a los principios de buena fe, y la Confederación y los cantones deben respetar el derecho internacional. En la Constitución de Chile (art. 6) 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 hacer referencia directa al *Estado de derecho*, enuncia su significado.

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 inició 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, *sufragio* y libertad de conciencia.

El constitucionalismo social apareció en la Constitución mexicana 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 amplia 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 atender las demandas y expectativas 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. Eso 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 del constitucionalismo social fue servir como base a la intervención económica del Estado. Por eso durante el proceso iniciado en la década de los 80, el progresivo desmantelamiento del Estado implicó también la reducción 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 *revocatoria del mandato* de los representantes.

El constitucionalismo de la última década del siglo XX y del principio del XXI pone 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 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 y Estado social y democrático de derecho. La Constitución venezolana de 1999 (art. 2) alude al Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, si bien 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 este último, al estatuir una igualdad formal ante la ley, produce desigualdades sociales y económicas. Así, el aparente paraíso del *Estado de derecho* ocultaba profundas contradicciones. 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 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 sujeción 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 (1985) 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, lograrían 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 (1987) 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 corrige 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.

Heller (1985) y Elías Díaz (1969) 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 (1987) 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 (1969) 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 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 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 (1987), deben agregarse dos más, que complementan a aquéllos y que permiten encuadrar satisfactoriamente al Estado social de derecho: el principio de razonabilidad, conforme al cual la organización estatal debe tender a la integración y no a la estratificación de la sociedad, y el principio de equidad, en tanto que la igualdad entre desiguales es meramente conjetural.

Al igual que el concepto de *Estado de derecho* es cuestionado por Kelsen (1934), el de Estado social de derecho tampoco es admitido pacíficamente por la doctrina. En especial Fortsthoff 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*. La visión conservadora de Fortsthoff coincide con la que Hayek (1972) denominó el “camino de servidumbre”: el Estado social acaba transformando al *Estado de derecho* en un Estado totalitario. 15 años después Fortsthoff 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.

Las tendencias del constitucionalismo contemporáneo avanzan en el sentido de la complementación de los conceptos. En las constituciones de Colombia (art. 1), Ecuador (art. 1) y Paraguay (art. 1), por ejemplo, aparece ya el concepto de Estado social de derecho; en las de Alemania (art. 28), España (art. 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 es el Estado social de derecho, sino el Estado liberal de derecho el que ha prevalecido. 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 han venido retrocediendo desde las dos últimas décadas de la centuria anterior. Allí donde se conservan en el texto constitucional, paulatinamente se han transformado 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 Louis-Marie Cormenin, encontraron una fuerte resistencia en los argumentos de Alexis de Tocqueville y de Adolphe 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 el derecho al trabajo.

Un siglo más tarde, la Ley Fundamental de Bonn (art. 28.1) de 1949 fue la primera que incorporó el concepto de Estado de derecho democrático y social. Después lo han hecho las constituciones de España (art. 9.2), Turquía (art. 2) y Venezuela (art. 2). En otras constituciones se ha incorporado el principio de Estado democrático de derecho, sin agregar el componente social. Es el caso de la carta suprema de Brasil (art. 1). Abendroth (1986) 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 sistema fiscal, 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 derechos de contenido social 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 prescinde del *pluralismo* tiende a la adopción de formas hegemónicas de ejercicio del *poder* que contravienen al *Estado de derecho*, en cualquiera de sus modalidades.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Consolidación de la democracia - Democracia - Elecciones - Formas de Estado - Legitimidad - Pluralismo - Poder - Totalitarismo

Bibliografía:

- Abendroth, W. (1986). "El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político." En: Abendroth, W., et al. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Díaz, E. (1969). Estado de Derecho y sociedad democrática. *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid.
- Fortsthoﬀ, E. (1975). Concepto y esencia del Estado Social de Derecho. En: Abendroth, W., et al. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fortsthoﬀ, E. (1966). *Problemas actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fortsthoﬀ, E. (1961). Problemas constitucionales del Estado Social. En: Abendroth, W., et al. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hayek, F. (1972). *The Road to Serfdom*. Chicago: Chicago University Press.
- Heller, H. (1985). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Humboldt, W. von (1988). *Los límites de la acción del Estado*. Madrid: Tecnos.
- Kant, E. (1979). *Filosofía de la Historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kant, E. (1968). *Principios metafísicos de la doctrina del Derecho*. México: UNAM.

Kelsen, H. (1934). *Teoría general del Estado*. Barcelona: Labor.

Leroux, P. (1848). *Project d'une Constitution democratique et sociale*. París: Librairie de Gustave Sandré.

Troper, M. (1994). *Pour une théorie juridique de l'Etat*. París: PUF.

Zippelius, R. (1987). *Teoría general del Estado*. México: UNAM.

Diego VALADÉS

ÉTICA ELECTORAL

La *ética electoral* remite a una serie de principios, valores y máximas de conducta básicas para el desarrollo de *elecciones* limpias, competitivas, imparciales, en fin, auténticamente democráticas. La referencia a la *ética electoral* debe entenderse en el contexto de la preocupación por la integridad de los *procesos electorales* tanto en lo referido a la conducta de las autoridades y funcionarios públicos como a los demás actores relevantes: *partidos políticos*, dirigentes, candidatos, observadores, perito-distas y ciudadanos que asumen funciones en la *mesas de votación*.

Tradicionalmente se distingue a la ética del derecho por ser éste último un orden normativo heterónimo y coercible, al tiempo que la moral es un orden autónomo y no coercible. La autonomía propia de la norma moral significa que ésta sólo obliga en la medida en que el sujeto la considera obligatoria y vinculante. La obligatoriedad no tiene origen en una autoridad externa que impone el cumplimiento de la norma con independencia de la voluntad de cada sujeto. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la norma moral no es coercible, es decir que no se puede imponer su cumplimiento forzado.

En la actualidad asistimos a una “juridización” de la ética en numerosas áreas de la actividad humana. Ante el creciente y expandido fenómeno de la corrupción y la relativización de los consensos sociales en torno a lo que está bien y lo que está mal, las sociedades recurren a la sanción de leyes que incorporen esos principios básicos para dotarlos

de objetividad y hacerlos exigibles. Las leyes de ética pública son un ejemplo de este proceso.

Por lo general las leyes de ética pública incluyen a todos los magistrados y funcionarios del Estado, por lo tanto abarcan también a las autoridades intervinientes en los *procesos electorales*. Los principios básicos- recogidos en las leyes de ética pública son: respeto a la ley, honestidad,- neutralidad, buena fe, imparcialidad, *transparencia* e integridad. De estos principios se derivan obligaciones y deberes de conducta específicos según la función pública que se desempeñe.

En otras ocasiones son los actores relevantes los que acuerdan ciertos principios básicos de conducta y asumen el compromiso de respetarlos. Algunas instituciones –los colegios profesionales, las asociaciones de magistrados, etc.– aprueban códigos de ética o de conductas y crean –incluso– mecanismos de implementación y control aunque no tengan rango de ley. También pueden suscribirse pactos de integridad **ad hoc** entre los participantes en un proceso o actividad en particular.

IDEA Internacional desarrolló un código de conducta modelo para las autoridades electorales sobre la base de cinco principios y valores: 1) respeto por la ley; 2) independencia y neutralidad; 3) *transparencia*; 4) minuciosidad, y 5) orientación de servicio. De estos principios surge el deber de aplicar las leyes vigentes para el *proceso electoral* con imparcialidad, equidad y respetando el principio de igualdad. Las autoridades electorales deben actuar con neutralidad y en función del interés general, por lo tanto deben abstenerse de participar activamente en la contienda y tomar posición a favor o en contra de cualquiera de los competidores-. El deber de neutralidad apunta a prevenir conflictos de interés que pudieran generar sospechas sobre la *legitimidad*, certeza y credibilidad del proceso. El cumplimiento de este deber de neutralidad se complica en el caso de *organismos electorales* integrados sobre la base de representación partidaria de sus miembros ya que, más allá de la buena fe de los magistrados, el proceso de nombramiento genera la percepción de que su actuación está teñida por intereses partidarios.

El deber de *transparencia* obliga a las autoridades electorales a facilitar- a todos los interesados igual acceso a la información relativa al *proceso electoral*. Tanto la facilitación de información privilegiada

a algunos actores como el ocultamiento de información, afectan la *legitimidad* del proceso, el derecho al *voto* informado y el equilibrio en la competencia.

En algunos países de la región se recurre también a la adopción de pactos de integridad o acuerdos de ética en campaña que suscriben los *partidos políticos* y los candidatos –generalmente a instancias de las autoridades electorales o de *organizaciones de la sociedad civil*–. Se trata de acuerdos **ad hoc** para cada *proceso electoral* e incluyen compromisos tales como:

- colaborar con el *organismo electoral* para la integridad del proceso;
- rechazar las campañas de desprestigio, *campañas negativas* o campañas negras;
- no incurrir en hechos de violencia;
- transparentar el manejo de los fondos de campaña;
- promover el debate público y abierto de ideas y programas;
- evitar el uso de recursos públicos en la campaña;
- respetar el ambiente y las propiedades públicas y privadas en las actividades- de campaña (en ocasiones se incluye el compromiso de limpiar el espacio público una vez terminada la campaña);
- respetar el derecho de los demás candidatos de hacer campaña y no dañar los elementos de campaña de los adversarios;
- respetar la libertad y los derechos de los *electores*;
- respetar la libertad de prensa;
- respetar la labor de los observadores nacionales e internacionales;
- respetar los resultados del proceso.

Este tipo de pacto de integridad o buena fe en la campaña sólo funciona si hay un verdadero compromiso de los actores y existe alguna previsión operativa para sancionar la violación de los deberes asumidos. Lamentablemente, en muchas ocasiones la firma de estos compromisos es utilizada como un elemento más de propaganda y un catálogo de buenas intenciones que no se reflejan en la conducta efectiva de los actores.

Las misiones de *observación electoral* también suelen establecer códigos- de conducta para los observadores. En estos casos se busca garantizar- que la observación sea imparcial y no introduzca elementos conflictivos en el *proceso electoral*. Los observadores deben actuar de modo que no comprometan la neutralidad y profesionalismo de la misión de observación. La observación local de las *elecciones* plantea desafíos especiales ya que quienes observan son ciudadanos nacionales y, por lo tanto, están más involucrados en la actividad política local. La MOE-Colombia, por ejemplo, ha elaborado un código de conducta para los observadores nacionales que apunta a reforzar la imparcialidad y neutralidad del ciudadano en su función de observador.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Campaña negativa - Equidad electoral - Integridad electoral - Transparencia

Bibliografía:

- ACE Project - Red de conocimientos electorales. *Comportamiento ético*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eib01.htm>.
- IDEA Internacional. *Código de conducta para una administración electoral ética y profesional*. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/conduct_admin/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=21069.
- IDEA Internacional. *International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks*. Recuperado de: <http://www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=65167>.
- Misiones de Observación Electoral – MOE – Colombia. *Código de ética y conducta de los observadores electorales*. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2014/Codigo de Ética Observadores Electorales MOE 2014.pdf.
- OEA. *Manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Recuperado de: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf.
- Orozco, J., y Woldenberg, J. (2007). Ética y responsabilidad en el proceso electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Delia FERREIRA

F

FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El *financiamiento político* se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las *campañas electorales*. La *democracia* también exige otras inversiones en los *procesos electorales* que tienen que ver con el presupuesto necesario para organizar y supervisar los procesos y para el funcionamiento de los *organismos electorales*. Estas cuestiones son tratadas en las voces *Administración electoral* y *Organismos electorales*.

La relación dinero y *política* afecta la calidad misma de la *democracia*, la *governabilidad*, la representación como principio de organización política y la imparcialidad y competitividad de los *procesos electorales*. Los desafíos y riesgos que algunas fuentes de financiamiento proyectan sobre la *calidad de la democracia* marcan el foco del debate. Durante mucho tiempo la principal preocupación de reguladores y analistas se vinculó con la necesidad de evitar que el dinero fuera el factor determinante del éxito electoral o que los grandes donantes colonizaran la *política* y transformaran a los funcionarios públicos en integrantes de su nómina de empleados. En otros momentos, el foco apuntó al peligro de intervención de intereses foráneos en la *política* nacional. En la actualidad el problema más serio es la inversión en *política* que se origina en actividades ilícitas y, en particular, en el crimen organizado, en especial porque el ingreso de este tipo de fondos en la actividad política puede derivar incluso en la captura del Estado por grupos delictivos.

La preocupación por las consecuencias derivadas de la relación dinero/*política* ha impulsado diversos modelos de regulación dirigidos a la oferta de fondos (a través de subsidios públicos y restricciones a los aportes privados, como veremos más abajo) o a la demanda o necesidad de fondos.

Las políticas públicas que buscan reducir los gastos o bajar los costos de las campañas están inspiradas en la confianza en que al disminuir la necesidad de fondos de los partidos y candidatos –sin afectar por ello las chances de competir exitosamente–, los partidos no buscarán más fondos de los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos. Esta es una presunción que en la práctica no siempre se confirma. En efecto, aun cuando existen límites a los gastos se sospecha que las *rendiciones de cuentas* respetan esos límites, pero los partidos o candidatos realizan otros gastos que quedan ocultos.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación:

Limitación directa a los gastos de campaña admisibles. Son cada vez más las legislaciones que imponen un tope a lo que se puede gastar para hacer proselitismo. Estos límites pueden ser absolutos, cuando la norma dice que no se puede gastar más de X y sanciona a quienes superan esa cifra. También hay formas indirectas de imponer límites, por ejemplo declarando limitados los gastos admisibles a los fines de reembolso con financiamiento público.

Limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas. Se parte de la creencia en que si se limita la duración de la campaña, los partidos deberán realizar menos actividades y, por lo tanto, bajarán los costos y disminuirá la necesidad de recaudar. El problema con esta herramienta es la distancia que existe en muchos países entre la norma y la realidad. En muchos países de la región se registran campañas anticipadas y ausencia de mecanismos efectivos para impedir las, suspenderlas o sancionarlas.

Limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas, o prohibición directa de

ciertas actividades. Estas limitaciones por lo general están orientadas a la propaganda en medios masivos de comunicación, especialmente la televisión. Estos gastos representan, en la mayoría de los casos, el rubro presupuestario más caro de una campaña.

Control de tarifas. La fijación de tarifas uniformes tiene por objeto evitar que ante el aumento de la demanda con motivo de la *campana electoral*, se incremente el precio del producto. En algunas legislaciones se establece la obligación de los prestadores de servicios de radio y televisión de registrar sus planillas de tarifas al momento del comienzo de la campaña. Esta medida apunta a transparentar los precios favoreciendo la capacidad negociadora de los partidos. En otros casos, se determina que se debe cobrar la misma tarifa a todos los partidos/candidatos, o se establece la obligación de que la tarifa que se aplique a los espacios de propaganda política no sea superior a la que se cobra por igual espacio para otros fines. Otra herramienta indirecta para evitar la alteración de las tarifas es la regla que establece que cualquier descuento o rebaja que se haga sobre la tarifa registrada, deberá considerarse como un aporte en especie para la campaña y registrarse como tal en los balances de campaña.

En materia de sistemas de *financiamiento político* no hay modelos de validez universal. El sistema de financiamiento de la *política* está íntimamente relacionado con el *sistema electoral*, con la *forma de gobierno* y con la forma de hacer *política* de cada país. Los sistemas normativos varían notablemente en el detalle con que abordan la relación *dinero/política*, en los objetivos que persiguen, en los sujetos y áreas que priorizan, así como en los principios y valores que dan sustento a las reglas.

Los lineamientos que permiten perfilar el modelo de financiamiento adoptado por un país se refieren a cinco áreas centrales en la regulación. La combinación de los elementos y opciones posibles dentro de cada área conformará el perfil del sistema normativo adoptado. Esas cinco áreas son: I) el financiamiento público; II) el financiamiento privado; III) el acceso a los medios de comunicación; IV) los mecanismos de *rendición de cuentas* y *transparencia*, y V) los mecanismos de control y auditoría.

I. Financiamiento público

La tendencia a otorgar financiamiento público a los partidos, especialmente para solventar las *campañas electorales*, surgió –a mediados del siglo XX– como una forma de reducir la necesidad de fondos para los partidos y liberarlos –al menos en parte– de la dependencia de aportantes que podían exigir favores a cambio. La constitucionalización de los *partidos políticos* contribuyó a consolidar la presencia jurídica de los partidos como actores centrales de la *política* y a justificar el aporte de fondos del presupuesto público. El financiamiento público de los partidos responde también a la búsqueda de nivelar la *competencia electoral*, haciendo más equitativas las oportunidades de los participantes. Se busca que la fortuna personal o la capacidad de recaudación de un candidato no sean una barrera de ingreso a la *competencia política*.

La mayoría de los países de latinoamericanos adopta sistemas mixtos de financiamiento que combinan –en formas y proporciones diversas– el financiamiento público y el privado. En la última década se observa en América Latina una tendencia a privilegiar el financiamiento público sobre el privado, con el argumento de que si el Estado se hace cargo de la mayor parte –o, incluso, de la totalidad– de los costos de campaña, los partidos no tendrán necesidad de conseguir otros fondos. La realidad ha demostrado que aun en países que invierten cuantiosas sumas en el financiamiento de las campañas, los partidos y los candidatos siguen recolectando fondos privados, muchas veces al margen de la ley.

La dependencia económica total del presupuesto público transforma a los partidos en dependencias burocráticas desentendidas de la base social a la que representan. Los sistemas de **matching funds**, como el alemán, apuntan a corregir este distanciamiento de los partidos de los sectores sociales. El sistema consiste en asignar los fondos públicos disponibles, entre los partidos o candidatos con derecho a recibirlos, en proporción a los fondos privados que han recolectado. Esto supone que el partido debe mantenerse activo en la sociedad, generando lazos y contactos, logrando adhesiones que se traduzcan en potenciales aportes, ya que sólo así accederán a una porción significativa de los recursos públicos.

El financiamiento público de la *política* asume diversas modalidades. Los aportes dinerarios (también llamados directos) consisten en la entrega de fondos en efectivo ya sea por adelantado, ya como reembolso de los gastos efectuados. Las franquicias —o aportes indirectos, no dinerarios— consisten en la facilitación de ciertos servicios en forma gratuita o a precio reducido (correo, espacios públicos, transporte, espacios en medios de comunicación), o en el otorgamiento de beneficios como, por ejemplo, exenciones fiscales. La mayoría de las legislaciones en América adopta combinaciones de ambos tipos de aportes y la tendencia es a poner el acento en los aportes directos.

Los fondos públicos pueden destinarse al sostenimiento institucional de los partidos, a cubrir los gastos ordinarios de funcionamiento y a la capacitación de los dirigentes. Otra opción es la de asignar los aportes públicos sólo a la financiación de las *campañas electorales*. La contribución estatal a las actividades ordinarias de los partidos es coincidente con la idea que los partidos son instituciones fundamentales de la *democracia* y contribuyen al fortalecimiento de los sistemas democráticos. El aporte público al sostenimiento de los partidos, no necesariamente adopta la forma de un aporte directo al partido; en algunos países la contribución está orientada hacia los grupos parlamentarios o bancadas legislativas.

Mientras los fondos para el sostenimiento de los partidos se entregan a la institución, cuando se trata del financiamiento de las campañas hay dos modelos. El aporte o el reembolso de gastos puede asignarse al partido como institución o a los candidatos y candidatas individualmente considerados. El lugar institucional en el que ingresan los fondos repercute en el reparto de poder entre los órganos centrales y periféricos del partido, o entre los candidatos nominados y la cúpula dirigente. La determinación del receptor de los fondos se vincula con el *sistema electoral* y con el *sistema de partidos*. Dirigir los fondos a los partidos o personalmente a los candidatos constituye una decisión trascendental que puede fortalecer y consolidar a los partidos como instituciones, o aumentar la autonomía de los candidatos con relación al aparato partidario.

En los hechos, sin embargo, más allá de las prescripciones de la ley, muchas veces se produce una duplicación de las cajas y de los canales

de ingreso de fondos, lo que conspira contra la *transparencia* del sistema. Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero posiblemente convivan con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados al candidato, o bien por instituciones vinculadas al candidato que sirven de fachada para canalizar fondos a la campaña.

En materia de distribución de fondos públicos, una cuestión determinante del perfil del modelo normativo es el parámetro utilizado para la distribución de los fondos, lo que a su vez influye sustancialmente en el *sistema de partidos*. La asignación igualitaria basada en el mero reconocimiento o registro de la personería jurídica favorece el surgimiento de nuevos partidos, pero puede significar la asignación de fondos a partidos-fachada o simples “sellos de goma” que carecen de arraigo en la sociedad y que son más un negocio que una institución política representativa. Por otro lado, la entrega de fondos basada exclusivamente en la fuerza electoral del partido, si bien corrige el efecto anterior, puede conducir al mantenimiento del **statu quo** y obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos o la renovación del *sistema de partidos*.

La tendencia mayoritaria en el continente es la asignación de aportes en proporción a la fuerza electoral del partido, tomando como base los resultados de la *elección* anterior —en los sistemas de aporte adelantado—, o la cantidad de *votos* obtenidos en la *elección* inmediata —en los sistemas de aporte por reembolso—. En algunos países se opta por un criterio mixto que asigna una parte de los recursos igualitariamente entre todos los partidos y otra parte proporcionalmente a su fuerza electoral.

El financiamiento público puede ser asignado con destino específico. Es frecuente que las leyes establezcan, por ejemplo, que una parte del aporte con fines institucionales debe destinarse a la capacitación de dirigentes. Una variante en este sentido es la asignación de porcentajes obligatorios para la capacitación de los dirigentes jóvenes. Las legislaciones de Costa Rica, Panamá, México, Honduras y, más recientemente, Brasil, han incorporado también la perspectiva de género, ordenando que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en *política*.

II. Financiamiento privado

El aporte de fondos a partidos por parte de los ciudadanos y las empresas puede ser visto como una forma de participación o, incluso, como una forma de expresión de la propia ideología. La preocupación que despiertan los aportes privados se vincula con la posibilidad de que algunos aportantes utilicen sus contribuciones como una forma de ganar acceso privilegiado a los funcionarios, obtener ventajas y beneficios o directamente “comprar” decisiones. Al compás de escándalos de corrupción que vinculaban a los financistas de campaña con votaciones parlamentarias o decisiones de *gobierno*, fue surgiendo la tendencia a limitar los aportes privados o reducir la necesidad de fondos para las campañas a través del aporte público, la limitación del tiempo de campaña o la fijación de topes a los gastos de campaña autorizados.

Las limitaciones a los aportes privados asumen dos modalidades: las que se vinculan a las calidades o circunstancias del donante y las referidas a los montos de los aportes. Las limitaciones vinculadas con el origen de los fondos o la calidad del donante tienden a eliminar posibles conflictos de interés entre el aportante y el candidato, en caso de que gane la *elección*, o a disminuir la influencia de algunos aportantes. Entre los aportes prohibidos en las leyes de financiamiento de la política suelen figurar: los aportes de empresas concesionarias del Estado o de empresas que se dedican a la explotación de casinos y juegos de azar, o los provenientes de bancos y entidades financieras; los aportes de empresas, *gobiernos* o ciudadanos extranjeros, y los aportes de las organizaciones profesionales, empresariales o sindicales. Los límites en el monto de los aportes están encaminados a lograr disminuir la influencia de los grandes donantes, favoreciendo la proliferación y multiplicación de los pequeños aportantes; de esta forma el candidato no dependería de unos pocos capitalistas para llevar adelante su campaña y disminuiría así su compromiso futuro frente a quienes financiaron la campaña.

En la actualidad va ganando espacio la idea de prohibir de manera absoluta las contribuciones de empresas a las que se considera económicamente más fuertes que los donantes individuales. Otro argumento se refiere a que sólo los ciudadanos votan. Sin embargo, se podría contraargumentar que las empresas también pagan impuestos y están sometidas a las leyes que dictan los representantes, por lo cual parece

legítimo que se interesen en el resultado de la *competencia política*. La realidad demuestra que este tipo de prohibiciones son fácilmente eludibles a través de donaciones individuales, bien de los titulares de las empresas, bien de personas intermediarias, con lo cual la prohibición actúa en la práctica como un incentivo para la canalización clandestina de fondos hacia los partidos.

Algunas legislaciones, sin perjuicio de imponer algunas restricciones, buscan incentivar los aportes privados, para lo cual se recurre por lo general a otorgar beneficios fiscales o impositivos a los donantes a condición de que se cumplan ciertos requisitos, por ejemplo, no exceder determinado monto anual de contribuciones o realizar las contribuciones a fondos generales que después se distribuyen entre todos los partidos.

III. Acceso a los medios masivos de comunicación

La preocupación por el tema de los medios ingresa de lleno en el debate del financiamiento de la política con la incorporación de la televisión, por un motivo central: los costos. A partir de los años 60, las *campañas electorales*, especialmente en Estados Unidos, incorporan la televisión como medio de campaña privilegiado por su capacidad de acceso sencillo a públicos masivos.

Para evitar que los costos derivados de las campañas en medios afecten la equidad en la competencia electoral, los países adoptan medidas en dos direcciones: 1) subsidiar la propaganda en los medios y regular la contratación privada. El desafío consiste en encontrar un sistema que al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de dichos candidatos o de terceros interesados en el *proceso electoral* y su resultado, ni afecte el derecho de los *electores* a la información.

Las políticas de subsidio al gasto de publicidad en los medios constituyen una de las respuestas más difundidas al tema del acceso a los medios masivos para los partidos y candidatos. Con relación a los medios públicos, el Estado, como titular y administrador, simplemente asigna espacios en su propia programación. Cuando los subsidios incluyen a los medios privados, el Estado debe primero adquirir esos espacios, comprándolos, o bien utilizando los espacios de bien público que, por lo

general, las leyes de medios contemplan como obligación de los licenciarios. En materia de equidad de género, Brasil es pionero al introducir en 2009 una norma que establece la obligatoriedad de destinar el 10% de los espacios de la franja gratuita que reciben los partidos a la promoción de las candidatas mujeres.

Los modelos de regulación de la contratación privada de espacios, sobre todo en materia de *campaña electoral*, varían desde la libertad total a la prohibición absoluta. En el primer caso, la capacidad de acceso depende de los recursos con que se cuente para comprar espacio; rige la libertad de contratación y de comercio. Algunos países optan por la solución contraria. Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, prohíben en forma expresa que los partidos, los candidatos o terceros, contraten publicidad en los medios. La única publicidad de campaña en los medios masivos se canaliza a través de los espacios distribuidos gratuitamente por el Estado.

IV. Rendición de cuentas y transparencia

La *transparencia* en la relación dinero-política no sólo aporta al *elector* elementos de juicio al tiempo de decidir su *voto*, sino que brinda información útil al momento de juzgar la gestión de *gobierno*. Asimismo, la *transparencia*, que se logra con mecanismos de *rendición de cuentas*, publicidad y *acceso a la información*, actúa como antídoto contra la corrupción porque aumenta los costos y riesgos para quienes incurren en actos de corrupción.

La evolución de la legislación en materia de *transparencia* del financiamiento de los partidos y de las *campañas electorales* presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar *rendiciones de cuentas* a los organismos de control. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que debían tener las *rendiciones de cuentas* para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las *rendiciones de cuentas*.

La obligación de rendir cuentas debe alcanzar –y la obligación de divulgar la información debe abarcar– a todos los actores relevantes en

el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios –en cuanto a las tarifas que aplican y los espacios que venden– y, también, a las fundaciones políticas, asociaciones u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos.

En el continente existe una gran disparidad en el grado de *transparencia* en el financiamiento de la política. En países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Perú y Argentina se puede acceder a información sobre contribuciones y gastos de campaña aun antes de las *elecciones*, con lo que se contribuye al *voto* informado de los ciudadanos. En otros países, las leyes sólo exigen la registración de los libros y cuentas por períodos anuales vencidos y, en muchos casos, esa información sólo es accesible al organismo de control. En algunos países del Caribe ni siquiera se solicita la presentación de cuentas.

V. Control, auditoría y sanciones

Cualquiera sea el sistema de reglas, limitaciones y prohibiciones que se aplique al financiamiento de la política, la eficacia del sistema depende de la implementación de mecanismos de control que sean independientes desde el punto de vista político, que tengan capacidad técnica y presupuestaria para llevar adelante su labor y que cuenten con competencia jurídica para poder realizar una efectiva auditoría de los informes, y no se limiten a la registración acrítica de los mismos.

En la mayoría de los países del continente el control del financiamiento está a cargo del organismo de control electoral que puede ser de naturaleza administrativa (centralizado, descentralizado o autónomo) o judicial. Cuando el control está a cargo de un organismo administrativo, por lo general el diseño se complementa con una instancia judicial (con competencia especializada o general) que juzga las violaciones al régimen, aplica las sanciones y actúa como instancia de apelación de las decisiones del organismo administrativo de control electoral. En algunos países se incluye en los mecanismos de control a otros organismos estatales, generalmente aquellos destinados a la auditoría y control del manejo de los recursos públicos (por ejemplo, auditoría general, contraloría nacional, tribunales de cuentas).

En cuanto a las funciones previstas para el órgano de control del financiamiento, cabe destacar las siguientes que –en función del diseño institucional– pueden darse en forma aislada o combinada:

Registro: se vincula con la recepción y conservación de los reportes de los sujetos obligados a rendir cuentas.

Fiscalización: implica la revisión contable de los informes presentados y la comprobación de ajuste entre los asientos contables y la documentación de respaldo.

Auditoría: se refiere a la investigación sobre la veracidad de los datos informados.

Generación de datos de contraste y constatación, realización de moni-to-reos- de gasto de campaña (suele hacerse con la publicidad), o recopilación de información de parte de proveedores (empresas encuesta-doras,- por ejemplo).

Publicidad: se refiere a la difusión de la información recibida, en estado puro o en forma elaborada, agregada o desagregada, etc.

Procesamiento: instancia o desarrollo de procesos jurisdiccionales o judiciales frente a presuntas violaciones a la ley.

Sanción: aplicación de las sanciones previstas en la ley.

En el desarrollo de sus funciones, es importante que los organismos de control del financiamiento generen espacios y estrategias de colaboración con otras instituciones estatales, privadas y organizaciones no gubernamentales. En la tarea de auditoría es indispensable que el organismo encargado del control del financiamiento tenga competencia y capacidad para cruzar información con los organismos encargados de la recaudación impositiva, con los del seguro social, el registro civil, las entidades bancarias y crediticias, así como con las agencias encargadas del control y prevención del lavado de dinero. El cruce de información permite descubrir inconsistencias en los reportes de los partidos y detectar aportes o gastos contrarios a la ley. En este sentido es muy importante que el secreto fiscal y el secreto bancario no puedan oponerse al organismo de control. Algunos países de la región, como Brasil, Ecuador y México, han logrado importantes avances en este sentido.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento asumen tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. La eficacia de las multas varía según el respaldo patrimonial de los sancionados. En muchos países se tropieza con la insolvencia patrimonial de los partidos y de los dirigentes para hacer frente al efectivo pago. En algunos países las sanciones consisten en la suspensión o supresión de los aportes públicos (permanentes- o de campaña) por períodos variables según la gravedad de la falta. Las sanciones también pueden afectar la capacidad de acción política del partido, de los dirigentes partidarios, de los candidatos o de los aportantes. En el caso de los partidos, a través del retiro del registro o de la cancelación de la personalidad jurídica. En el caso de los dirigentes y candidatos la sanción puede asumir la forma de la inhabilitación para ocupar cargos públicos electivos y cargos partidarios. En el caso de los candidatos la sanción puede consistir en la cancelación de la *candidatura* o incluso en la pérdida del *mandato* obtenido en las urnas, como prevé la legislación brasileña.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Medios de comunicación y procesos electorales - Redes sociales digitales y política - Transparencia

Bibliografía:

- Carter Center (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Recuperado de: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vgd_a2_final2.pdf.
- Casas, K., y Zovatto, D. (2015). *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. México: UNAM/IIJ/OEA/IDEA.
- Global Integrity (2014). Money, Politics, and Transparency. *Base de datos sobre financiamiento político*. Recuperado de: <https://data.moneypoliticalstransparency.org/>
- Griner, S., y Zovatto, D. (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.
- Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (ed.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/OEA/UNAM.
- IDEA International (2014). *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Estocolmo: IDEA.

- IDEA International (2014). *Base de datos sobre financiamiento político*. Recuperado de: <http://www.idea.int/es/political-finance/>
- IFES (s/f). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES.
- Navarro Fierro, C. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral*. México: IFE/OEA.
- OECD (2016). *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. París: OECD Publishing.
- Ohman, M. (ed.) (2013). *Political Finance Oversight Handbook*. Washington: IFES.

Delia FERREIRA

FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES

I. Noción

En un sentido amplio, la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar. Por otra parte, existen acepciones, como fiscal y fiscalizar, que derivan de la expresión latina **fiscus**, como se denominaba entre los romanos al tesoro público. Asimismo, fiscal (**fiscalis**) se entiende como lo “referente al fisco” y, por fiscalizar, la vigilancia de la gestión del tesoro público. De ahí que sea posible advertir que este concepto se encuentra vinculado, por una parte, a una acción de vigilancia o supervisión de algo y, por otra, más específica, al control de los recursos del Estado.

En su primera acepción, y aplicada al *proceso electoral*, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales realizados por parte de las autoridades administrativas o judiciales, organismos nacionales e internacionales, así como de organizaciones- civiles, medios de comunicación y la *ciudadanía*, con el objeto de asegurar que los comicios se lleven a cabo conforme la *legislación electoral* y reproduzcan la expresión libre y auténtica del *electorado*.

En los últimos años, las *democracias* han puesto énfasis en la *transparencia* y la *rendición de cuentas* de los recursos económicos a los

que acceden y gastan los *actores políticos*. De ahí que la fiscalización de los ingresos y gastos en las campañas sea clave para el desarrollo de los *sistemas electorales* contemporáneos.

¿Qué se fiscaliza?

La vigilancia de los *procesos electorales* comprende la supervisión del conjunto de las etapas y fases del *proceso electoral*:

Fase preparativa. Incluye la inscripción de los candidatos que serán contendientes y de los ciudadanos al *registro electoral*, así como la definición de los periodos de campaña. La supervisión de las campañas es relevante y con frecuencia existen tareas de supervisión de la publicidad de los *actores políticos* para que se cumpla con la equidad y la legalidad de la contienda.

Fase constitutiva. En esta etapa se consideran las actividades relacionadas con el día de la votación: instalación de las casillas, integración de las *mesas de votación*, ejercicio del *sufragio*, conteo de los *sufragios*, publicación y difusión de resultados, entre otros.

Fase integrativa de eficacia. Se confirman los resultados y se entregan constancias de los triunfos a los candidatos ganadores; esto puede ser sujeto de impugnación judicial antes de que el ciudadano que obtuvo el triunfo tome posesión de su cargo.

¿Quiénes y cómo fiscalizan?

La vigilancia de las *elecciones* es una función distribuida entre diversas autoridades y organismos de observación, con diferentes competencias y funciones.

A. Organismos administrativos electorales

Entre los elementos más importantes de fiscalización del *proceso electoral* pueden encontrarse las siguientes:

Conformar y/o validar el listado de *electores*, la actualización del mismo, así como el resguardo de dicha información.

Garantizar el adecuado desarrollo de la *jornada electoral* a través de la integración de *mesas de votación*; elaborar, distribuir y validar documentación y material electoral; asegurar que el *sufragio* se emita en secreto y libertad, entre otros.

Monitorear que durante la *jornada electoral* no se den actos de propaganda en medios (internet, vía pública, etc.); supervisar que no se emitan resultados de encuestas de intención de *voto* durante la jornada y de encuestas de salida mientras ocurre la votación.

Realizar el conteo de *votos* y, si está contemplado en la normatividad, el recuento. En la región se han dado avances tecnológicos significativos para transmitir los datos de forma oportuna y transparente.

B. Organismos jurisdiccionales electorales

La función de supervisión radica en ratificar, modificar o revocar las decisiones del organismo administrativo electoral o de los *partidos políticos* en aquellos casos donde algún *actor político* haya impugnado el comportamiento de estos dos sujetos. La decisión del organismo jurisdiccional se sustenta en la legalidad y constitucionalidad de los actos emitidos que fueron impugnados. Busca proteger los *derechos políticos* electorales de los ciudadanos y vela por los principios rectores de la función electoral.

C. Autoridad ministerial

Se encarga de investigar y sancionar conductas que en las legislaciones nacionales se tipifican como *delitos electorales*.

Partidos políticos y candidatos

Acreditan representantes o personeros ante la autoridad electoral para vigilar el adecuado proceder de la misma y de sus contendientes. Los *partidos políticos* tienen derecho a estar informados sobre las actividades que realiza el *organismo electoral* y a estar presentes el día de las votaciones, así como en la realización de *escrutinios*. Estos representantes pueden presentar denuncias ante la autoridad sobre el comportamiento de otros candidatos o impugnar ante el organismo jurisdiccional las decisiones de la autoridad.

E. Participantes extranjeros

Las misiones de observación internacional se han convertido en un mecanismo auxiliar para asegurar la integridad de la *elección* al ejercer un elemento disuasivo de actos contrarios a la legalidad o, bien, de apoyo para el *proceso electoral* sobre el que se realiza la observación. También es vista como una forma de contribuir a la confianza del *elector* valorando la relativa *legitimidad* de un *proceso electoral* y sus resultados.

Ciudadanía

La participación ciudadana en la *fiscalización de las elecciones* ha tomado nuevas formas. Anteriormente, el mecanismo más recurrido era el de la *observación electoral* o la denuncia sobre irregularidades ante las autoridades. Sin embargo, la incorporación de la tecnología en los *procesos electorales* ha significado un gran avance para que los ciudadanos puedan monitorear el desenvolvimiento del proceso de forma más directa. Un ejemplo claro es el de los sistemas para el conteo de *votos*, de forma preliminar o final, en tiempo real, y de forma accesible en internet. Otro ejemplo más reciente es el de los sistemas de fiscalización en línea, donde la *ciudadanía* puede tener oportunamente las cuentas sobre los ingresos y gastos de los candidatos y *partidos políticos*. En Colombia, la organización Transparencia por Colombia puso a disposición de los partidos el sistema Cuentas Claras o, en el caso de México, el módulo de *transparencia* del Sistema Integral de Fiscalización.

IV. La fiscalización de los recursos económicos

En distintas *legislaciones electorales* se contempla la obligación de los *actores políticos* de rendir información sobre los ingresos que reciben y los gastos que realizan. Los ingresos pueden ser de origen público o privado (donaciones de simpatizantes, militantes y de los propios candidatos) y, en ciertos casos, hay restricciones tanto a los montos que puede recibir cada partido como al tipo de fuente de origen de la aportación (en México se prohíben aportaciones de la administración pública, salvo el financiamiento electoral previsto por la ley, de iglesias y ministros de culto, desde el extranjero, de todo tipo de personas morales, como empresas mercantiles o sindicatos). Asimismo, en determinados

países existe la obligación de transparentar el nombre de quienes hacen donativos a los partidos y candidatos. Los gastos se refieren al conjunto de pagos tanto a personas físicas como morales, durante los periodos ordinarios o *procesos electorales*, y pueden existir límites o topes de gasto de campaña.

Para que las anteriores disposiciones se cumplan, suelen conferirse atribuciones de control o fiscalización a las autoridades electorales. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene la atribución de fiscalizar los recursos de los *partidos políticos* a nivel federal y en cada entidad federativa, año con año, y para cada *campaña electoral*. La *rendición de cuentas* de los partidos en México debe hacerse en línea y en tiempo real, a través del Sistema Integral de Fiscalización, y los resultados de la fiscalización deben presentarse antes de que concluya la calificación jurisdiccional de las *elecciones*, ya que el rebase de topes de campaña puede ser una causa de nulidad de los comicios.

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Organismos electorales - Proceso electoral

Bibliografía:

- ACE Project (s/f). Administration and Cost of Elections. *Enciclopedia*. Recuperado de: <http://aceproject.org/>
- Cubides Rojas, E. M. (2013). *La implementación de tecnologías de la información y comunicaciones en el sistema electoral colombiano, un reto organizacional*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Hernández Becerra, A. (2000). Fiscalización de elecciones. IID/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- IDEA Internacional (1995). *Lessons Learnt: International Election Observation*. Estocolmo: IDEA.
- Murayama Rendón, C. (2015). La fiscalización del dinero en la política. *Revista R*, México.
- Thompson, J. (2013). Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina. *Revista IIDH*.
- Transparencia por Colombia (2016). *Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015*.

FORMAS DE ESTADO

I. Concepto

El concepto de *formas de Estado* tiene un significado muy amplio, 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*: Estado democrático, Estado totalitario, Estado autoritario. Un tercer significado de *formas de Estado* hace referencia a los derechos del individuo *vis a vis* el Estado y al papel que éste 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. Se trata de 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 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, las *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 césaropapista–.

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 políticos* 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, 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. 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. 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*). De este modo, el Estado es social y es Estado democrático de derecho. Las categorías Estado social de derecho y Estado social y democrático de derecho denotan el distinto énfasis con que se quieren señalar no sólo los mecanismos de distribución de riqueza, sino la participación ciudadana tanto para renovar a las élites gobernantes cuanto para ejercer el control vertical sobre los órganos de *poder* y para ampliar derechos de la *ciudadanía*.

El Estado social representó el pasaje del mercado autorregulado 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 de carácter social del individuo, 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 de 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. La vinculación entre contenidos sociales y *pluralismo* caracteriza, como hemos señalado, al Estado social y democrático de derecho.

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 crisis del Estado de bienestar europeo –y de las diversas *formas de Estado* asistencialistas, que con grados variables de *pluralismo*, surgieron en sociedades de América Latina como variantes del Estado de bienestar– colocó en el centro del debate político contemporáneo el papel de Estado en la sociedad y en la economía.

Vocablos de referencia:

Estado de derecho - Formas de gobierno - Ciudadanía - Partidos políticos - Pluralismo - Poder

Bibliografía:

Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bobbio, N. (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Dahl, R. (1989 [1956]). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: GEL.

Elster, J., y Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Loewenstein, K. (1983). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.

Poggi, G. (1990). *The State, Its Nature, Development and Prospects*. California: Stanford University Press.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Liliana DE RIZ, con la colaboración de Juan NEGRI

FORMAS DE GOBIERNO

El concepto de *formas de gobierno* ha sido objeto de diferentes definiciones, cuyas variaciones se relacionan, entre otras cosas, con los criterios de clasificación adoptados por diferentes autores, en diferentes tiempos y lugares:

Si consideramos a la sociedad política (en una definición provisional) como la forma más intensa y vinculante de organización de la vida colectiva, la primera constatación de cualquier observador- de la vida social es la de que hay varios modos de determinar- esa organización, según el lugar y la época. Es a la siguiente- pregunta que la temática de las formas de gobierno va a responder:- ¿Cuántos son esos modos y cuáles son ellos? (Bobbio, 2001, p. 31).

Genéricamente, el concepto se refiere a la constitución del *poder* político y a su ejercicio. La observación de las diferentes definiciones

del concepto apunta a la variación de los temas/aspectos que se juzga importante enfatizar, y depende de los parámetros espacio-temporales que se consideren.

En su acepción más clásica, la tipología de *formas de gobierno* abarca tres tipos, que varían según el número de los que gobiernan: la monarquía (*gobierno* de uno), la aristocracia (*gobierno* de pocos) y la *democracia* (*gobierno* de muchos). Después se percibió que, además del número de gobernantes, sería prudente también considerar la naturaleza del *gobierno*: para Platón, si es legítimo o ilegítimo, para Aristóteles, si está dirigido al interés público o al interés propio del gobernante (Bobbio, 2001). Es decir, a la pregunta ¿quién gobierna? se agregó otra: ¿cómo gobierna?

En consecuencia, los tres tipos iniciales se desdoblaron en seis, abarcando las formas correctas y sus degradaciones. Los autores clásicos tenían una concepción cíclica de la historia y afirmaban que las formas correctas- se corrompían y se transformaban en versiones degradadas: la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la *democracia* en olocracia, hasta dar inicio un nuevo ciclo, indefinidamente (Bobbio, 2001).

Bobbio (2001) enfatiza la importancia del tema de la estabilidad política- y sus conexiones con las diferentes formas de organización de la vida en colectividad, ya presente en los textos clásicos. La solución, según Polibio, estaría en las virtudes del *gobierno* mixto, combinación de características de las tres formas adecuadas.

Es en “El príncipe”, de Maquiavelo, se encuentra la primera formulación que confiere a la tipología de las *formas de gobierno* el tratamiento que se mantiene en la actualidad: “Todos los estados, todos los dominios que tuvieron y tienen poder sobre los hombres fueron y son o repúblicas o principados” (Maquiavelo, 2001, p. 3).

Para Maquiavelo, además del número de gobernantes sería importante considerar también el método de constitución de los *gobiernos*, ya sea por medio de la fortuna o de la virtud, por medio de la violencia o del consentimiento- de los gobernados.

Tal discusión remite a Montesquieu (2000) y a sus consideraciones sobre las diferentes *formas de gobierno* y los principios que las animan: la monarquía y su principio, el honor; la *república* y su principio, la virtud, entendida como amor al bien público; el despotismo y su principio, el miedo. El despotismo redundaría en la depredación del bien público para el disfrute privado: cuando se quiere agarrar una fruta, se arranca el árbol, dice Montesquieu (2000, p. 69).

En una lectura más contemporánea, vale señalar las distinciones que la ciencia política establece entre los conceptos de *formas de gobierno*, sistemas de *gobierno* y *régimen político*.

Contemporáneamente, es posible afirmar que

(...) el problema de la política y de la ciencia política es el problema de la democracia. Por otras palabras, aquello que se trata en el proceso político es la cuestión de la constitución y de la preservación de la autoridad democrática, o del carácter democrático del ejercicio de la autoridad (Reis, 2000, p. 11).

Aquí interesa abordar el tema de las *formas de gobierno* a la luz del problema de la *democracia*, lo que resalta la importancia de señalar el lugar de donde se habla: de acuerdo con Dahl (1982), la *democracia* se define como un conjunto de procedimientos de toma de decisiones políticas (criterios procedimentales), informado por un conjunto de principios tales como igualdad política, *soberanía* popular, entendimiento aclarado (criterios normativos), que operan bajo ciertas condiciones políticas, económicas, culturales y sociales.

La *democracia*, por lo tanto, es un *régimen político* que se opone a las autocracias (Sartori, 1994). El ejercicio de la *ciudadanía* democrática requiere de la observancia de determinadas instituciones políticas, - centradas en los criterios normativos y capaces de procesar las condiciones del contexto.

¿Qué instituciones serían estas? Obviamente, por definición, estarían excluidos todos los tipos de despotismo. Por lo tanto, en lo que se refiere a las *formas de gobierno*, se vuelve a la bipartición ofrecida por Maquiavelo: monarquía y *república*.

También interesa considerar las diferentes modalidades que pueden asumir esos dos tipos básicos, bajo el régimen democrático. Se introduce, por lo tanto, la discusión sobre lo que es denominado por algunos autores sistemas de *gobierno*: parlamentarismo, presidencialismo y su forma mixta, el semipresidencialismo.

Vale, aquí, una observación: hay cierta ambigüedad en la literatura relativa a las denominaciones dadas a esos diferentes arreglos institucionales: en el Diccionario de Política (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998), Pasquino define como *formas de gobierno* a la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y respeta, en particular, a las modalidades de *elección* de los dos organismos, a su título de *legitimidad* y a la comparación de sus prerrogativas. El autor afirma que la bipartición clásica distingue entre la *forma de gobierno* parlamentaria y la *forma de gobierno* presidencial, no siendo de interés, según él, distinguir entre monarquía y *república* (Pasquino, 1998, p. 517).

Por el contrario, Bobbio (2001) confiere al concepto *formas de gobierno* su acepción clásica, ya tratada en este artículo, y Sartori (2011), en “Ingeniería constitucional comparada”, denomina como sistemas de *gobierno* a los tipos parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo.

En este artículo se sostiene la distinción de los conceptos de *formas de gobierno* (monarquía y *república*) y sistemas de *gobierno* (parlamentarismo y presidencialismo), por considerarse que las diferentes combinaciones de ahí resultantes generan mayores posibilidades de análisis que la consideración exclusiva de los tipos parlamentarismo y presidencialismo. Tal argumento se basa en las afirmaciones de Sartori (1994), según las cuales, entendida la teoría de la *democracia* como proceso decisorio, es necesario considerar el método de constitución de las instancias decisorias y su composición, las reglas decisorias, la naturaleza del contexto decisorio y los tipos de resultados.

En las monarquías, el jefe de Estado lo es por derecho de sucesión y no por *elección* popular. De ahí resulta que en los regímenes democráticos la monarquía, como *forma de gobierno*, se combina necesariamente con el sistema de *gobierno* parlamentario. En una monarquía parlamentaria,

siendo el monarca el jefe de Estado, el jefe de *gobierno* será el primer ministro, escogido por el parlamento, normalmente entre los miembros del partido vencedor y/o coalición vencedora.

Sin embargo, las *repúblicas* admiten mayores variaciones: pueden ser parlamentaristas, presidencialistas o semipresidencialistas. Tales combinaciones, que implican diferentes métodos de constitución de las instancias decisorias y diferentes reglas de toma de decisión (Sartori, 1994), tienen consecuencias importantes en lo que se refiere a la distribución de los poderes de agenda y de veto entre el Ejecutivo y Legislativo, y a la capacidad de los ciudadanos de participar de la constitución del *poder* político, de su ejercicio y de su responsabilidad.

La distinción existente entre monarquías y *repúblicas* parlamentaristas se refiere a los procedimientos de *elección* de los jefes de Estado, ya sea por herencia o vía procedimientos democráticos₂.

Las *formas de gobierno* republicanas se combinan con los diferentes sistemas de *gobierno*. La distinción básica entre ellas se refiere a los procedimientos de *elección* y de destitución de los jefes de Estado y de *gobierno*, y a la distribución de los poderes de agenda y de veto entre los actores relevantes.

De acuerdo con Sartori:

(...) un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa (2011, p. 1619).

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 residencialismo) o la Alemania de posguerra (más definida por el parlamentarismo) (Sanín, 2000).

Al monarca o al jefe del Estado se les mantiene el rol de signo de la unidad nacional y de su continuidad histórica, de representación internacional y de intervención en la defensa, pero no interfiere 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*: ya sea la de la monarquía o la del jefe del Estado elegido popularmente (Sanín, 2000).

En ambos sistemas de *gobierno* importa considerar cómo se organizan el sistema partidario y el *sistema electoral*, como distinciones entre los *gobiernos* unitarios y de coalición. En el presidencialismo, como el jefe de Estado es elegido popularmente, se constituyen dos mecanismos diferentes de **accountability**: los parlamentarios son elegidos vía procedimientos electorales separados y diferentes de aquellos que informan la *elección* del presidente. En el parlamentarismo³, la *elección* del jefe de *gobierno* se hace con el mismo procedimiento electoral que elige a los parlamentarios, constituyendo una única corriente de **accountability**.

Se sabe que el presidencialismo es una invención estadounidense. Según Tocqueville:

Los legisladores americanos tenían una tarea difícil a realizar: querían crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuese lo suficientemente fuerte como para actuar con libertad en su propia esfera.

El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del poder ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional.

El presidente es un magistrado electivo. Su honor, bienes, libertad y vida responden permanentemente ante pueblo del buen empleo que hará de su poder. Al ejercer dicho poder no es, por lo demás, completamente independiente: el senado lo supervisa en sus relaciones con las potenciales extranjeras así como en la distribución de los empleos, de tal suerte que no puede ni ser corrompido ni corromper (Tocqueville, 2005, p. 136).

En el parlamentarismo, “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 decreto, 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” (Sanín, 2000).

En los Estados Unidos, el sistema presidencialista se combina con un sistema bipartidista (de hecho) y con un *sistema electoral* distrital uninominal, factores conducentes a la producción de *mayorías* gubernativas estables. Incluso bajo circunstancias de *gobierno dividido*, en que el presidente pertenece a un partido y la *mayoría* parlamentaria (en ambas cámaras o en una de ellas) pertenece a otro partido, las condiciones de estabilidad del *gobierno* y del régimen han sido observadas.

Muchos de los *gobiernos* democráticos constituidos en América Latina tras la tercera ola de *democratización* (Huntington, 2012), también presidencialistas, son clasificados en la literatura como presiden-cialismos- de coalición (Abranches, 1988). Tales arreglos surgen de la combinación del presidencialismo con el multipartidismo y la representación- pro- porcional, considerada por algunos autores como una combinación explosiva debido a las dificultades para la construcción y operación de *mayorías* gubernativas y para la aprobación de la agenda del presidente (Linz, 1990; Mainwaring, 1993).

Brasil es el caso más citado, y más controvertido, de presidencialismo de coalición. Algunos autores, como Linz (1990) y Mainwaring (1993), ven en este arreglo los gérmenes de la inestabilidad y de la crisis institucional; otros (Figueiredo y Limongi, 1999) señalan a los mecanismos constitucionales e infraconstitucionales que concentran los poderes de agenda y veto en las manos del presidente y favorecen la aprobación de su agenda de *gobierno*, garantizando la estabilidad política.

Además de los mecanismos que disipan los poderes (multipartidismo, representación proporcional), el presidencialismo de coalición tendría dificultades para garantizar la estabilidad política como consecuencia de la rigidez que caracteriza a este sistema de *gobierno*, ocasionando que cada crisis de *gobierno* se traduzca en crisis del régimen democrático. El único mecanismo institucional previsto para la salida del presidente antes del fin de su *mandato* es el **impeachment**. Aunque con variaciones importantes observadas entre los diferentes países, una característica general del **impeachment** es su carácter extraordinario, lo que lo distingue de las herramientas de que dispone el parlamentarismo, como el *voto* de censura y el *voto* de desconfianza. Casos recientes de

impeachment son los del presidente Lugo de Paraguay, en 2012, y los presidentes de Brasil, Collor, en 1992, y Rouseff, en 2016.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Democracia - Democratización - Legitimidad - Poder - Régimen político - República - Sistema electoral - Soberanía

Bibliografía:

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (1), 5 a 14.
- Bobbio, N. (2001). *Teoría de las formas de gobierno*, (10a. ed.). Brasilia: UNB.
- Dahl, R. (1982). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Figueiredo y Limongi (1999). *Ejecutivo y legislativo en el nuevo orden constitucional*. Río de Janeiro: FGV.
- Huntington, S. (2012). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1 (1), 51-69.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26 (2), 198-228.
- Maquiavelo (2001). *El príncipe*. São Paulo: Martins Fontes.
- Montesquieu (2000). *El espíritu de las leyes*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pasquino, G. (1998). Formas de gobierno. En: Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (coords.). *Diccionario de política*. Brasilia: UNB.
- Reis, F. W. (2000). Política y racionalidad, (2a. ed.). Belo Horizonte: UFMG.
- Sanín Fonnegra (2000). Formas de gobierno. *Diccionario electoral*. México.
- Sartori, G. (2011). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1994). La teoría de la democracia revisitada, (v. 1). São Paulo: Ática.
- Tocqueville, A. de (2005). *La democracia en América*. São Paulo: Martins Fontes.

Fátima ANASTASIA

FÓRMULA ELECTORAL

I. Definición

La *fórmula electoral* es un método matemático para llevar a cabo el reparto de escaños entre los distintos contendientes, sean estos candidatos o partidos. Hay una variedad de fórmulas que pueden agruparse en dos grandes clases, según si los escaños se los lleve uno solo de los contendientes o se repartan entre varios. En el primer caso se habla de fórmulas mayoritarias. En el segundo, de fórmulas proporcionales.

La *fórmula electoral* es uno de los componentes de los *sistemas electorales*, como lo son el número de escaños que se reparten, la distribución territorial de las circunscripciones, la forma de la *candidatura*, la modalidad del *voto* y las *barreras electorales*. Nohlen (2007) ofrece una visión comparada de estos elementos para los países latinoamericanos. Una visión diacrónica del uso los mismos en América Latina puede consultarse en Zovatto y Orozco Henríquez (2008).

II. Clasificación

A. Fórmulas mayoritarias

Establecen un umbral de *votos* válidos que los contendientes deben superar para ganar escaños. Dicho umbral o *barrera electoral* puede expresarse en términos absolutos o como porcentaje. Conviene distinguir tres clases de *mayorías* y, por lo tanto, tres clases de fórmulas mayoritarias.

Mayoría absoluta (majority). Esta fórmula exige superar la mitad más uno de los *votos* válidos emitidos. En América Latina se utiliza para *elecciones* presidenciales en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y Uruguay. En Bolivia y Ecuador se establece como alternativa una *mayoría* del 40% de los *votos* válidos si la diferencia entre los dos contendientes más votados es de 10 puntos porcentuales.

Mayoría simple (plurality). Esta fórmula establece que el ganador será el contendiente que haya obtenido el mayor número de *votos*

válidos. En América Latina, la *elección* presidencial se decide por *mayoría* simple en Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Esta fórmula también se utiliza en la *elección* de diputados cuando se combinan circunscripciones uninominales y plurinominales, como en México y Panamá.

Mayoría relativa. En este caso, para ganar se establece un umbral de *votos* que se sitúa entre la *mayoría* simple y la *mayoría* absoluta. Así, para la *elección* presidencial, en América Latina esta fórmula es aplicada en Argentina (45%), Nicaragua (40%) y Costa Rica (45%). Alternativamente, se exige que el contendiente más votado supere en determinado porcentaje al contendiente que le sigue. En Argentina se establece como alternativa una *mayoría* de 40% si la diferencia de *votos* entre los dos primeros contendientes es de 10 puntos porcentuales; en Nicaragua, la alternativa es de 35% o una diferencia de 5 puntos.

Cuando ningún contendiente logra obtener la *mayoría* absoluta o relativa suele realizarse una segunda ronda electoral (*ballotage*), y usualmente tiene lugar entre los dos contendientes con más *votos* en la primera ronda. El ganador será el contendiente más votado en la segunda ronda electoral.

B. Fórmulas proporcionales

En este caso, el reparto de escaños se hace según los *votos* obtenidos. El reparto ideal (de máxima proporcionalidad) se da cuando el porcentaje o proporción de escaños que se lleva cada contendiente es igual a su porcentaje o proporción de *votos*. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se presenta este resultado, registrándose así el fenómeno de la desproporcionalidad. Además, unas fórmulas dan resultados más proporcionales que otras. Ahora bien, la proporcionalidad en el reparto de escaños no depende únicamente de la *fórmula electoral*, también intervienen la *barrera electoral* y la distribución de los escaños entre las circunscripciones. En términos generales las fórmulas proporcionales se clasifican en dos grandes clases, según sea la base que se adopta para el reparto de los escaños.

Fórmulas de cociente electoral. Estas fórmulas establecen una cuota de *votos* válidos que deben obtener los diversos contendientes para tener derecho al escaño. A la cuota (q) que se obtiene dividiendo el total de *votos* válidos emitidos (v) entre el número de escaños (m), se le conoce como cociente electoral ($q = CE = v/m$) o cuota Hare, por su proponente. Otras variantes de esta cuota son Hagenbach-Bischof o Droop ($q=v/m+1$), Imperiali ($q=v/m+2$), Imperiali modificada o reforzada ($q=v/m+3$).

Para repartir escaños, procede así: cada contendiente obtiene tantos escaños como el número de veces que está contenida la cuota electoral en su cantidad de *votos* válidos. Matemáticamente, si v_i es el total de *votos* obtenidos por el partido “ i ”, y q es la cuota electoral, el total de escaños e_i que le corresponde a ese partido se calcula mediante la fórmula: $e_i = v_i / q$. Lo usual es que, siguiendo este procedimiento, no se logre repartir el total de escaños y cada contendiente tenga todavía una cantidad de *votos* todavía no utilizada. De allí la posibilidad de llevar a cabo un segundo reparto sobre la base del resto de *votos* no utilizados. Una alternativa será asignarlos según el orden descendente de dichos restos. Los escaños faltantes también pueden repartirse mediante un segundo cociente conocido como la media mayor o un subcociente.

Una variante para la distribución de los escaños sobrantes en el primer reparto es acumularlos en una circunscripción superior o de segundo nivel. En este caso, la segunda distribución puede llevarse a cabo con otra *fórmula electoral*.

En América Latina, países que utilizan alguna fórmula de cuota para el reparto de los escaños en *elecciones* de diputados son Brasil (Hare-media mayor), Costa Rica (Hare-subcociente), El Salvador (Hare-resto mayor), Honduras (Hare-resto mayor), Nicaragua (Hare-media mayor, para diputados nacionales, y Drop-media mayor, para diputados departamentales) y Uruguay (Hare y Drop, para primer y tercer reparto).

Fórmulas de cifra repartidora. Estas fórmulas establecen una serie de divisores o cifras repartidoras como base para el reparto de escaños. El total de *votos* válidos que obtiene cada contendiente

(partido o coalición) se divide sucesivamente por cada uno de tales divisores hasta que se logren repartir todos los escaños en liza. Los cocientes que resultan de cada división se ordenan de mayor a menor y se procede a distribuir los escaños en orden descendente hasta cubrir el total. Dependiendo de cuáles sean los divisores, así se tienen fórmulas distintas. Por ejemplo, la fórmula D'Hondt utiliza los divisores 1, 2, 3, 4, etc. La fórmula Saint-Laguë utiliza como divisores los enteros impares 1, 3, 5, 7, etc. Una versión modificada de esta fórmula comienza con el 1.4 como divisor y sigue con 3, 5, 7, etc. (fórmula Saint-Laguë modificada). La fórmula Imperiali comienza sus divisores en 2 para continuar 3, 4, 5, etc.

Con la fórmula D'Hondt suele confundirse una cifra repartidora que para su determinación se sigue el mismo procedimiento que dicha fórmula. Sin embargo, en lugar de repartir los escaños según los cocientes obtenidos para cada divisor, ordenados descendientemente hasta cubrir el total de escaños a repartir, se utiliza el menor de esta serie de cocientes y no toda la serie. Cada contendiente recibe tantos escaños como veces cabe el menor cociente en el total de sus *votos* válidos.

En América Latina los países que utilizan alguna de las variedades de fórmulas de cifras repartidoras en las *elecciones* de diputados son: Argentina (D'Hondt), Chile (D'Hondt), Colombia (cociente menor), Ecuador (Sainte-Laguë, en circunscripción nacional, y D'Hondt, en circunscripciones provinciales o metropolitanas), Guatemala (cociente menor), Paraguay (D'Hondt), Perú (cociente menor) y Uruguay (D'Hondt, en el segundo reparto).

Con el objetivo de combinar las ventajas que presentan las fórmulas mayoritarias y proporcionales, a la vez que se intenta reducir los efectos negativos que suelen producir utilizadas de manera excluyente, se da el caso de *sistemas electorales* que combinan variantes de dichas fórmulas dentro de su diseño para la *elección* de sus parlamentos. En tales casos, una parte de los parlamentarios son electos bajo una fórmula mayoritaria o proporcional y otros lo son utilizando otra fórmula proporcional. Aunque no es una regla, la combinación de *fórmulas electorales* puede estar asociada a la existencia de dos niveles de *circunscripciones electorales*.

Entre los países que combinan una fórmula de *mayoría* (simple) con alguna fórmula proporcional (de cuota), están México (Hare-resto mayor) y Panamá (Hare-medio cociente y resto mayor).

Efectos de las fórmulas electorales sobre los sistemas de partido

A. Leyes de Duverger

En su conjunto, los *sistemas electorales* suelen tener efectos sobre la fragmentación del *sistema de partidos*. En general, acostumbran reducir el número de partidos que logran entrar al reparto de escaños. Para el caso de la *fórmula electoral*, dicha tendencia ya fue anunciada como “leyes” por Duverger (1957) a mediados del siglo XX:

1a. ley: El escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos. De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica. Se destaca una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios y los países mayoritarios son dualistas. Las excepciones son muy raras y pueden explicarse generalmente por circunstancias particulares (p. 245).

2a. ley: El escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo. Las influencias de uno y otro no son absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la más fácil de precisar (p. 266).

De manera resumida, el debate sobre las “leyes” de Duverger se centró en las relaciones entre fórmulas de *mayoría* simple y bipartidismo, por un lado, y proporcionales o de *mayoría* absoluta y multipartidismo, por el otro. Sobre la primera relación Duverger advirtió que “el régimen electoral (de mayoría simple) empuja al bipartidismo: no conduce necesariamente- a él y absolutamente, a pesar de todos los obstáculos. Esta tendencia de base se compone de otras muchas que la atenúan, la frenan o la detienen” (p. 255). Respecto a la segunda relación Duverger

sostuvo que “el primer efecto de la representación proporcional es, pues, contener toda evolución hacia el bipartidismo: puede considerársela, a este respecto, como un freno poderoso” (p. 275). En este sentido, la fórmula proporcional no provoca el multipartidismo. Un *sistema de partidos* puede haberse configurado históricamente como multipartidista y una *fórmula electoral* proporcional (o de *mayoría* absoluta) nada más refuerza tal configuración-. En ello contribuyen también otros elementos del *sistema electoral* y otros factores ajenos al mismo.

Una interpretación determinista de la primera ley de Duverger implicaría que la *mayoría* simple sería condición necesaria y suficiente para que se diera el bipartidismo. Si dicha ley fuera correcta, todos los sistemas bipartidistas deberían estar asociados con la *mayoría* simple y ésta con el bipartidismo. Ninguna otra *fórmula electoral*, ni mayoritaria ni proporcional, debería estar asociada con el bipartidismo y éste no existiría bajo alguna de estas fórmulas. Tales escenarios no se presentan en todos los casos. De allí que convenga hablar de “tendencias” o de “asociación”, como lo propuso Rae (1967), para quien el resultado previsto por la primera ley se daría si no hubiesen fuertes partidos locales minoritarios a nivel nacional.

B. La “generalización matemática” de Taagepera y Shugart

Taagepera y Shugart (1989) desarrollaron una generalización (matemática) de las “leyes” de Duverger desde una operacionalización cuantitativa. Para ello utilizaron, por un lado, el número efectivo de partidos, $N = 1 / \sum Vi^2$ o $N = 1 / \sum Si^2$, donde Vi y Si es el porcentaje o proporción de *votos* o escaños respectivamente del i -ésimo partido. Por otro lado, la magnitud efectiva, $Meff$, de los distritos o *circunscripciones electorales*. $Meff$ se calcula de forma distinta dependiendo de la existencia, o no, de barreras legales o del reparto de escaños “sobrantes”, como en el caso del reparto utilizando una fórmula de cuota o cociente electoral, en un distrito superior (regional o nacional) de agrupamiento. El caso más simple es que no hay ni unas ni otros. Entonces $Meff = S / E$, donde S es el total de escaños y E es el total de distritos o circunscripciones.

Taagepera y Shugart sostienen que los efectos previstos por las “leyes” de Duverger están mediados por la magnitud o tamaño de las

circunscripciones y requieren, por tanto, una reformulación. Ellos fusionan las dos “leyes” en una sola fórmula matemática que, expresada en términos de los partidos que actúan en el ámbito parlamentario, es: $Nv = 1.25(2 + \log \text{Meff})$. Sin embargo, bajo esta expresión, las relaciones entre bipartidismo o multipartidismo y *fórmula electoral* ya no aparecen. Además, la consideración de la *mayoría* absoluta o relativa con doble vuelta fue excluida previamente del análisis que permitió a los autores arribar a su propuesta. En conclusión, el bipartidismo o multipartidismo (como resultado del supuesto efecto reductor o multiplicador de las *fórmulas electorales* de *mayoría* simple y proporcionales) pasa a ser más bien una función del tamaño de los distritos electorales.

C. Leyes de Sartori

La propuesta de Taagepera y Shugart es calificada por Sartori (1994, p. 65) como “ley de frecuencias” que, aunque “hermosa”, tiene un dudoso poder explicativo, si es que acaso lo tiene. Siguiendo la advertencia del mismo Duverger acerca de la intervención de otros factores en la relación entre *fórmulas electorales* y formato del *sistema de partidos*, Sartori ofrece su propia reformulación de las “leyes” de Duverger. Propuso que había que considerar la estructuración, o no, del *sistema de partidos* como variable interviniente: “los autores que niegan el efecto reductor de los sistemas plurales casi invariablemente se refieren a sistemas de partidos no estructurados, con lo que ponen a prueba la ‘ley’ en situaciones a las que no se aplica” (1994, p. 52). Los casos analizados por Duverger y los revisados por Rae tienen *sistemas de partidos* estructurados. La reformulación propuesta por Sartori incorporando la estructuración del *sistema de partidos* y la distribución territorial de las preferencias electorales, consta de cuatro leyes (1994, pp.61-62):

Ley 1: Con estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales (como condiciones necesarias conjuntamente), los sistemas pluralistas causan (son una condición suficiente de) un formato bipartidista.

Ley 2: Si existe estructuración sistémica, pero no la dispersión similar en todos los distritos, los sistemas pluralistas causan (son una condición suficiente de) la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero no pueden

eliminar, y por consiguiente permiten tantos partidos, además de los dos con más votos, como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad.

Ley 3: Dada la estructuración sistémica, la representación proporcional (RP) tiene un efecto reductor causado (como condición suficiente)- por su falta de proporcionalidad. Así pues, cuanto menos- pura sea la RP, mayores serán los costos de ingreso para los partidos pequeños y más fuertes los efectos reductores, y a la inversa, cuanto más puros sean, menor será el efecto reductor. Ley 4: Si no existe la estructuración sistémica y se supone una RP pura (o casi pura), esto es, un costo de ingreso igual (o casi igual) para todos, el número de partidos puede ser tan grande como lo permite la cuota.

D. La crítica de Nohlen

Nohlen (2004) se plantea la pregunta de si los *sistemas electorales* tienen efectos que se puedan formular como leyes, a lo cual responde negativamente, pues no se sostienen ante un tratamiento teórico diferenciado- ni ante una revisión empírica. De allí que autodenomine su postura como “crítica anti-nomológica”.

Habría varias razones por las cuales rechazar el carácter de ley de las formulaciones de Duverger sobre la relación entre *fórmulas electorales* y formato del *sistema de partidos*. En primer lugar, porque la estructura del *sistema de partidos* no puede ser determinada por un solo factor, en este caso la *fórmula electoral*. En segundo lugar, porque las formulaciones de Duverger tienen deficiencias empíricas (existen demasiados casos que las refutan), teóricas (habría que especificar las condiciones en las que tienen validez) y metodológicas (no se compara una fórmula con otra, sino un criterio de decisión con un principio de representación). En tercer lugar, quienes establecen correlaciones estadísticas no prueban una relación causal sino que formulan tesis tautológicas. En cuarto lugar, quienes establecen condiciones concretas en las que serían válidas las pretendidas leyes, las vuelven deterministas y, por tanto, triviales. Son leyes que no pueden fracasar jamás. Para Nohlen, si bajo las condiciones establecidas no puede derivarse otro resultado que el previsto, este tipo de “leyes” no son “leyes sociológicas”.

La crítica anti-nomológica de Nohlen sostiene que las formulaciones de Duverger, Rae, Lipjhart, Sartori, sobre los pretendidos efectos de las *fórmulas electorales* sobre el *sistema de partidos*, son tan generales que resultan triviales, o tan alejados del contexto concreto sociopolítico en los diferentes países que contradicen los resultados empíricos. Para Nohlen la *fórmula electoral* es solamente un factor entre otros y, por lo tanto, no se puede establecer una relación causal entre ésta y el *sistema de partidos*. Intervienen también, incluso como variables más importantes a tomar en cuenta, la distribución de los escaños en las distintas circunscripciones y la dispersión del *electorado* entre las mismas. Otros factores que no pertenecen a la sistemática electoral también pueden intervenir, como la estructura social, sociocultural y sociopolítica del *electorado*.

Así, pues, como resultado de su crítica anti-nomotética, Nohlen plantea en forma de enunciado tendencial, relativamente vago, que:

(...) cuanto más consolidada sea la fragmentación social, más probable será introducir un sistema de representación proporcional y formar un sistema pluripartidista. Si predomina una fragmentación social, entonces ni siquiera el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conducirá –probablemente– a un sistema bipartidista. Cuanto más homogeneidad social haya, más razones habrá para optar por el sistema de mayoría- relativa y para fomentar o conservar el dualismo político, pero también es probable que se produzca, bajo un sistema de representación proporcional, un bipartidismo o un pluralismo limitado en el número de partidos (2004, pp. 438-439).

IV. Fórmulas electorales y proporcionalidad

Una vez establecido cuántos escaños se disputan en cada circunscripción, el ajuste entre la proporción o porcentaje de *votos* y escaños que obtiene cada contendiente depende únicamente de la *fórmula electoral* que se utilice para el reparto de los escaños. Si se representa esta relación como el cociente S/V , siendo S y V el porcentaje de escaños y *votos* respectivamente, la proporcionalidad pura o perfecta se tendrá cuando S/V

1. Si algunos contendientes reciben un porcentaje de escaños mayor que el de *votos*, el cociente será mayor que 1 y se dice que esos contendientes

están sobrerrepresentados. Por el contrario, si algunos contendientes obtienen- un porcentaje de escaños menor que el de *votos*, el cociente será menor- que 1 y se dice que tales contendientes están subrepresentados.

Por otra parte, se han desarrollado diferentes medidas para la proporcionalidad- global y no solamente para cada contendiente. Loosemore- y Hanby (1971) propusieron una fórmula general para medir la desviación de la proporcionalidad pura: $D = \frac{1}{2} \sum |S_i - V_i|$, donde S_i y V_i son el porcentaje de escaños y *votos* del *i*-ésimo contendiente. Cuanto más grande sea *D*, mayor es la desviación de la proporcionalidad perfecta (*S*

V). Se dirá entonces que más desproporcional es la *fórmula electoral* o el *sistema electoral* en su conjunto. Una medida alternativa es el índice de proporcionalidad de Rose, calculado mediante la fórmula: $P = 100 - \frac{1}{2} \sum |S_i - V_i|$. El máximo valor para *P* es 100 (la proporcionalidad perfecta) y luego disminuye según aumente la desviación de Loosemore y Hanby.

Se puede demostrar que, **ceteris paribus**, las circunscripciones que tienen asignados más escaños dan más oportunidades a los partidos pequeños- para entrar al reparto mientras que las circunscripciones con menos escaños se las disminuyen. Por tanto, se puede afirmar que, además de la fórmula, el tamaño de las circunscripciones también tiene un efecto sobre la proporcionalidad del *sistema electoral*. La relación se puede plantear en estos términos: cuanto más grande sea la circunscripción (o mayor el número de escaños en disputa), mayor tenderá a ser la proporcionalidad en el reparto de escaños.

Adicionalmente, se podría establecer que para entrar a dicho reparto los contendientes deben superar cierto umbral o *barrera electoral*. Los contendientes que no superan tal barrera no tendrán escaños y ello tiene un impacto directo en la relación *votos*-escaños. Por tanto, hay aquí otro elemento del *sistema electoral* que impacta la proporcionalidad además de la fórmula y el tamaño de las circunscripciones.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Elecciones - Sistema de partidos - Sistemas electorales - Voto

Bibliografía:

Colomer, J. M. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Loosemore, J., y Hanby, V.J. (1971). The Theoretical Limits of Maximum Distortion. *British Journal of Political Science*, 1, 467-477.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 294-333). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Taagepera, R., y Shugart, M.S. (1989). *Seats and Votes*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Vallès, J.M., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez, J. J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

Álvaro ARTIGA GONZÁLEZ

FRAUDE ELECTORAL

I. Concepto y tipos de fraude

El *fraude electoral* es tan frecuente como poco estudiado y, aún menos, combatido; ni siquiera existe un concepto generalmente aceptado del mismo. Algunos lo definen en términos tan amplios que el fenómeno parece diluirse en el terreno de los principios; por ejemplo, fraude como violación de los principios de *elecciones* libres y justas y del derecho de los ciudadanos a elegir sus representantes. Otros restringen su alcance a las infracciones de la legislación vigente (Vickery y Shein, 2012, p. 1). Entre los extremos, investigadores de IFES proponen un concepto más sustantivo y operacional de fraude como “(c)ualquier acción intencionada para alterar actividades o materiales electorales con el fin de afectar los resultados de una elección, que pueda interferir o impedir la voluntad de

los electores” (López Pintor, 2010, p. 7). Otra versión del mismo concepto, identificando a la autoridad electoral como principal agente, define el fraude como “Mala práctica deliberada por parte de los funcionarios electorales u otros agentes involucrados en el proceso electoral, que distorsione la voluntad individual o colectiva de los votantes” (Vickery y Shein, 2012, p. 8). En ambas versiones, elementos clave del fraude son la intencionalidad y el efecto de desvirtuar el resultado del *sufragio*.

Hay dos categorías principales de *fraude electoral*. Fraude determinante de los resultados es el que los afecta de tal manera que ganadores y perdedores serían otros diferentes de no haber mediado fraude. Fraude no determinante de los resultados es el que no los afecta de manera decisiva (pese al fraude, ganadores y perdedores seguirían siendo los mismos). Ambos tipos de fraude implican conductas delictivas a ser castigadas según ley. Sin embargo, el fraude determinante tiene consecuencias políticas mucho más graves, ya que permite a un partido o candidato asumir funciones de autoridad pública sin legítimo respaldo de la voluntad popular (López Pintor, 2010, p. 9). Por el contrario, el fraude no determinante agota sus efectos en la acción penal.

El fraude debe distinguirse de otros tipos de acción inadecuada en el ámbito electoral, sobre todo corrupción, malas prácticas e irregularidades. El fraude sería sólo una de las muchas formas en que la corrupción se manifiesta. Suele verse recompensado por contrapartidas económicas más o menos directas, mediando con frecuencia soborno o mala gestión de fondos públicos. Frente a las malas prácticas e irregularidades, el fraude conlleva la intención de hacer daño, mientras aquellas son deficiencias, defectos o errores de tipo administrativo u operativo, a veces por negligencia, pero que pueden corregirse de existir buena voluntad por parte de los agentes involucrados; por ejemplo, errores ortográficos en el registro o marcas poco claras en la papeleta de votación.

II. Escenarios y agentes del fraude

El fraude ha acompañado el desarrollo democrático desde el siglo XIX y aún persiste tanto en las *democracias* más sólidas como, sobre todo, en las numerosas *democracias* emergentes, corolario del déficit de garantías para el ejercicio de los derechos y libertades. Cualquier estudioso del

compor-ta-miento- electoral comparado podría aceptar la conclusión de que las prácticas de fraude en las *democracias* más antiguas de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda son hoy mucho más infrecuentes- y menos graves que en la primera mitad del siglo XX. La conclusión- sería igualmente válida para América Latina, aun en países con menor estabilidad democrática. Puede sostenerse que la región ha registrado claros avances desde situaciones anteriores con numerosos fraudes, algunos muy graves. Sin embargo, en América Latina y fuera de ella, este progreso como parte de desarrollos sociopolíticos más amplios, no ha sido aún debidamente documentado por la investigación social. En las últimas décadas se han registrado clamorosos casos de fraude donde una alteración masiva de los resultados por parte de la autoridad electoral provoca la indignación popular y la caída del *gobierno* (Costa de Marfil, Perú y Serbia en 2000). En Ucrania, en 2004, la Revolución Naranja fue una rebelión popular que forzó la repetición de las *elecciones* dando al traste con el *gobierno* tras haberse demostrado un vasto fraude. Otro caso de fraude masivo fueron la *elecciones* presidenciales de Afganistán, en 2009, con efectos que pudieron ser mitigados por la acción internacional-. En Estados Unidos, una de las *elecciones* presidenciales más controvertidas de su historia tuvo lugar en 2000, con alegaciones de fraude, y cuyos resultados sólo se hicieron definitivos tras un largo contencioso que culmina en la Corte Suprema. La conmoción política ocasionada dio lugar a importantes reformas en los procedimientos del *voto electrónico* y una ley federal sin precedentes desde el Movimiento de los Derechos Civiles en los 60 (el Help America Vote Act o HAVA de 2002). Las prácticas fraudulentas más frecuentes en la *democracia* norteamericana han sido estudiadas recientemente (Álvarez, Hall y Hyde, 2008; Fund, 2004; Overtone, 2006). En México, una denuncia de fraude significativo, si bien nunca probada, por parte del candidato perdedor de las *elecciones* presidenciales de 2006, sacudió al *sistema político* y dio origen a la reforma constitucional de 2007.

Las denuncias más frecuentes de fraude se refieren a la votación y *escrutinio*. Sin embargo, cualquiera de las etapas del proceso puede ser escenario de fraude, desde el registro de *electores* a la transmisión de resultados y el contencioso electoral. Principales agentes del fraude son los *funcionarios electorales*, de carrera o temporales, otras categorías de

empleados públicos, así como los agentes de los partidos y candidatos. Cabe destacar el rol de los funcionarios de *gobiernos* locales por su cercanía a los lugares y personas a cargo del registro de *electores*, la votación y el *escrutinio*, así como de los agentes de seguridad, por su papel en garantizar la integridad de lugares, personas y materiales electorales. He aquí algunos ejemplos de fraude en diferentes etapas del *proceso electoral*.

La *legislación electoral* puede contener disposiciones que permiten la interferencia sobre la manifestación de la voluntad popular en beneficio de una opción política determinada. En Perú, en 2000, la organización civil Transparencia identificó y publicó una lista de más de diez preceptos legales que permitían alterar el *resultado electoral*; de hecho el proceso colapsó ante la evidencia de manipulación electrónica de los resultados. En Costa de Marfil, el *gobierno* cuyo líder ganaría las *elecciones* del 2000 había establecido requisitos de nacionalidad y matrimonio a fin de impedir la *candidatura* de un competidor; una protesta popular contra los resultados fraudulentos derrocó al *gobierno*. En Egipto, la legislación vigente excluye toda posibilidad de recurrir los resultados de las *elecciones* presidenciales.

El *registro electoral* puede ser manipulado dependiendo del método de inscripción. Prácticas de fraude sucedían habitualmente en Europa hasta la Segunda Guerra Mundial y hasta los años 60 en el Sur de Estados Unidos. Hoy tienen lugar en muchos países: exclusión de *electores* ya inscritos; no inclusión de sectores enteros de población por razones étnico-lingüísticas o presunta lealtad política; traslado engañoso de residentes; retención de cédulas de votación, etc.

La inscripción de partidos y candidatos se torna fraudulenta cuando un agente político es excluido mediante requisitos exorbitantes (financieros o número de endosos) o decisiones arbitrarias de la autoridad.

La financiación de las campañas junto con el uso de los medios y las nuevas *tecnologías de la información* ofrecen hoy un terreno abonado para el fraude en todo el mundo. Constituyen zonas grises del *proceso electoral* que fácilmente escapan al control de las autoridades, y el avance al respecto en estas tres áreas se produce a paso lento y con baja intensidad. El *financiamiento político* es determinante para

la nivelación del terreno de juego de la contienda. Sin embargo, la detección precisa del fraude no es fácil y menos aún la evaluación de sus efectos. Similares dificultades surgen respecto al fraude por uso de los medios de comunicación. El uso de las nuevas tecnologías añade nuevas complejidades para la detección de ciertos tipos de fraude al desplazarlo de sus enclaves tradicionales (recintos de registro, votación y *escrutinio*) a otros menos visibles y más sofisticados (registro automatizado, *voto electrónico*, *escrutinio* por ordenador, transmisión de resultados en línea). Del lado positivo, las nuevas tecnologías minimizan algunos factores tradicionalmente aliados del fraude, como inscripciones múltiples, *voto nulo* o errores de cómputo (López Pintor, 2010, pp. 13-16; Darnolf, 2011, pp. 21-24).

Las formas de fraude más tradicionales y comunes se asocian a la *jornada electoral* con la votación y el *escrutinio* manual: formas varias de compra de *votos*, *voto* múltiple, relleno de urnas o alteración de actas. Mecanismos frecuentes de control son la entrega de una copia del acta a los representantes de los candidatos y el afiche de la misma al exterior de la *mesa de votación*. En numerosos países, donde tales procedimientos no se practican, hubo denuncias de fraude en los últimos años (López Pintor, 2010, p. 5).

Los mecanismos de transmisión y anuncio de resultados son utilizados a veces con el propósito de alterar los datos que salieron de las urnas. El uso de las nuevas tecnologías permite hoy efectuar la transmisión- de resultados con celeridad y de forma completa. En este sentido, es de trascendental- importancia que la autoridad responsable haga pública con antelación- la metodología propuesta (canales de transmisión, criterios de corte de datos, tiempos de entrega). Actuar de manera distinta y sin explicación- convincente alimenta la sospecha de manipulación de los resultados- en el tramo final y decisivo del proceso.

En cuanto a la resolución de quejas y recursos, el estándar democrático exige neutralidad, eficacia, *transparencia* y rapidez. Un sistema donde las actuaciones de procedimiento pueden retrotraerse para su consideración judicial después de cerrado el proceso, da pie para la alteración- del *resultado electoral* (en Egipto por ejemplo, casi la mitad de las asambleas legislativas de los últimos 20 años fueron disueltas por

decisión judicial mucho tiempo después de su *elección*). Por otra parte, los plazos demasiado largos o cortos facilitan la interferencia indebida; si largos, por el riesgo de mermar la atención de las partes y, si cortos, por el de dificultar las necesarias pruebas.

III. Combatir el fraude

Una estrategia para combatir el *fraude electoral* debe comprender los siguientes elementos: evaluación de riesgos en las diferentes etapas del proceso; disuasión mediante establecimiento y publicidad de mecanismos dirigidos a desanimar las acciones de fraude; detección a través de un pro- tocolo- que ayude a sacar a la luz el fraude cometido, y, una vez detectado, mitigación de sus efectos mediante un manejo adecuado de la situación (Darnolf, 2011, p. 6).

Las autoridades electorales constituyen el agente principal en el diseño y aplicación de la estrategia. Sin embargo, y hasta el día de hoy, su nivel de actuación se ha mostrado más reactivo ante hechos consumados de fraude que proactivo en la evaluación, disuasión y detección del mismo. Suelen estar mal equipadas, normativa y técnicamente, para afrontar el reto. Como indicador más ilustrativo cabe mencionar la casi generalizada ausencia de un plan de control del fraude como parte de la gestión electoral (Darnolf, 2011, p. 8). Otros agentes relevantes para el éxito de una estrategia son los partidos, grupos políticos y candidatos. Son ellos quienes con la mayor frecuencia denuncian situaciones de fraude y también los responsables del mismo, bien directamente o en colaboración con la *administración electoral*. Por su parte, las misiones de observadores nacionales e internacionales tienen a veces un cierto papel activo en la disuasión y detección del fraude, sin destacar por ello. Y entre los donantes y agentes internacionales de asistencia técnica, el control del fraude rara vez, si alguna, forma parte de su portafolio de *democracia* o programas de asistencia (Darnolf, 2011, p. 25).

Junto al hecho cierto de la frecuencia del fraude, el escaso interés en estudiarlo y aún menor en combatirlo, cabe destacar algunos desarrollos favorables. Algo se avanza en el conocimiento del fraude, como ilustran los trabajos entre 2002 y 2012 de la referencia bibliográfica. Respecto al combate del fraude, existen algunos si bien escasos ejemplos de

administraciones electorales con un plan o guía para control del fraude. La Comisión Electoral Australiana incluye un plan de control como parte de su planificación corporativa y siguiendo un mandato legal para todas las administraciones públicas (Australian Electoral Commission, 2013; National Audit Office, 2014). Aunque con menor fuerza institucional y legal, la reciente Comisión Electoral del Reino Unido (antigua asociación profesional electoral) ofrece una guía para la prevención y detección de las malas prácticas (The Electoral Commission of the UK, 2011) en concordancia con una guía del *gobierno* para el conjunto de las instituciones del Estado (HM Treasury, 2003). Tales ejemplos son tan ilustrativos de lo que puede hacerse como elocuentes de lo mucho que queda por hacer.

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Compra de votos - Corrupción electoral - Corrupción política - Delitos electorales - Discriminación electoral - Infracciones electorales - Integridad electoral - Irregularidades electorales - Manipulación - Mesa de votación - Recinto electoral - Violencia electoral y coacción

Bibliografía:

- Álvarez, R.M., Hall, T. E., y Hyde, S. D. (eds.) (2008). *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Australian Electoral Commission (2013). *Electoral Fraud Control Plan 2013-2015*. Canberra: Australian Electoral Commission.
- Australian National Audit Office (2014). *Fraud Control in Australian Government Agencies. Better Practice Guide 2014-2015*. Canberra: Australian National Audit Office.
- Darnolf, S. (2011). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A New Strategic Approach*. Washington DC: IFES (White Paper Series).
- Fund, J. (2004). *Stealing Elections. How Voter Fraud Threatens Our Democracy*. New York & London: Encounter Books.
- HM Treasury (2003). *Managing the Risk of Fraud: A Guide for Managers*. London, UK: Attorney-General's Department.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, pp. 233-56.
- Lehoucq, F., y Molina, I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratisation in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press.
- López Pintor, R. (2010). *El fraude electoral en las democracias emergentes: Conceptos básicos para una evaluación*. Washington DC.: IFES (versión original en inglés *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*).
- Overtone, S. (2006). *Stealing Democracy. The New Politics of Voter Suppression*. New York & London: Norton & Company.

The Electoral Commission of the United Kingdom (2011). *Guidance on Preventing and Detecting Electoral Malpractice*. London: The Electoral Commission.

Vickery, C., y Shein, E. (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. Washington DC.: IFES (White Paper Series).

Rafael LÓPEZ PINTOR

FUNCIONARIOS ELECTORALES

I. Definición

Son *funcionarios electorales* las personas vinculadas a un *organismo electoral* que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en virtud de las funciones públicas que dicho organismo ejerce, bajo una subordinación funcional o jerárquica, de carácter permanente o temporal.

II. Concepto

Dentro de los deberes y *derechos políticos* de los ciudadanos están los de elegir y ser elegidos, velar por la libertad y efectividad del *sufra- gio*, como también por la *transparencia del proceso electoral*. Así, el *funcionario electoral* es aquel ciudadano que se vincula de manera directa a algún *organismo electoral*, sea cual fuere su forma, magnitud y denominación, para que éste pueda ejercer una de las funciones públicas más relevantes, la *administración electoral* para la consolidación de la *democracia* como *sistema político*.

El conjunto de personas al servicio de estas entidades estatales constituyen los denominados “funcionarios”, mismos que pueden distinguirse como los que ejercen funciones políticas y los que no la ejercen, los de carácter permanente, a término o transitorios, asalariados u honorarios, con dedicación exclusiva o tiempo parcial, por designación directa o voluntaria.

Es importante señalar que funcionario es el término comúnmente utilizado para distinguir a aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo público del Estado, de una comunidad autónoma o administración local, y es equivalente a empleado público. Sin embargo, en ciertas legislaciones, como, por ejemplo, las de Argentina, Uruguay, Ecuador y México, se hace la distinción entre funcionario y empleado público, utilizando el primer término para distinguir al personal jerárquico o de carrera.

A partir de lo anteriormente expuesto, se hace importante determinar si toda persona que ejerce una función en una entidad del Estado tiene la categoría de funcionario, o si este concepto se reserva solamente para determinadas categorías, ello tomando en consideración la naturaleza jurídica de la función que desempeña y el régimen jurídico aplicable a la misma. Para precisar este punto consultaremos definiciones del término funcionario.

Para Sayagués Laso (1998) es “todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal” (pp. 213-214). Según el Diccionario Jurídico Epasa (2001), los funcionarios y los empleados públicos son esas personas de las cuales el Estado, en su calidad de persona jurídica, se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para la realización de los fines públicos que le son propios (pp. 738-739).

Por su parte, el “Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales” (Osorio, 2001), aclara que entre empleado y funcionario hay diferencias trazadas. La primera, el carácter profesional del empleado, inferior en la jerarquía, y la índole directiva y menos estable del funcionario. Por eso, el ministro es funcionario y no empleado público, condición que si posee un oficinista del Estado. La segunda es que el empleado ha de estar forzosa-mente- retribuido, por lo general con sueldo mensual. Aunque, cada vez más excepcionalmente, hay funcionarios que carecen de retribución y sólo perciben determinadas dietas (pp. 448).

De estas definiciones se desprenden algunos elementos básicos:

Ejercicio de funciones públicas de cualquier naturaleza, comprendiendo a los que cumplen tareas administrativas o funciones legis-

lativas o jurisdiccionales; los agentes políticos y quienes no lo son; los denominados “funcionarios de carrera” o “servicio profesional” y aquellos que ejercen funciones de carácter transitorio; quienes reciben retribución y los que laboran de manera honoraria.

La actividad debe prestarse en entidades estatales mediante la incorporación por procedimientos previstos en las respectivas legislaciones nacionales (por ejemplo, elección, concurso, designación, entre otros). Sin este acto de incorporación a la entidad estatal simplemente nos encontraríamos ante un concesionario de un servicio público, titular de un contrato de arrendamiento de obra o de servicio, o de una carga pública.

En el *derecho electoral* comparado y en la legislación que lo regula, encontramos diversas definiciones de *funcionario electoral*, como la Ley General en Materia de Delitos Electorales de México, que los define como quienes, en los términos de la *legislación electoral*, integren los órganos que cumplen funciones electorales, diferenciándolos de los funcionarios públicos y de los funcionarios partidistas.

Por consiguiente, partiendo del marco conceptual antes desarrollado, se analizarán los diferentes agentes que integran el servicio electoral y desempeñan tareas en los *procesos electorales*. Dentro de este enfoque puede afirmarse que revisten la calidad de *funcionarios electorales* los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, sea que cumplan funciones de administración del *proceso electoral* o ejerzan función jurisdiccional en la materia, esto es, cortes electorales, tribunales supremos y superiores, consejos, comisiones, departamentos, oficinas, unidades, juntas centrales, jurados nacionales y servicios electorales, con jurisdicción nacional.

Asimismo, son *funcionarios electorales* los integrantes de organismos encargados de procurar justicia en materia penal electoral, investigando y persiguiendo el *delito electoral*, como la Fiscalía General Electoral de Panamá. Pero es discutible la naturaleza de aquellos que también cumplen permanentemente esta función sin estar vinculados a un *organismo electoral per se*, como el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que forma parte de la Procuraduría General de la República de México.

También deben entenderse como *funcionarios electorales*, el personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia, siempre que reúnan los elementos básicos antes mencionados.

Con relación a los ciudadanos que sólo desempeñan tareas durante los comicios, resulta pertinente realizar ciertas precisiones, ya que al ejercer una función pública transitoria su pertenencia a la categoría bajo estudio es controvertible. En esta situación se encuentran quienes pertenecen a los organismos de seguridad interna del Estado 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 Electorales, Costa Rica y Panamá).

Integrantes de mesas, juntas o comisiones receptoras de votos

En todos estos casos existe un acto administrativo de elección o designación emanado de una autoridad electoral que puede variar según la legislación de cada país. En la mayor parte de nuestros países se han establecido legalmente con carácter de nulas todas las actuaciones de integrantes que no fueron regularmente designados de acuerdo al reglamento establecido.

Ciudadanos que apoyan la gestión del órgano rector de las elecciones

Augusto Hernández Becerra (1989) 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” (p. 191). Este es el caso del Cuerpo de Delegados de Costa Rica y de Panamá, que, aunque actúan **ad honorem**, se ha establecido claramente que sus funciones constituyen carga pública, por lo que sus integrantes revisten la calidad de funcionarios electorales.

Señala asimismo este autor, que en algunos países los *partidos políticos* designan delegados o fiscales electorales que los representan ante los *organismos electorales*, quienes por lo general comparecen ante las mesas o juntas para presenciar la *elección*, cerciorarse de su correcto desarrollo y formular las observaciones y protestas que estimen pertinentes.

Custodios de las mesas o comisiones receptoras de votos

Como regla general, si el personal asignado a la preservación del orden y custodia de estos órganos no es designado por la autoridad electoral, no revisten la calidad de *funcionarios electorales*. En todo caso, son auxiliares electorales.

D. Juntas cívicas

La normativa electoral del Paraguay² instituye a las juntas cívicas como órganos auxiliares de la autoridad electoral para la organización y supervisión del acto comicial. De la lectura de dichos cuerpos normativos resulta indudable la calidad de *funcionarios electorales* de tales agentes. Igual ocurre en Panamá.

Tipología

Funcionarios electorales permanentes y temporales o transitorios

Funcionarios permanentes. Se refiere a *funcionarios electorales* cuya inclusión en las planillas de personal figuran en el presupuesto de los *organismos electorales*, y se someten a las normas que regulan el estatuto del funcionario público y/o del *funcionario electoral*.

Hoy en día, y sobre todo en América Latina, la función electoral, tanto en clave administrativa como jurisdiccional, se ha convertido en campo de conocimientos y prácticas cada vez más especializadas, de allí que exista una tendencia a profesionalizar y especializar a los

Código Electoral, Ley 635/95 reglamentada por las leyes 834/96 y 635/95.

3 Artículo 136 del Código Electoral.

actores del servicio electoral en aras de garantizar que sus integrantes cuenten y desarrollen capacidades técnicas que estandaricen su desempeño. Así, se han ido estableciendo en Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México, distintas modalidades explícitas en la *legislación electoral* para la selección, evaluación periódica y promoción por méritos de los funcionarios que llevan la función electoral al ámbito operativo y responden por sus actos únicamente ante la ley.

El más desarrollado de la región es el caso mexicano, donde se integró un cuerpo de *funcionarios electorales*. Estos son seleccionados, formados, evaluados, sancionados y, eventualmente, separados, mediante reglas previamente establecidas. Aunado a ello cuentan con salarios competitivos y gran estabilidad laboral. La permanencia sólo depende de la evaluación del desempeño, de la aprobación de los programas de formación y desarrollo, y de no incurrir en conductas que atenten de manera grave contra la *legislación electoral*.

A propósito de los funcionarios permanentes, también resulta imperioso que su desempeño se rija por un conjunto de principios o valores que aseguren su estricto apego a la ley, imparcialidad y objetividad, y que se les garantice, como contrapartida al comportamiento ético que se les exige, las debidas garantías para el ejercicio imparcial de sus atribuciones, como la estabilidad laboral.

Funcionarios temporales o transitorios. Este grupo de funcionarios está constituido por aquellos cuyos cargos no están previstos en las planillas de personal permanente de los presupuestos ordinarios de los *organismos electorales*, y sus salarios, en caso de función remunerada en dinero, se atienden con partidas especiales. Son reclutados a efectos de cumplir tareas concretas y transitorias, entre las cuales, naturalmente, el acto comicial (recibir y contar los *votos* y elaborar las actas contentivas de los resultados) 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 o de *escrutinio* (consolidación) de la votación.

B. Funcionarios remunerados y honorarios

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.

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.

Funcionarios electorales de forzosa aceptación y voluntarios. Los *organismos electorales* son cada vez más ingeniosos en la aplicación de sistemas de reclutamiento y selección de los ciudadanos que, en representación de la sociedad civil, desempeñan tareas durante los comicios. En muchos casos se escogen por sorteo, a través de **softwares** que se nutren con las listas que remiten las empresas públicas y privadas, las instituciones educativas y los partidos y movimientos políticos. El sorteo se realiza en forma aleatoria para garantizar la heterogeneidad de la filiación política, y así brindar *transparencia al proceso electoral*.

Panamá es el único país en el que el Tribunal Electoral lleva la membresía de los *partidos políticos*, en consecuencia, sabe a qué partido pertenece cada ciudadano, o si no pertenece a ninguno, y desde cuándo. Lo anterior le permite integrar las corporaciones electorales con ciudadanos no partidarios; además, se realizan convenios con universidades, iglesias y grupos organizados de la sociedad civil para tal fin. En otros países son propuestos por los *partidos políticos* con *candidaturas* inscritas y acreditadas en el *organismo electoral*.

Independientemente de la forma de reclutamiento y selección, debe distinguirse a los funcionarios de forzosa aceptación –quienes una vez seleccionados están obligados, salvo en casos excepcionales– de los funcionarios voluntarios –quienes espontáneamente se inscriben

para participar pero que, una vez seleccionados y capacitados, han de hacerlo so pena de multa—.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Derecho electoral - Elecciones - Mesa de votación - Organismos electorales

Bibliografía:

Epasa (2001). *Diccionario jurídico*. Madrid: Epasa.

Hernández Becerra, A. (1989). Delegados electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral* (p. 191). Costa Rica: IIDH.

Martins, D. H. (1998). *El estatuto del funcionario*. Uruguay.

Montealegre Saborío, E. (1988). *Elecciones y democracia en América Latina*. Costa Rica.

Osorio, M. (2001). *Diccionario de ciencias jurídica, políticas y sociales*. Editorial Heliasta.

Sayagués Laso, E. (1998). *Tratado de derecho administrativo, I*, (7a. ed). Uruguay.

Erasmus PINILLA C.

G

GEOGRAFÍA ELECTORAL

I. Concepto

La *geografía electoral* tiene dos significados principales. Por un lado, es la disciplina que estudia el *comportamiento electoral* vinculando la distribución del *voto* en un espacio y las principales características geográficas, demográficas, sociales, económicas, políticas, históricas y antropológicas de esa unidad territorial. Por otro lado, constituye el conjunto de técnicas utilizadas por los *organismos electorales* para establecer las *circunscripciones electorales*. En ambos casos, la cartografía constituye la principal herramienta y los mapas, el emblema.

II. Origen, metodología, alcances y limitaciones

Existen tres grandes corrientes teóricas y metodológicas para explicar el *comportamiento electoral*. La psicosocial, de impronta norteamericana, con la encuesta como principal herramienta, se enfoca en el comportamiento individual. Con personalidad propia y el aporte crucial de la economía, de esta corriente se desgajó la escuela de la *elección racional*. La tercera es la *geografía electoral*.

Esta disciplina se inició en Francia, donde se asentó la principal escuela en la víspera de la Primera Guerra Mundial. André Siegfried escribió la obra pionera, “Tableau politique de l’Ouest français” (Siegfried, 1995; publicación original de 1913). Lo siguió François Goguel en la post

Guerra Mundial, y la tendencia se revigorizó desde finales del siglo XX bajo la dirección de Pascal Perrineau. También existe una significativa línea investigativa en lengua inglesa, con un recurso más frecuente a

técnicas estadísticas sofisticadas, con los aportes de P. J. Taylor y R. J. Johnston-

Su objetivo es la explicación del comportamiento político por la influencia- del territorio, no entendido en un sentido geológico sino de geogra-fía- humana, de la estructura social asumida en su complejidad (Mayer y Perrineau, 1992, pp. 39-55). La primera etapa es descriptiva: repre-senta- en mapas la distribución de los *votos*, agrupados en categorías (habi-tualmente- cuartiles o quintiles) o por niveles (áreas con más de un deter-minado- porcentaje de votación). La segunda es explicativa de los compor-tamientos- diferenciados, de las razones de la fuerza o la debilidad de un movimiento político en los distintos lugares.

Para este propósito moviliza el concurso de variables que den cuenta de la complejidad del comportamiento político y asume que muchas de ellas se encuentran entrelazadas. Pueden ser de naturaleza histórica, ya sea un evento fundador o una historia larga, que moldean actitudes y concep-ciones,- diferencian las regiones, trazan fronteras. En América es relevan-te- cómo se ocupó el espacio (presencia de población indígena; ciuda-des- con funciones político -administrativas o más bien de “frontera”; en las áreas urbanas, el origen y la evolución de los barrios).

Asimismo, influyen las características sociológicas y socioeconómicas. A modo de ejemplo, las votaciones suelen contraponerse en zonas favo- recidas y de reciente inmigración rural; se diferencian en áreas de eco- nomía de enclave, de gran propiedad agrícola con una extensa mano de obra asalariada, y de pequeña propiedad agraria, etc. Igualmente, los grados de participación y las orientaciones políticas se diferencian de acuerdo al nivel de desarrollo humano de las regiones.

Rara vez una variable produce los mismos efectos en todos los contextos:- requiere ser comprendida en una trayectoria histórica y una estructura- social específicas. Si las investigaciones europeas establecen un sólido vínculo entre el mundo rural de pequeña propiedad y la derecha, en muchos países latinoamericanos una herencia histórica distinta y condiciones- socioeconómicas diferentes más bien colocan a la pequeña propiedad- agrícola como un bastión de la izquierda o de los movimientos contestatarios- del orden establecido.

La composición étnica puede revelarse decisiva para el compor-ta- miento político y fijar fronteras, como en Bolivia en el siglo XXI (Loayza,

2015, pp. 172-190); en otros países, las afiliaciones religiosas son básicas para la desigual presencia partidaria, como las regiones evangélicas de Estados Unidos, vinculadas con un *voto* republicano.

La geografía humana es relevante. Los *resultados electorales* pueden diferir entre las zonas densamente pobladas y aquellas de población dispersa, o ser influidos por el despliegue de vías de comunicación, convertidos en vectores de difusión de comportamientos y actitudes. Otras investigaciones ponen al descubierto la influencia de la antropología: asocian tipos de estructura familiar con el enraizamiento de concepciones políticas. Así, el *voto* comunista dependería más de las estructuras comunitarias que de una alta proporción de obreros (Todd, 1995, pp. 333-370).

Los factores políticos pesan de una doble manera. Si los aspectos arriba enunciados tienen características estructurales y se mueven con lentitud entre *elecciones*, los políticos suelen ser cambiantes, a veces imprevisibles, como la *sobrerrepresentación* de un candidato en su lugar de origen. La campaña, los candidatos, el balance del *gobierno*, impactan en la evolución de los resultados con respecto a comicios precedentes. Sin embargo, los patrones de distribución territorial varían poco: bastiones y áreas de debilidad se modifican de forma limitada aunque los niveles de votación crezcan o se contraigan de manera importante. Uno de los hallazgos primeros y recurrentes de la *geografía electoral* es la permanencia de las preferencias regionales por las corrientes políticas (no necesariamente partidos, cuyo posicionamiento oscila en el espectro político), a veces por encima de acontecimientos políticos, transformaciones económicas y mutaciones sociales de gran calado.

Al mismo tiempo, los factores políticos pasan por el tamiz de la *geografía electoral*. Las políticas públicas o los ejes propositivos de una campaña se interpretan de manera distinta de acuerdo con la trayectoria y las características socioeconómicas y demográficas de las regiones.

Fuerte por su capacidad para integrar la dimensión histórica, la sociológica, las variables de contexto, los factores estructurales y el peso de la colectividad, la *geografía electoral* tiene dos limitaciones para explicar y comprender el *comportamiento electoral*.

La primera es la imposibilidad de obtener conclusiones sobre el comportamiento específico de los individuos. En efecto, no permite conocer la composición de un *electorado* por género, edad, nivel de estudio,

posicionamiento político; tampoco acceder a las motivaciones de los votantes. Por ejemplo, no se podría deducir de la *sobrerrepresentación* de un partido en provincias con mayor proporción de jóvenes, que sean fundamentalmente ellos quienes votan por esa organización. Este indicio requeriría elementos adicionales de confirmación (encuestas, investigaciones de terreno, etc.). El riesgo latente es caer en la “falacia ecológica”, advertida por W. S. Robinson. Asociada con esta limitación se encuentra la complejidad y la importancia metodológica de seleccionar el mejor nivel para establecer las correlaciones. Las unidades demasiado grandes agregan poblaciones heterogéneas y diluyen la especificidad de los grupos sociales; las demasiado pequeñas pueden conducir a una imagen tan fragmentada que complique obtener conclusiones pertinentes.

La segunda dificultad proviene de la aprehensión de las evoluciones. La *geografía electoral* explica con solvencia la presencia o ausencia-estructural- de una corriente política en una región. Le cuesta más dar cuenta- de los ascensos y retrocesos de una organización entre un proceso y otro; de los resultados de partidos con identidades poco afianzadas o personalistas; del impacto de factores coyunturales en la campaña. La dificultad no significa imposibilidad. Bruscas alzas o caídas de un partido- se comprenden mejor a la luz de su desigual implantación en los territorios. Por estas razones, la combinación de la *geografía electoral* con los enfoques psicosociales produce resultados satisfactorios; compensan sus debilidades respectivas. La primera brinda la dimensión colectiva, recupera la trayectoria histórica y la densidad social; los otros capturan- las características y las opiniones del individuo, la riqueza de la coyuntura.

III. El tardío nacimiento de una disciplina en América Latina

El desarrollo de la *geografía electoral* en América Latina es posterior al proceso de *democratización* a finales de la década del 70. Entre los escasos antecedentes, la obra de Ricardo Cruz-Coke, “Geografía electoral de Chile” (Cruz-Coke, 1952), “ocupa un lugar prominente, aunque solo fuera por su sofisticación y tempranos alcances en el medio latinoamericano” (López Pintor, 1972, p. 147). Aparentemente, el esfuerzo quedó sin continuidad o posteridad (Germani, 1960, p. 123).

De hecho, los estudios electorales, cualquiera fuese su metodología, eran excepcionales, en gran medida por la escasez de *procesos electorales* competitivos y regulares en el tiempo, en menor grado por la debilidad o

el carácter incipiente de la Ciencia Política. Por eso, algunos estudios clave previos a la transición democrática los aportaron académicos europeos o norteamericanos, o provinieron de disciplinas como la Historia, como la reflexión de Jorge Basadre en Perú, más centrada en la evolución del *sufragio* que en los *comportamientos electorales* (Basadre, 1980).

La transición enriqueció poco la bibliografía, por múltiples causas: la coyuntura agitada e incierta puso en vilo a muchos países; la prioridad acordada a los retos de las nacientes *democracias*, los nuevos diseños institucionales, el repliegue de las fuerzas armadas; la importancia de las cuestiones ideológicas que relegaba el recurso a datos empíricos; el desdén por las *elecciones*, en especial en enfoques marxistas, vigorosos en las aulas universitarias.

El interés despunta al finalizar el siglo XX, cuando el sistema democrático se afianzó y el desorden económico fue superado. Se produjeron las condiciones mínimas para el análisis sostenido de las *elecciones*. Los estudios se multiplicaron y dentro de ellos, los de *geografía electoral*, aunque permanecieron como una porción minoritaria.

A su modo, este nacimiento testimoniaba una realidad sin precedentes: sucesivas *elecciones* con alternancias ordenadas y pacíficas en el *poder*. La *geografía electoral* encontró la materia prima indispensable. Las investigaciones se centraron en el estudio individual de *elecciones*, nacionales o subnacionales, después consolidaron perspectivas de conjunto sobre países, en especial en Bolivia (Romero Ballivián, 2003; primera edición en 1993), Brasil (Jacob, Hees, Waniez y Brustlein, 2000, pp. 102-151; Jacob, Hees, Waniez y Brustlein, 2010), Chile (González, 1999), Colombia (Losada, Giraldo y Muñoz, 2005), México (Emmerich, 1993). Incluso algunas cubrieron una región, como la centroamericana (Sonnleitner, 2006). La marca de la escuela francesa resaltó en los estudios.

Ciertos *ciclos electorales* latinoamericanos fueron estudiados desde la *geografía electoral* y dieron lugar a ensayos para compartir informaciones, análisis, crear bases de datos homogéneas, intentar ejes de investigaciones que trascendiesen las fronteras. El ciclo 2001-2002 incluyó el análisis sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México (Blanquer, Giraldo y Sonnleitner, 2003, pp. 119-125). De alcances mayores fue la compilación del ciclo 2005-2006, con contribuciones sobre

América Central, Argentina, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú (Romero Ballivián, 2007).

Sin embargo, muchos países aún no cuentan con estudios de *geografía electoral*. El enfoque territorial permanece en segundo plano, como- confirman los boletines electorales y los libros del *Centro de Ase- soría y Promoción Electoral* (CAPEL), importantes para el estudio de las *elecciones* en el final del siglo XX, o la serie que coordina Manuel Alcán-tara- en el inicio del siglo XXI.

IV. Los instrumentos para la *geografía electoral* en América Latina: progresos y límites

El desarrollo de la *geografía electoral* depende de precisa *información electoral*, sólidos datos sociodemográficos –entendidos de manera amplia– e interesantes estudios regionales.

El requisito de base, datos electorales confiables, en exacta correspondencia con la voluntad ciudadana, registra logros muy significativos desde las últimas décadas del siglo XX, luego de estar ausente en una amplia parte de la historia política latinoamericana.

Empero, incluso cuando los resultados reflejen una *elección* competitiva, la información puede tener insuficiencias. En las *elecciones* de la transición faltan los resultados oficiales detallados o son inaccesibles. Existían limitaciones y precariedad en los *organismos electorales* y era común que los archivos estuviesen “en franco abandono y llenos de carencias” y las publicaciones –cuando existían– ofreciesen cifras con- tradictorias- (Jaramillo, 1989, p. 57). En el mejor de los casos queda la ruta- de la construcción de un enorme rompecabezas a partir de estadísticas fragmentarias- e incompletas.

El acopio y la difusión de los *resultados electorales* avanzaron con el asentamiento de la *democracia* y la institucionalización y profe-sio- nalización de los *organismos electorales*. Es común disponer de informes sobre cada uno de los comicios poco después de su realización, accesibles a cualquier ciudadano a través de los portales informáticos. Este útil paso se encuentra, a veces, desmerecido por la poca sistematización de las esta- dísticas,- la ausencia de informes con un patrón uniforme o datos en escalas- distintas, no directamente comparables.

Queda pendiente el rescate de la historia electoral, valiosa para una disciplina que trabaja con el largo plazo. El interés por el pasado es dispar, pero investigadores, fundaciones políticas y organizaciones no gubernamentales han recopilado *estadísticas electorales* pasadas con desagregaciones finas y homogéneas (entre otros: ILDIS, 1989; Fundemos, 1998; Tuesta, 2001; IPADE, 2008). Los *organismos electorales* han retomado la posta en Costa Rica, Perú, México y Uruguay, entre otros, retrocediendo más allá de los años 70; los de Bolivia y Perú han publicado atlas electorales (Corte Nacional Electoral, 2010; Jurado Nacional de Elecciones, 2012).

En segundo lugar, la *geografía electoral* necesita estadísticas socio-demográficas confiables para relacionar la estructura social, económica y cultural de un territorio a su comportamiento político. Para este propósito es indispensable conocer cuando menos las tasas de educación (analfabetismo, distribución de niveles de escolaridad, etc.) y de salud (mortalidad infantil y otras); prácticas lingüísticas (difusión del español, de las lenguas indígenas, etc.); estructura agraria; pobreza; pertenencia religiosa; violencia (índice de homicidios y otros); composición étnica. La calidad de las estadísticas latinoamericanas no ha sido siempre alta, pero existen progresos gracias a la institucionalización de los organismos encargados de elaborar las estadísticas, la descentralización estatal y los adelantos de la informática.

La institucionalización contribuye a definir políticas de largo aliento y efectuar programaciones sobre tiempos amplios, dando regularidad a los trabajos emprendidos. Así, los censos, fundamentales para investigar la *geografía política*, se realizan con una periodicidad antes desconocida. La información permite afinar los análisis y avanzar hipótesis más sólidas: establecer correlaciones y otros cálculos entre la distribución del *voto* y las variables sociales, económicas y culturales. La institucionalización impulsa la apertura, la *transparencia* y la difusión de los datos.

La descentralización que ha acompañado el retorno a la *democracia* ha volcado la atención del Estado hacia unidades geográficas pequeñas, como los municipios, con la consiguiente generación de estadísticas e informaciones en ese nivel.

La *geografía electoral* no reduce el universo político y electoral a simples lazos entre cifras electorales y datos sociodemográficos. Una de

sus razones de ser se encuentra en la suma de los aportes de la Historia, la Antropología, la Economía o la Geografía Humana, disciplinas a veces difíciles de ser incorporadas en los instrumentos de las metodologías psicosociales. Esa densidad histórica que singulariza un territorio pesa sobre las *culturas políticas* regionales, las tradiciones partidarias e incluso sobre la concepción del hombre y la sociedad.

En este sentido, sólidos estudios regionales enriquecen la interpretación de los *resultados electorales*. En América Latina es común que grandes extensiones, en especial aquellas que viven sin llamar la atención del Estado, permanezcan poco o nada investigadas, auténticas- **térrea incognitae** del saber. Su organización social, su manera de vivir la *política*, su estructura económica, son conocidas de manera superficial, lo que también disminuye la posibilidad de indagar de manera firme y fina su *comportamiento electoral*. En otras palabras, el progreso de la *geografía electoral* se nutre del avance de las ciencias humanas y sociales.

Finalmente, los progresos informáticos permiten abordar rápidamente dos etapas antes morosas: el tratamiento de las *estadísticas electorales* y sociodemográficas, y la realización cartográfica. Hoy, programas relativamente sencillos y gratuitos ayudan a lidiar con una gran masa de información, a unir las estadísticas con la cartografía (por ejemplo, el programa Philcarto) y a emprender trabajos comparativos entre países.

Desafíos y proyecciones de la *geografía electoral* como disciplina en América Latina

El fortalecimiento de la *geografía electoral* requiere robustecer el enfoque comparativo y descubrir áreas geográficas cuyo comportamiento político trasciende las líneas divisorias de los Estados. Los resultados contrastados entre países profundizan las explicaciones que dan cuenta de realidades diferentes, matizan las conclusiones e impiden dar por sentado y natural ningún comportamiento político. Por otro lado, regiones fronterizas tienen vínculos tan estrechos y frecuentes, amén de estructuras sociales, económicas o demográficas próximas, que casi no sorprende la afinidad de los comportamientos políticos y electorales. Por ejemplo, el altiplano boliviano y peruano suele apostar por candidatos nuevos y opositores. El ejercicio inverso resulta igualmente ilustrativo:

cómo áreas con características próximas, se comportan distinto al estar separadas por una frontera.

Esa base, junto a intercambios fecundos de análisis y estadísticas – elaboradas de la manera más homogénea posible– entre investigadores de distintas latitudes y la escritura de monografías sólidas en los países, apuntalaría- a la creación de una *geografía electoral* latinoamericana que vaya más allá de la yuxtaposición de estudios nacionales.

VI. La geografía y la cartografía electoral en los *organismos electorales*

Las secciones precedentes han considerado la *geografía electoral* en su faceta de disciplina académica. En una acepción más restringida del término, también designa al conjunto de tareas que realizan los *organismos electorales*, según las atribuciones y competencias, en el diseño de las circunscripciones, la distritación, la selección de lugares para la instalación de asientos y mesas electorales (Costa Arduz, 2000, pp. 647-661). Estas funciones se actualizan en cada *proceso electoral* para incorporar- las dinámicas demográficas y territoriales: crecimiento de la población, nuevos asentamientos en áreas de inmigración, éxodo de localidades,- etc. Ellas exigen un doble abordaje. Por un lado, necesitan respetar criterios jurídicos y técnicos. Las normas establecen los principios y los aspectos técnicos para conformar las circunscripciones. Los dos grandes componentes suelen ser demográficos (distribución equilibrada de la población alrededor de un promedio) y geográficos (habitualmente, la exigencia de una continuidad espacial). Por otro lado, deben actuar con neutralidad política para evitar sesgos que favorezcan o perjudiquen a una corriente política.

Los *organismos electorales* ejecutan esta tarea con grados de profesionalismo y sofisticación cada vez mayores. Recurren a una cartografía minuciosa y detallada, enfoques multidisciplinarios, avanzados recursos tecnológicos (IFE, 2005). También se les reconoce imparcialidad. Hoy, en América Latina, sólo de manera excepcional hay denuncias sobre mani-pulaciones- partidarias, como las que empañaron la legislativa de Venezuela- en 2015 (IIDH, 2016, p. 16).

Las decisiones de *geografía electoral* tienen implicaciones sobre la calidad de las *elecciones* y los grados de inclusión. En efecto, la neutralidad del diseño asegura que los ciudadanos tienen igualdad de oportunidades para elegir a sus representantes y que los partidos compiten en condiciones parejas. Asimismo, la selección de los lugares de votación, con un enfoque descentralizado, que acerca la mesa a los inscritos, o centralizado en las áreas más pobladas, como ocurrió en los países centroamericanos como consecuencia de las guerras civiles, impacta sobre las opciones de participación.

Por último, la *geografía electoral* se convierte en una herramienta que facilita la logística y la planeación de los *procesos electorales*, volviéndolos más eficientes. Contribuye a garantizar que aun los puntos más remotos y poco poblados cuenten con un asiento electoral, en una cobertura completa del territorio nacional; una entrega y un recojo oportunos del material; una capacitación sistemática a los integrantes de las mesas electorales.

Vocablos de referencia:

Ciclos electorales - Circunscripciones electorales - Comportamiento electoral - Democracia - Democratización - Elecciones - Estadísticas electorales - Organismos electorales - Poder - Procesos electorales - Resultados electorales - Voto

Bibliografía:

- Basadre, J. (1980). *Elecciones y centralismo en Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Blanquer, J. M., Giraldo, F., y Sonnleitner W. (2003). Esbozo de geografía política de los países andinos. *ALCEU* (6), 119-129.
- Corte Nacional Electoral (2010). *Atlas electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral/PNUD/IDEA.
- Costa Arduz, R. (2000). Geografía electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 647-661). San José, Costa Rica: IIDH.
- Cruz-Coke, R. (1952). *Geografía electoral de Chile*. Santiago: Pacífico.
- Emmerich, G. (coord.) (1993). *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fundemos (1998). *Datos estadísticos elecciones generales 1979-1997*. La Paz: Fundemos.
- Fundemos (1998). *Datos estadísticos elecciones municipales 1987-1995*. La Paz: Fundemos.
- Germani, G. (1960). *Política e massa*. Belo Horizonte: Universidad de Minas Gerais.

- González Leiva, J. I. (1999). Geografía electoral de Chile: Comportamiento del electorado chileno entre 1932-1992. *Estudios geográficos* (32), 121-138.
- IIDH/CAPEL (2016). *Misión de estudio. Elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2005). *Distritación 2004-2005: Camino para la democracia*. México: IFE.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1989). *Estadísticas electorales de Ecuador 1978-1989*. Quito: ILDIS.
- IPADE (2008). *Catálogo de estadísticas electorales de Nicaragua 1990-2006*. Managua: IPADE.
- Jacob, C. R., Hees, D. R., Waniez, P., y Brustlein, V. (2010). *A geografia do voto nas eleicoes presidenciais do Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Jacob, C. R., Hees, D. R., Waniez, P., y Brustlein, V. (2000). As eleicoes no brasil pós-ditadura militar: continuidade e mudanca na geografia eleitoral. *ALCEU* (1), 102-151.
- Jaramillo, J. (1989). Organización electoral en América Latina. *Cuadernos de CAPEL* (30), 15-69.
- Jurado Nacional de Elecciones (2012). *Mapa político electoral de Perú*. Lima: JNE.
- Loayza, R. (2015). *Halajtayata*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- López Pintor, R. (1972). El comportamiento electoral en América Latina: En busca de un paradigma. *Revista Española de Opinión Pública* (30), 141-166.
- Losada, R., Giraldo, F., y Muñoz, P. (2005). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Mayer, N., y Perrineau, P. (1992). *Les comportements politiques*. París: Colin.
- Romero Ballivián, S. (comp.) (2007). *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Romero Ballivián, S. (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Siegfried, A. (1995). *Tableau politique de l'Ouest français*. París: Imprimerie Nationale.
- Sonnleitner, W. (dir.) (2006). *Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Guatemala: IHEAL/BID/CEMCA.
- Todd, E. (1995). *La invención de Europa*. Madrid: Tusquets.
- Tuesta, F. (2001). *Perú político en cifras (1821-2001)*. Lima: Ebert Stiftung.

GOBERNABILIDAD

I. Concepto

Por *governabilidad* puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de *gobierno* situadas en su entorno o que son intrínsecas a éste (Alcántara, 1994). Así, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de *gobierno*” que se da siempre en un ámbito societal no aséptico donde se registran demandas ciudadanas que son, en mayor o menor medida, procesadas por el *sistema político*. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los **cleavages** existentes, así como de acuerdo con las necesidades- surgidas pendientes de atender y que son consideradas ineludibles- por la propia *ciudadanía*. Paralelamente, la *governabilidad* viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de *gobierno*. Se trata de los criterios de *representación política*, de los niveles de *participación política*, de los *sistemas de partidos* existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los criterios de representación hacen alusión a los *sistemas electorales* y a su capacidad de incidir en los *sistemas de partidos*, así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de *abstencionismo* electoral, de volatilidad- electoral y de movilización sociopolítica. Representación y participación son variables que inciden en la configuración de los *sistemas de partidos* y éstos, a su vez, condicionan la manera en que se realiza la acción de *gobierno* por su capacidad de seleccionar al personal político, formar coaliciones o expresar proyectos de mayor o menor polarización ideológica-. En cuanto a los arreglos relativos a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, hacen referencia fundamentalmente a la *forma de gobierno* que contrapone presidencialismo con parlamentarismo. Mientras que el primero alumbró un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación de los mismos y en el principio de la doble *legitimidad*, el segundo aboga por una mayor integración,- al tratarse de una *legitimidad* única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo, y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de

confianza y su traducción en la convocatoria anticipada de *elecciones* o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo. Pero también en este extremo cabe referirse a las distintas maneras en que el presidencialismo se configura en América Latina y que vienen definidas por la adopción del *ballottage*, la posibilidad de censurar a los ministros- o de disolver las cámaras, la *reelección* presidencial, el poder de las comisiones legislativas de control y de la legislación delegada.

Paralelamente, el concepto de *governabilidad* se relaciona con el de consolidación democrática, al referirse a una necesaria institucionalización- de los mecanismos de *gobierno*, y con el de *calidad de la democracia*, en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento- del *sistema político*. Por todo ello se trata de un concepto polisémico que tiene un significado central en la política puesto que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace muy difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora.

II. La historia del concepto

Los orígenes del término pueden situarse en el giro crítico sufrido por la *política* occidental al iniciarse la década del 70. Entonces acaeció una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado del Bienestar, expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como “mayo del 68”. Luego se dio el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo a la crisis energética de 1973, en conjunción con un reflujo conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores y con la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor (1973) analizó la crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático. Esta línea fue continuada por Jürgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente en frente, y haciéndose eco de las ideas de Daniel Bell, referidas a la

ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo,- produciendo la crisis fiscal, se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki (1975). En dicho informe se planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo por la persecución de la igualdad y el individualismo,- virtudes apreciadas del credo democrático. En segundo término,- se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de *gobierno* en clave de “sobrecarga” de la misma por la expansión de la *participación política* y el febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los *partidos políticos* y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la *política* exterior, debido a la presión de sociedades en que triunfaba el nacionalismo.

La década del 80 contempló el surgimiento del pensamiento neoliberal, arremetiendo los economistas, políticamente conservadores, contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la *democracia*. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los *gobiernos*, en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington, que se basaba en la disciplina fiscal,- las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización- financiera, los tipos de cambio unificados y competitivos, la liberalización comercial y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

En la década siguiente, el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales. Entre los componentes- de la primera, la búsqueda de la *gobernabilidad* sustituyó pronto- las pretensiones de alcanzar la *consolidación de la democracia*, fase secuencial que aparecía mecánica e inevitablemente tras

los procesos de *transición a la democracia* y cuyo entramado teórico se veía más sofisticado. Mientras que las variables explicativas de ésta tenían un carácter más complejo, las de la *governabilidad* se intentaban hacer recaer en un simple recetario de fórmulas para la cotidiana acción de *gobierno* que se resumían en un suficiente apoyo legislativo para la misma o en la ausencia de trabas sistémicas que malograrán la eficacia de las políticas públicas. Por parte de los organismos multilaterales, el concepto de *governabilidad* comenzó a extenderse asociado a esta segunda idea, ligándose el interés por la acción del *gobierno* en la medida en que tuviera implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural iniciadas.

III. Otras aproximaciones conceptuales

De entre los numerosos trabajos teóricos realizados sobre el concepto de *governabilidad* cabe destacar tres tipos de orientaciones. La primera se refiere a aquellas que abogan por una posición politológica y que integran las visiones de Guy Peters (1987), quien considera la *governabilidad* como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un *mandato* de los *electores* en políticas operativas, o, en la misma línea, de Michael Coppedge (1993), cuando señala que la *governabilidad* en los sistemas democráticos representa una situación especial porque la *democracia* respeta la lógica de la igualdad política mientras que la *governabilidad* respeta la del *poder*. La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional, siendo la *governabilidad* resultado de numerosos factores, tal como expresa Tomassini (1993) al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la *cultura política*, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. Así, este concepto no sólo se refiere al ejercicio del *gobierno*, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, *legitimidad* y respeto social. La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino (1988), que si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un *sistema político*, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingovernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas

y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención electoral - Calidad de la democracia - Comportamiento electoral
Consolidación de la democracia - Cultura política - Formas de gobierno - Legitimidad
Participación política - Sistemas de partidos - Sistemas electorales - Sistemas políticos -
Transición a la democracia

Bibliografía:

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

Manuel ALCÁNTARA

GOBERNANZA

I. Definición de *gobernanza*

Gobernanza alude a un modelo de flujo de *poder* donde el Estado inter-actúa- en redes con un conjunto amplio de actores sociales, inclusive ajenos- al *sistema político*, para lo cual cede algunas de las prerrogativas tradicionalmente- propias de su autoridad. El concepto ha recibido diversas- connotaciones teóricas desde que se popularizara en la última década- del siglo pasado; sin embargo, los dos elementos comunes a las diferentes aproximaciones sobre *gobernanza* son: a) la gestión en redes,- entendida como coordinación horizontal entre múltiples agentes socia-les;- b) la relativización del principio de jerarquía estatal, con la correspondiente- distensión de los límites entre lo público y lo privado, para facilitar la participación ciudadana.

En este sentido, *gobernanza* alude a un nuevo estilo de *gobierno* distinto del control jerárquico pero también del mercado, caracterizado por un grado mayor de interacción y cooperación entre el Estado y agentes no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Cerillo, 2005; Natera, 2004; Peters, 2007; Criado Grande, 2016). A diferencia de la *governabilidad*, concepto referido a la aptitud de dirigir propia del *sistema político*, la *gobernanza* apunta a la capacidad de coordinación en redes de organizaciones públicas y privadas, estatales e internacionales. La *gobernanza* tiene dos ámbitos de aplicación: a) local, vinculado a la gestión de redes de interacción entre- el Estado y la sociedad, y b) multinivel, que opera en el plano inter- nacional, contemplando tanto a los Estados y a las organizaciones inter- nacionales,- como a las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes privados.

Derivado del inglés **governance**, en la literatura suelen utilizarse como sinónimos de *gobernanza* otros conceptos, como gobernanca, nueva *gobernanza*, *gobierno* relacional o buen *gobierno*. Esas acepciones se ramifican en dos usos del concepto: a) *gobernanza* como situación, en el plano descriptivo, interesada en la complejidad de las redes inter- nas y externas en que interactúan los Estados del nuevo milenio, y b) *gobernanza* como propuesta, en el plano normativo, referida a un mo-

delo de gestión pública que propende al “buen *gobierno*” mediante la participación ciudadana y la dinámica reticular.

Gobernanza como situación

Con el concepto de *gobernanza* se pretenden describir las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad surgidas de un giro sobre la relación estatismo-mercado en el marco de la globalización (Knill y Lehmkuhl, 2002). Alude a los cambios en la habilidad tradicional de los Estados para dirigir la sociedad y a la transferencia de competencias a instituciones privadas o internacionales. Los Estados han tenido que adaptarse a nuevas exigencias dejando de lado su dimensión coercitiva, para privilegiar la negociación y el acuerdo. *Gobernanza*, por ende, se refiere a estructuras y procesos mediante los cuales los *actores políticos* y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones en los sistemas democráticos. En este sentido, la *gobernanza* ha sido ampliamente estudiada desde metodologías de gestión pública y de análisis de redes (Criado Grande, 2016).

III. Gobernanza como propuesta

La *gobernanza* también puede entenderse como una propuesta ideológica, que promueve una matriz de gestión pública centrada en la sociedad y en lo reticular (Peters, 2007). En su dimensión normativa, la *gobernanza* ha sido apoyada por las vertientes democrática y liberal (Caldera, 2016; Comas, 2016; Cao, Rey y Laguado, 2016). La vertiente democrática encuentra en la *gobernanza* espacio para promover la participación ciudadana en la toma y ejecución de decisiones públicas, mientras la vertiente liberal encuentra sitio para que la negociación predomine sobre la imposición estatal en espacios donde esto era habitual (Sørensen y Torfing, 2007). Ambas vertientes confluyen en la aspiración a una mayor eficiencia estatal a partir de redes decisionales mixtas. En contextos de crisis de representación, anquilosamiento burocrático y opacidad, la *gobernanza* ha encontrado áreas fértiles para promover nuevos mecanismos de participación ciudadana, el *gobierno electrónico* y el *gobierno abierto* (O’Toole, 2005).

IV. Críticas a la *gobernanza*

La *gobernanza*, tanto en su plano situacional como propositivo, ha recibido numerosas críticas. En tanto concepto descriptivo se sospecha de su ascendente ideológico, mientras en su dimensión propositiva las críticas se centran en que derive en el vaciamiento del Estado o en un “gobernar sin *gobierno*”, difumine la responsabilidad de los agentes estatales al complicar la *rendición de cuentas*, promueva una tensión entre la intervención coercitiva del Estado y la negociación, o subestime las dificultades intrínsecas a la coordinación entre actores con diversos intereses (Rhodes, 2005; Mayntz, 2005; Caldera, 2016).

Gobernanza electoral

Así como la *gobernanza* se ocupa normativamente por el buen *gobierno*, la *gobernanza* electoral se interesa en la calidad de las *elecciones* y en sus efectos sobre el *sistema político*. Para alcanzar ciertos estándares en *calidad de la democracia* se requiere que la actividad de las autoridades electorales se desarrolle en apego a criterios de neutralidad e imparcialidad. Para Mozaffar y Schedler (2002), la *gobernanza* electoral constituye un catálogo de actividades relacionadas que involucran la producción de normas, la aplicación de esas reglas y la resolución de disputas, que tienen como objetivo brindar procedimientos que aseguren la calidad de las *elecciones* democráticas. Lehoucq (2002) sostiene que únicamente cuando los *partidos políticos* delegan la *gobernanza* electoral a organismos de administración y jurisdicción electoral autónomos, pueden evitarse situaciones de inestabilidad política. Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) vinculan la realización de comicios exitosos en América Latina con la existencia de *organismos electorales* independientes. Medina y Ramírez (2015) insisten en que la *gobernanza* electoral incluye más que la *administración electoral*, pues también debe considerarse la dimensión jurisdiccional de resolución de conflictos. Tarouco (2016) insiste en que la vinculación de los *partidos políticos* con la *gobernanza* electoral influye sobre la *calidad de la democracia* en América Latina, para lo cual retoma seis dimensiones para analizar la *gobernanza* electoral, antes propuestas por Mozaffar y Schedler (2002): la independencia de los *organismos electorales* respecto al *gobierno*,

la concentración de la función electoral en un *organismo electoral*, la profesionalización de tal órgano, su composición no partidista, su especialización y la existencia de reglas previamente establecidas para todo el *proceso electoral*.

Desde otro punto de vista, la *gobernanza* electoral presta atención a los aspectos organizativos y gerenciales de los comicios. Pérez Duharte (2014) define *gobernanza* electoral como la *forma de gobierno*, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos. Añade que la *gobernanza* presta atención tanto al aspecto institucional como a la cuestión gerencial, dado que la *gobernanza* exitosa requiere un equilibrio entre una buena gerencia y un marco institucional adecuado. Desde ese enfoque, la *gobernanza* electoral se compone de factores internos y externos: los internos se relacionan con la dirección del *organismo electoral* y prestan atención a la composición del órgano directivo, su proceso decisorio, su responsabilidad y su organización; mientras los factores externos se relacionan con la misión pública del órgano electoral de dirigir el proceso.

Finalmente, el concepto de *gobernanza* electoral, como derivación de la noción de *gobernanza*, alude a componentes participativos y reticulares de la gestión electoral. A la *gobernanza* electoral interesa el *organismo electoral* en sus interacciones, formales e informales, con agentes estatales y no estatales, internos y externos, que inciden en el proceso electivo (Picado León, 2009). Ello equivale a observar a la *administración electoral* como componente de un engranaje sistémico. La manera en que fluyan esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional, incide en las posibilidades de éxito de la gestión electoral. Para la *gobernanza* electoral son relevantes, por ejemplo, las interacciones de los *organismos electorales* con el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, con las cortes de constitucionalidad, con los *partidos políticos*, con organizaciones políticas, con la observación electoral, con empresas privadas, con otros *organismos electorales*, con organizaciones internacionales o con la prensa. Además interesa la apertura de espacios de participación ciudadana mediante la ciudadanización de procesos, el uso de *tecnologías de la información* o el compromiso del *organismo electoral* con la *transparencia* y la *rendición de cuentas*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Democracia participativa - Gobernabilidad - Gobierno - Gobierno abierto - Gobierno electrónico - Informática electoral - Redes sociales digitales y políticas - Tecnologías de la información - Voto electrónico

Bibliografía:

- Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Caldera Ortega, A.R. (2016). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Revista Cuestiones Políticas*, 31(55).
- Cao, H., Rey, M., y Laguado, A. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: El discurso de la gobernanza. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 1.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Comas, J.M. (2016). Gobernanza. La nueva matriz política del neoliberalismo. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 133.
- Criado Grande, J. I. (coord.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: INAP.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 49.
- Knill, C., y Lehmkuhl, D. (2002). Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance*, 15(1), pp. 41-63.
- Lehoucq, F. (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 23(1), pp. 29-46.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos en la teoría de la gobernabilidad. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Medina, L. E., y Ramírez, E. C. (2015). Electoral Governance: More than Just Electoral Administration. *Mexican Law Review*, 8, pp.33-46.
- Mozaffar, S., y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance- Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), pp. 5-27.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de trabajo Política y Gestión*, 2. Madrid: Universidad Carlos III.
- Pérez Duharte, J.A. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Toluca: IEEM.
- Picado León, H. (2009). Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 49.

- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Rhodes, R. A. W. (2005). La Nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Tarouco, G. S. (2016). The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America. *Electoral Law Journal*, 15(1).

Hugo PICADO LEÓN

GOBIERNO

Abordar el término *gobierno* supone, en la práctica, una labor compleja, puesto que ese significante implica, según ha sido retratado por buena parte de los círculos académicos y profesionales –del Derecho, la Ciencia Política y la Economía, entre otras ramas del saber social–, significados plurales (atributo relacional) históricamente condicionados (atributo histórico) y con una alta carga instrumental (atributo referencial-especificativo).

De ahí que valga la pena evocar que la palabra *gobierno* proviene del latín **gubernare**, la que, a su vez, encuentra su origen en la raíz griega **kibernao** (κυβέρνηση) que refiere, esencialmente, al “arte de guiar la nave”. Valiéndose de ese recurso metafórico, se insiste en que la acción de *gobierno*, y su correcto ejercicio, se plasma en el impartir órdenes y emitir instrucciones que pretenden encaminar a un conglomerado humano –de un país, comunidad u otro espacio– hacia la satisfacción de sus necesidades más apremiantes y, consecuentemente, a la materialización del bien común (en los términos platónico, aristotélico o, incluso, en otro más general e impreciso).

Sobre esa base, al retratar el *gobierno*, ya sea desde las funciones verbal (de acción) o sustantiva (de institucionalidad) del vocablo, es necesario tener en cuenta, como telón de fondo, la premisa de que el *gobierno*

ejerce su cometido en pos de los propósitos que enarbolan, en un tiempo y espacio determinados, la generalidad de quienes son gobernados.

Con tales precisiones preliminares, por *gobierno* se entenderá la acción de ejercer el *poder* legítimamente en un Estado, de una parte, así como el conglomerado institucional a través del cual ese ejercicio se posibilita, de otra. Esa aproximación semántica es comprensiva tanto de las labores gubernamentales cuanto de los actores e instancias que, de modo efectivo, las materializan.

Ahora bien, y como se refería líneas atrás, la definición de *gobierno* debe tener presente que, en su calidad sustantiva, a ese concepto se aparea una serie de adjetivos que lo determinan. De tal manera, el atributo instrumental de la voz *gobierno* se concreta cuando, como es habitual, se le yuxtapone un calificativo que la perfila; así, *gobierno* de facto, *gobierno* representativo y *gobierno abierto*, por emplear algunos de los muchos ejemplos disponibles, dan buena cuenta de esa especial función del término.

También, resulta propio del concepto su carácter históricamente condicionado, como atributo histórico, que puede resumirse en los siguientes términos: el *gobierno*, como acción del ejercicio del *poder* y la institucionalidad que lo permite, se ve condicionado por el contexto que rige en un momento y un lugar determinados. En ese sentido, nociones de *gobierno* que resultan de plena aplicación en un contexto particular no están en capacidad –ni ellas ni sus promoventes– de garantizar su permanencia inalterada en el tiempo y el espacio futuros.

Tal y como se ha adelantado, el *gobierno* es el conjunto de personas y órganos que ejercen legítimamente el *poder* en un Estado, a través de

En un sentido similar, en su obra Weber (1904) se refirió a las dificultades suscitadas al aproximarse a la noción lógico-conceptual del término Estado. Así, en el ensayo “La ‘objetividad’ del conocimiento en la ciencia política social y en la política social” apuntaba: “Cuando nos preguntamos qué realidad empírica es la que se corresponde con la noción de ‘Estado’, nos encontramos con una infinidad de acciones y de permisiones humanas extendidas y continuadas, de relaciones jurídicamente ordenadas y relaciones de hecho, a veces de carácter único y a veces de carácter repetitivo a las que les da unión una idea: la creencia en que existen normas y relaciones de poder de unos hombres sobre otros realmente legítimas (geltend, gelten sollend)”.

las instancias previstas al efecto, con el fin de determinar su rumbo². Sin embargo, este concepto no es unívoco puesto que su atributo relacional es-peci-ficativo- acarrea, consecuentemente, su ligamen con un número considerable- de términos que le son afines.

En ese sentido, la noción de *gobierno* suele confundirse –sin que sea correcta su asimilación– con las de Estado; forma, sistema o régimen de *gobierno*; administración pública; *mandato* y, en determinados contextos, incluso con la de origen del *poder* gubernamental (sea, su *legitimidad*), dependiendo, por ejemplo, de si éste es autocrático o democrático.

Con relación al Estado, el *gobierno* forma parte de éste, pero no se identifica con él propiamente. Si se tiene en cuenta que el Estado es la suma de un territorio, que contiene una población, que se encuentra bajo la coerción de un *poder*, el *gobierno* se incorpora como uno de los compo-nentes- de ese tercer elemento: es manifestación del *poder* que las instancias- de autoridad ejercen sobre la población.

Igualmente, la noción de *gobierno* aparece vinculada con las de for- ma, sistema o régimen de *gobierno*, para señalar la conexión existente entre las jefaturas de Estado y de *gobierno* y, de paso, subrayar la relación y el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, distinguiendo entre modelos de Estado presidencialistas o parlamentaristas (en cual- quiera de sus variedades, por ejemplo).

Ahora bien, todo *gobierno* está integrado, necesariamente, por una administración pública a la que se le encarga la misión de dirigir la voluntad- del Estado, pero este último, en su comprensión más amplia, está compuesto- por un cuantioso número de administraciones públicas que no pueden clasificarse, habida cuenta sus estructuras y fines, como *gobierno*. Las instancias de control, los órganos de administración de justicia, los órganos encargados de la realización de las *elecciones* en los contextos democráticos o incluso las instituciones dedicadas a la prestación de servicios públicos son, sin lugar a dudas, administraciones públicas, pero, evidentemente, cada una de ellas no constituye el *gobierno* del Estado.

Cual es, en teoría, avanzar en una o varias rutas para acercarse al logro de un resultado de efecto para la colectividad sobre la que se ejerce el *poder*.

Por otra parte, la idea de *mandato* es consustancial con la de *gobierno*, pues a unas personas y a un grupo de instituciones se les concede, dentro de un contexto jurídico y político, las potestades para guiar los destinos de un Estado, con el objetivo de alcanzar unos determinados fines, es decir, de cumplir un *mandato* o un encargo. Ese *mandato* es el conjunto de herramientas y fines del *gobierno*, pero no es éste en sí mismo.

Finalmente, el concepto de *gobierno* se relaciona, normalmente, con la fuente o el origen de su *poder* (en términos de *legitimidad*). Si éste proviene del pueblo que lo ha designado en el marco de una justa electoral, se trata de un *gobierno* democrático –Lincoln lo resumió como el *gobierno* del pueblo, para el pueblo y por el pueblo–; mientras que cuando la *ciudadanía* no tiene la posibilidad de escoger ni reemplazar periódicamente sus representantes, se está frente a un *gobierno* de corte autocrático-. Por supuesto, son posibles variaciones entre esos modelos, lo que abriría un debate acerca de su *legitimidad* (por, ejemplo, regímenes autoritarios que permiten la *elección* de algunos representantes).

Vocablos de referencia:

Formas de Estado - Formas de gobierno - Democracia - Gobierno abierto - Legitimidad
Mandato

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México DF: Fondo de cultura económica.
- Deutsch, K. (1976). *Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En: Arango, X., y Hernández, A. (coords.). *Ciencia política. Perspectiva multidisciplinaria*. México DF: Tirant lo Blanch.
- Noguerón, P. (2010). Reflexiones sobre nación-Estado, poder y gobierno. *Revista Cultura Jurídica*, 1, 43-53.
- Weber, M. (1904). *La 'objetividad' del conocimiento en la ciencia política social y en la política social*. Madrid: Alianza editorial.

Mario Andrés MATARRITA
ARROYO Alejandro José ROBLES
LEAL José THOMPSON

GOBIERNO ABIERTO

El “*gobierno abierto*” (**open government**) es un concepto que refleja una tendencia reciente en materia de gestión y administración pública, para dar respuesta a las exigencias de mayor *transparencia*, información, *rendición de cuentas*, orientación y participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental y una efectiva lucha contra la corrupción. El concepto involucra diferentes elementos: 1) la participación ciudadana como eje de la acción gubernamental; 2) la *transparencia* como generadora de insumos para la participación; 3) los datos abiertos como formato de intercambio de información accesible y con portabilidad; 4) las *tecnologías de la información* y la comunicación (TIC) para potenciar la accesibilidad y la inmediatez, y 5) la simplificación administrativa. En conjunto, el *gobierno abierto* supone una nueva cultura organizacional del aparato estatal, con la finalidad de abrir mayores espacios de diálogo, comunicación, colaboración y coparticipación con la *ciudadanía* y las organizaciones de la sociedad.

No existe un consenso sobre el origen del término, aunque se reconoce que fue el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del presidente estadounidense Barack Obama, de enero de 2009, el que proyectó y popularizó el concepto a nivel mundial. Suelen identificarse dos momentos originarios: el primero, la publicación del artículo *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* de Wallace Parks, en la revista *The George Washington Law Review* (1957), donde vincula la libertad de información con la *rendición de cuentas* (**accountability**) en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial ante la opacidad gubernamental en los Estados Unidos, y el segundo, a finales de los años 70, con la adopción del *gobierno* británico de una serie de iniciativas para impulsar mayor libertad de información y de acceso a las tareas de *gobierno* y enfrentar la opacidad (Jiménez, 2013; Gascó, 2014).

En la actualidad, las características del modelo se encuentran en los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), iniciativa multilateral voluntaria lanzada en el marco del 66o. periodo de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2011, liderada por Brasil y Estados Unidos, con el respaldo inicial

de Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. Actualmente, casi 70 países han suscrito la Declaración de Gobierno Abierto y el compromiso de “fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI”; además, se han asociado a la Alianza algunos organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo (Ramírez-Alujas, 2014).

La idea de *gobierno abierto* se apoya en tres pilares: la *transparencia*, la participación y la colaboración. Su objetivo es que la información gubernamental se presente de una manera clara, completa, segura y confiable, institucionalizando una cultura de apertura de la acción de *gobierno* y promoviendo la creación de tecnologías para ampliar la comunicación entre éste y la *ciudadanía* sobre la base de aspectos como la *rendición de cuentas*, la innovación, la participación ciudadana y la *transparencia*.

En este sentido, la alianza multinacional implica un compromiso de buena fe por el aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, el apoyo a la participación ciudadana, la aplicación de estándares de integridad profesional gubernamental, el aumento en el acceso a las nuevas tecnologías y la *rendición de cuentas*; todo ello como parte de un compromiso permanente y sostenible, bajo el esquema de planes nacionales de acción, así como de la evaluación de las políticas implementadas, sometidas a revisiones periódicas y contrastables- con la experiencia de otros miembros sobre una base no vin-culante.

En general, el *gobierno abierto* está centrado en la *ciudadanía* y en su participación, facilitada y potencializada a través de las nuevas TIC, lo que implica un impulso de los valores democráticos en sentido amplio, una visión global de gestión en red, vinculada a otras nociones como *gobierno electrónico* (e-government), *democracia electrónica* (e-democracy), *gobierno inteligente* (**smart government**) o *gobernanza inteligente* (**smart governance**), todo lo cual implica un nuevo enfoque de la gestión pública a partir de la máxima apertura de la información (Naser y Ramírez, 2014; Noveck, 2015).

La operatividad de un *gobierno abierto* incluye la producción de datos abiertos (**open data**) que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, sin restricción de **copyright**, patente o mecanismo de control. Diferentes *gobiernos* han impulsado e implementado políticas en este ámbito y existen también acciones- y políticas internacionales, como la Carta Internacional de Datos Abiertos y los Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20, así como mecanismos de seguimiento global, como el Open Data Barometer (opendatabarometer.org), mediante el cual se evalúan e intercambian experiencias y se proponen ideas para una colaboración internacional más activa en la apertura de los *gobiernos* y su información.

El *gobierno abierto*, como estrategia integral, implica que las personas se convierten en copartícipes de las acciones gubernamentales, al transitar hacia una *transparencia* activa y participativa dentro del contexto del denominado “espacio-tiempo neopúblico”, a partir de la interacción constante entre *gobierno* y sociedad, facilitada a partir de la llamada web 2.0. Todo ello implica fomentar también una ética de la responsabilidad en la participación de la *ciudadanía*, mediante el uso de las nuevas tecnologías (Fernández, 2004).

Este cambio cultural implica también un impulso al interior de las sociedades a fin de capacitar y profesionalizar a funcionarios públicos y de informar y orientar a la *ciudadanía*. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos ha implementado, por ejemplo, un programa denominado FellowshipOEA de Gobierno Abierto en las Américas, a fin de conformar una red de jóvenes agentes de cambio para la reflexión, el debate y el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de *gobierno abierto*.

En todo caso, la implementación de un *gobierno abierto* supone la puesta en marcha de un rediseño institucional de gran calado, que abarca a todo el aparato burocrático estatal; de ahí que algunos autores hayan propuesto la idea de un “Estado abierto” o una “gobernanza abierta”, que no se limita a la administración pública (Jiménez, 2014; Oszlak, 2013a). Tal noción incluso se ha proyectado, en lo pertinente, a la idea de parlamento abierto (por ejemplo, en la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México de 2014), así como a

la idea de justicia abierta o tribunal abierto (con ese nombre, el Tribunal Electoral en México lanzó una aplicación informática **web**), que involucra a su vez la idea de justicia en línea o e-justicia, la cual ha sido impulsada, entre otros, por la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Unión Europea.

Vocablos de referencia:

Democracia electrónica - Democracia participativa - Gobierno electrónico - Participación política - Tecnologías de la Información - Transparencia

Bibliografía:

- Cotino Hueso, L. (2011). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Valencia: Servei de Publicacions de la Universitat de València.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2004). Lo público y lo privado en Internet. Intimidad y libertad de expresión en la red. *Serie Doctrina Jurídica*, 154. México: UNAM-IIIJ.
- Gascó, M. (2014a). Guía de buenas prácticas en gobierno abierto. En: *Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gascó, M. (2014b). Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es). En: *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de 'Open Government' para gobernantes y ciudadanos*. Madrid: GOBERNA, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Jiménez, C. E. (2013). *Sobre el término "Open Government" y su aparición documentada*. Open Government Partnership. Recuperado de: <http://www.opengovpartnership.org/blog/carlos-e-jimenez/2013/04/08/sobre-el-t%C3%A9rmino-%E2%80%9COpen-government%E2%80%9D-y-su-aparici%C3%B3n-documentada>.
- Jiménez, C. E. (2014). *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government*. Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada. Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf
- Mariñez Navarro, F., y Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuesta para los gobiernos locales*. México: EGAP Gobierno y Política Pública-ITESM.
- Martínez Puón, R. (ed.) (2016). *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*. México: Tirant Lo Blanch.
- Government of USA, Office of E-Government & Information Technology (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 21 de enero de 2009*. Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.
- Government of USA, Office of E-Government & Information Technology (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 8 de diciembre de 2009*. Recuperado de: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

- Naser, A., y Ramírez, A. (2014). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Serie Manuales*, 81. Naciones Unidas-CEPAL.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: the Technologies of Expertise and the Future of Governing*. USA: Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2013a). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Montevideo. Recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>.
- Oszlak, O. (2013b). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno*, 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe/Red GEALC/OEA/IDRC/BID.
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica # IDB-TN-629*. BID.

Salvador O. NAVA GOMAR

GOBIERNO DIVIDIDO

El concepto *gobierno dividido* denota la situación en la que un partido detenta el Poder Ejecutivo y otro el Poder Legislativo. Es propio de los sistemas presidenciales en los que el origen y permanencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo es independiente el uno del otro, esto es, en la que cada uno de los poderes se elige de manera separada (**split ticket**). En los casos en los que prima el bicameralismo, basta que una de las dos cámaras no esté controlada por el mismo partido del presidente para que califique como *gobierno dividido*.

Recientemente, y con referencia a los sistemas presidencialistas, cuando el partido de *gobierno* no cuenta con *mayoría* en el Poder Legislativo se habla de **plurality led Congress** en lugar de *gobiernos divididos* o sin *mayoría*. De hecho, los conceptos de *gobierno dividido* y *gobierno sin mayoría* no apuntan a una misma realidad. Las diferencias entre ellos son insoslayables e importantes por sus implicaciones.

En el caso de los *gobiernos divididos*, se presentan casos en los que el partido del presidente carece de *mayoría* en una cámara legislativa pero no en la otra, y casos en las que las dos cámaras son contrarias a

dicho partido. En el caso de los *gobiernos sin mayoría* este fenómeno es más acusado todavía, pues un partido puede tener la presidencia, otro la *mayoría* en la cámara baja y otro más en la cámara alta o senado. Igualmente, puede presentarse el caso de que el partido del presidente sea el que cuente con más curules en alguna de las dos cámaras, pero no alcance la *mayoría* del 50% más uno, convirtiéndose así en la primera *minoría*.

Existe un debate inacabado sobre las ventajas y desventajas de los *gobiernos divididos* o *sin mayoría vis a vis* los *gobiernos unificados*. Desde un punto de vista muy general, los primeros tienen dos caras. Una positiva, en tanto que el control diferenciado de las dos ramas de *gobierno* permite un mayor contrapeso del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, y suele producir normas y políticas públicas más consensuadas. La otra, negativa, porque provoca que la oferta o plataforma política con la que fue electo el presidente encuentre obstáculos, a veces insalvables, para materializarse. Adicionalmente se ha argumentado que la unidad, consistencia interna y sistematicidad que requieren las políticas públicas disminuye cuando se está en presencia de un *gobierno dividido* o *sin mayoría*, en atención a las negociaciones políticas que exige la construcción de *mayorías* legislativas.

La discusión más importante en torno a los *gobiernos unificados*, *divididos* y *sin mayoría* se refiere a sus consecuencias políticas. La más importante de ellas es que los *gobiernos divididos* conducirían al caos o a la parálisis legislativa. Los estudios empíricos en Estados Unidos y América Latina —donde se concentran la mayoría de los sistemas presidenciales en el mundo— arrojan resultados diversos, pero la conclusión más fundamentada es aquella que establece que no hay gran diferencia entre la productividad legislativa de ambos tipos de *gobierno*: hay pocas diferencias en materia de productividad legislativa y de aprobación de iniciativas relevantes en periodos de *gobierno unificado* o *dividido*. Lo que sí puede documentarse es que las iniciativas presidenciales suelen sufrir mayores modificaciones en situación de *gobierno dividido* y que los nombramientos presidenciales que requieren aprobación parlamentaria tienen que ser negociados.

La literatura más reciente muestra que la productividad legislativa y el éxito legislativo de las propuestas presidenciales depende no sólo ni

prioritariamente de la existencia de *gobiernos divididos* o unificados, sino de otras normas, como el número y extensión de las facultades otorgadas a uno y otro *poder*, la estructura uni- o bicameral del sistema, el número efectivo de partidos en el congreso y el espectro ideológico que cubre, el posicionamiento del partido del presidente en la distribución del *poder* político al interior de las cámaras, la disciplina partidaria y las normas internas que rigen el funcionamiento del congreso.

En todo caso, la aparición de los *gobiernos divididos* es imposible de evitar en los sistemas presidenciales dado su diseño institucional y la libertad del votante para elegir tanto el cargo de presidente como el de sus representantes. La medida más efectiva para lograrlo, aunque no infalible, es la cláusula de *governabilidad*, que establece que a aquel partido que tenga la mayoría de los *votos* en el congreso le serán asignados la proporción de asientos que fuese necesaria para alcanzar la *mayoría* simple en el congreso. Por su carácter antidemocrático, esta norma ha sido rechazada en la gran mayoría de las *democracias* presidenciales.

Los *gobiernos divididos* son, pues, consustanciales al sistema presidencial y, lejos de ser la excepción, son un acontecimiento recurrente. Por ejemplo, en 48 años (1966-2014) de historia reciente de los Estados Unidos se registran 24 años de *gobiernos divididos*. En América Latina sucede algo similar. Si descontamos los años en los que la *democracia* fue interrumpida, se comprueba que desde los años 30, en casi el 60% de los casos el presidente no cuenta con *mayoría* de su partido en el congreso.

Vale la pena aquí hacer una distinción. Los *gobiernos divididos* son más un fenómeno de los sistemas bipartidistas, como el de los Estados Unidos, que de los multipartidistas, como los que existen en la mayoría de los países de América Latina. En éstos, en los que llegan a encontrarse hasta diecisiete partidos con representación en el congreso, es más adecuado hablar de *gobiernos sin mayoría*, pues no suele haber ningún partido que la tenga en el congreso.

Recientemente se ha cuestionado lo que por mucho tiempo fue el consenso convencional de que los *gobiernos divididos* eran un mal a evitar o que constituían una debilidad de los sistemas presidenciales. Hoy en día es más aceptada la idea de que los contrapesos pueden impedir males mayores, que la pluralidad en el congreso amplía la agenda

legislativa incorporando los intereses de un mayor número de sectores de la población, que el compromiso entre los partidos es más una ventaja que una desventaja en tanto suele moderar las posturas y acercar la legislación a las preferencias del votante medio, y que constituyen un incentivo para la colaboración entre partidos.

Vocablos de referencia:

Alianza electorales - Coalición de partidos políticos - Doble vuelta electoral, segunda vuelta electoral (Ballotage) - Formas de Estado - Formas de gobierno - Partidos políticos - Pluralismo - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Alemán, E., y Calvo, E. (2010). Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President. *Comparative Political Studies* (43).
- Alemán, E., y Navia, P. (2009). Institutions and the Legislative Success of “Strong” Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies* (15).
- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2016). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Brady, D., y McCubbins, M. (eds.) (2002). *Party, Process and Political Change: New Perspectives in the History of Congress*. California: Stanford University Press.
- Calvo, E., y Sagarzazu, I. (2011). Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science* (55).
- Casar, M. A. (2008, segundo semestre). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, XV (2) (México: CIDE).
- Casar, M. A., y Marván, I. (2014). *Reformar sin mayorías*. México: Taurus.
- Casar, M. A., y Marván, I. (coords.) (2002). *Gobernar sin mayorías*. México: CIDE-Taurus.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34 (4).
- Colomer, J. M., y Negretto, G. (2005, Winter). Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition*, 40 (1).
- Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2001). *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. *Comparative Politics* (33).
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Estados Unidos: Yale University Press.

GOBIERNO ELECTRÓNICO

¿Qué es el *gobierno electrónico*?

En los mercados, las empresas y la administración pública, la aplicación y el uso de las *tecnologías de información* y comunicación (TIC) crece, día a día, debido a los grandes beneficios que brindan como medios de creación de valor, información, datos y conocimiento-. En el sector público, el uso de las TIC posibilita la transformación gradual de la forma y contenido de las relaciones de la *ciudadanía* y el *gobierno*, nacional, regional y local. Estas relaciones son definidas en la Constitución y en las leyes, para ajustarse generalmente a un modelo de administración pública presencial, burocrático, vertical, rígido, formalista y costoso, características que se deben al elevado número de trámites que deben realizar los ciudadanos. Con el uso de las TIC este modelo se puede concretar en un *gobierno electrónico*, de información digital, en línea: horizontal, flexible, sin intermediación y menos costoso que la administración tradicional (Pérez, 2010, p. 11).

El concepto de *gobierno electrónico* ha evolucionado en los últimos 15 años, como se evidencia en el cuadro que aparece en la página que sigue.

En conclusión, por *gobierno electrónico* se puede entender la migración de la información, los procesos, los trámites, los servicios y las transacciones- de la administración pública de procedimientos manuales, presenciales y basados en papel a procedimientos informáticos realizados a distancia a través de redes telemáticas, como internet, utilizando mensajes de datos (Pérez, 2010, p. 12).

II. Acepciones de la voz y usos diferentes en diversos países

Uruguay y Colombia han sido países líderes en América Latina en materia- de *gobierno electrónico* (en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico- de la Naciones Unidas, 2016, Uruguay ocupó el puesto 34 y Colombia el 57. UNEGS, 2016). A continuación se presentan las definiciones de *gobierno electrónico* que se han integrado en sus políticas de *tecnologías de la información* y comunicación.

Año	Fuente	Definición
2001	UNDESA/ ASPA (2001). <i>Benchmarking E-government: A Global Perspective.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> es una herramienta de información y prestación de servicios a los ciudadanos.
2005	UNDESA (2005). <i>United Nations Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion.</i>	La definición de <i>gobierno electrónico</i> necesita ser mejorada desde simplemente “la creación de redes de <i>gobierno a gobierno</i> ” o “uso de TIC por parte de los <i>gobiernos</i> para proporcionar información y servicios al público”, a una que abarca el papel del gobierno en la promoción de la igualdad y la inclusión social.
2008	UNDESA (2008). <i>United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> es la innovación continua en la prestación de servicios, la participación pública y la <i>governabilidad</i> a través de la transformación de las relaciones internas y externas, mediante el uso de las <i>tecnologías de la información</i> , especialmente internet.
2014	UNDESA (2014). <i>UN E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> puede ser entendido como el uso y la aplicación de las <i>tecnologías de la información</i> en la administración pública para fortalecer e integrar flujos y procesos de trabajo, para gestionar eficazmente los datos y la información, mejorar la prestación de los servicios públicos, así como para ampliar los canales de comunicación para la participación y el compromiso de las personas.
2015	World Bank (2015).	El <i>gobierno electrónico</i> se refiere al uso de las <i>tecnologías de la información</i> (tales como redes de telecomunicaciones, internet y la informática móvil) que tienen la capacidad de transformar las relaciones de los organismos gubernamentales con los ciudadanos, empresas y otras ramas del <i>gobierno</i> . Estas tecnologías pueden servir para una variedad de diferentes propósitos: una mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, la mejora de las interacciones con las empresas y la industria, el empoderamiento ciudadano a través del <i>acceso a la información</i> , la gestión más eficiente del <i>gobierno</i> . Los beneficios resultantes pueden ser menos corrupción, una mayor <i>transparencia</i> , una mayor comodidad, el crecimiento de ingresos y/o la reducción de los costos.

En Colombia, Gobierno en Línea es la estrategia del *gobierno* nacional liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que busca mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las entidades públicas a través de las TIC. Su objetivo es definir los lineamientos, instrumentos y plazos para garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios, con la colaboración de toda la sociedad¹.

La Estrategia de Gobierno en Línea comprende cuatro grandes propósitos: lograr que los ciudadanos cuenten con servicios en línea de alta calidad, impulsar el empoderamiento y la colaboración de los ciudadanos con el *gobierno*, encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología y garantizar la seguridad y la privacidad de la información.

En Uruguay, la política de Gobierno Electrónico es liderada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento- (AGESIC). Ésta supone el uso de las TIC en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la *transparencia* del sector público y la participación de los ciudadanos².

En su estrategia de Gobierno Electrónico, Uruguay también define el llamado Gobierno en Red, que es el entramado de vínculos entre organizaciones a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades- y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada. La meta es que el ciudadano pueda ser tratado como persona única, con el

Los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea se establecen en el artículo 1 del Decreto 2573 de 2014, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones. La Estrategia se integra en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1078 de 2015.

Definición tomada de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, junio de 2007, adoptada en la Resolución No. 044/014, Acta No. 030/201 del CDH, que establece el Texto Ordenado de Gobierno Electrónico, que pretende organizar la normativa a través de un texto vigente y sistemático de las normas legales y reglamentarias fundamentales para los usuarios en su vínculo con el Estado.

mismo nombre o con una misma dirección, y que pueda efectuar trámites o recibir servicios de parte del Estado en forma transparente, mediante la coordinación interinstitucional que los hace posible.

Tanto Uruguay como Colombia han integrado en sus políticas de *gobierno electrónico* el concepto de *gobierno abierto*, así,

Un gobierno abierto es un gobierno transparente –es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación–, un gobierno colaborativo –es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo– y un gobierno participativo –es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos– que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el open data –o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización– y el open action –utilización de la web 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del blogging (Pérez, 2014, p. 42).

En Colombia, el *gobierno abierto* comprende las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo, involucrando a los diferentes actores en los asuntos públicos mediante el uso de las TIC³. En Uruguay, el *gobierno abierto* comprende la promoción y facilitación de la participación y colaboración ciudadana a través de la creación de nuevos espacios y difusión de los ya existentes y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para llevar adelante nuevos modelos de interacción con la ciudadanía⁴.

Decreto 2573 de 2014, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2014-2016 en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Democracia electrónica - Gobierno abierto - Informática electoral
Tecnologías de la información

Bibliografía:

MinTIC (s/f). *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia*. Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Pérez, M., (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Pérez, M. (2010). *Guía de gobierno electrónico local: Servicios orientados al ciudadano*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

UNEGS - The United Nations E-Government Survey (2016). *E-Government in Support of Sustainable Development*. Recuperado de: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.

Valenti, P., Anta, R., y Bendersky, M. (2010). *Manual.gob. Estrategias del gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. BID.

Marco Antonio PERES USECHE

GOLPE DE ESTADO

I. Noción conceptual

El término *golpe de Estado* (o **coup d'état**) refiere a una acción desplegada de forma rápida y violenta, por un grupo determinado, con el propósito de apoderarse de los órganos e instancias que, en un Estado, ostentan el *poder* legítimamente. Como correlato a esa noción, el *golpe de Estado* implica un desplazamiento de las autoridades electas por vías democráticas, lo que en la práctica supone la usurpación del *mandato* que les ha sido conferido.

Esa aproximación semántica otorga a la acción constitutiva de *golpe de Estado* una serie de atributos. Así, para ser calificada como tal, la acción golpista supone un despliegue de violencia focalizada a partir del uso de la fuerza (formal o simbólica) en determinados actores, per-

sonales o institucionales, a efecto de imponer nuevas autoridades, razón por la que en los contextos golpistas se ven involucrados los cuerpos armados –militares o policiales– del Estado de que se trate, o bien grupos insurgentes. También, las acciones golpistas se caracterizan por su ilegitimidad jurídica, dado que representan un mecanismo alternativo a los previstos por el *Estado de derecho* y los instrumentos normativos sobre los que éste se asienta, e ilícito para la distribución y el ejercicio del *poder*. Aunado a esos rasgos, los *golpes de Estado* se caracterizan por su finalidad mediata puesto que, en todos los casos, esas acciones persiguen un propósito manifiesto: el apoderamiento, la defensa o re- forzamiento del *poder* en la ecuación política existente, o bien una modificación en su orientación. De igual forma, para tenerlas como *golpe de Estado*, tales acciones implican una ideación premeditada y furtiva, es decir, que se llevan a cabo en secreto y luego de una etapa de reflexión que abarca, entre otros, el examen de sus fines, la distribución de las tareas y la determinación de los insumos requeridos para su ejecución. Por último, las acciones golpistas también se definen en razón de su ejecución repentina, ya que su carácter súbito es, en tesis de principio, un presupuesto para el desarrollo de las operaciones y una condición para su eventual éxito.

II. Modalidades

Es posible identificar dos modalidades de *golpe de Estado*: aquellos perpetrados por agentes externos al *poder* para acceder a éste y los ejecutados por quienes lo detentan con el afán de perpetuarse en él, a lo que también se le denomina autogolpe de Estado.

En el primero de los casos, la creciente insatisfacción de los estratos sociales (en especial la clase media) con las decisiones de sus gobernantes, el aislamiento del Poder Ejecutivo y el descontento generalizado con la situación económica son condiciones necesarias para que el golpe fructifique y, con ello, se sustituya ilegítimamente a quienes fueron electos en las urnas. En el autogolpe, por el contrario, el Poder Ejecutivo debe gozar de buenos índices de aceptación, basados en un adecuado desempeño económico y la aprobación de la gestión gubernamental, para que se sostenga el afán de aferrarse al *poder*. En cualquiera de los dos casos

es indispensable contar con el respaldo o, al menos, la aquiescencia de cuerpos armados y de una opinión pública indiferente o favorable a la causa del golpe.

Generalmente, los golpistas intentan encubrir su ataque contra la *democracia* valiéndose de expedientes o recursos pseudodemocráticos, como avales parlamentarios o decisiones adoptadas por el Poder Judicial de manera complaciente con quienes han arrebatado el *poder*.

III. Causas

Los golpes o autogolpes de Estado no se explican en virtud de una única causa: para que cristalicen es necesario que confluyan un conjunto de circunstancias. En otras palabras, estos eventos tienen, forzosamente, una génesis multicausal. Las siguientes son causas explicativas comunes del golpe y el autogolpe de Estado:

Institucionalidad débil. La institucionalidad estatal debe ser endeble y poco compleja, con déficits de *legitimidad*, potestades acotadas y, además, una escasa o nula capacidad de adaptación para asumir nuevas funciones, distintas de aquellas que efectúa tradicionalmente. Esto por cuanto una institucionalidad empoderada y confiable es un elemento disuasivo para los movimientos golpistas en virtud de su capacidad de repeler el asalto o la perpetuación en el *poder*.

Cuerpos militares o paramilitares favorables al movimiento golpista. Aun cuando en el desarrollo del *golpe de Estado* no sea necesario disparar una bala o que se derrame una gota de sangre, es imprescindible contar con el respaldo de unas fuerzas armadas, militares o paramilitares, para ejecutarlo. De lo contrario, la misma institucionalidad se encargaría de frenar el avance del movimiento golpista.

Nula o escasa capacidad de movilización de las clases medias. Las acciones golpistas encuentran terreno fértil en tejidos sociales carentes de liderazgos, desvertebrados, donde la clase media es apenas existente, con escasas capacidades para la movilización y que no cuenta con herramientas para resistir el ataque a las estructuras democráticas.

Inestabilidad política. En cualquier escenario, el movimiento golpista o autogolpista precisa de un clima de inestabilidad política y de un régimen democrático inestable o escasamente afianzado, que refleje vulnerabilidad y fragmentación. En este sentido, las *democracias* jóvenes y en proceso de construcción o los Estados recién emancipados de sistemas coloniales, son más propensos a enfrentarse a este tipo de situaciones.

Nula sujeción a las reglas democráticas. Tanto golpistas como autogolpistas desprecian las formas y las reglas competitivas que impone toda *democracia*. Estos movimientos no interiorizan el funcionamiento del *Estado de derecho* y consideran que el asalto al *poder*, por vías violentas, es más expedito que concursar por el favor del *colegio electoral* en las urnas.

Ahora bien, existen algunas causas exclusivas de los movimientos golpistas, - dentro de las que destacan:

Aislamiento del Poder Ejecutivo. Cuando el Poder Ejecutivo queda aislado y pierde su capacidad de negociación con otras instancias de *poder* formal, se incrementan notablemente las posibilidades de un atentado contra la estabilidad del régimen democrático, pues éste se vuelve incapaz de cumplir las expectativas que generó en la población.

Insatisfacción ciudadana. La escasa o nula presencia de clases medias combinada con un descontento general de la población que retira el apoyo a las instancias de *poder*, son elementos cruciales para el desarrollo y éxito del movimiento golpista.

Rezago en el desempeño socioeconómico. El atraso económico y la percepción de pocas posibilidades de mejoría son una condición necesaria para que se ejecute un *golpe de Estado*. En este sentido, una *ciudadanía* empoderada junto con una buena situación financiera y perspectivas de crecimiento pueden funcionar como vacunas frente a los movimientos golpistas.

Tratándose de los movimientos autogolpistas, su surgimiento puede explicarse por las siguientes causas:

Colusión entre el Poder Ejecutivo y otras instancias de *poder fáctico o formal*. El Poder Ejecutivo no puede, por propia mano, perpetuarse en el *poder*; para conseguir ese fin debe ser respaldado por otras instancias de *poder* formal (otros poderes del Estado y las fuerzas armadas) o fáctico (sectores fuertes dentro de la economía, los medios de comunicación u otros Estados).

Beneplácito ciudadano con la situación del país. Los autogolpes de Estado necesariamente deben estar precedidos de una aprobación popular respecto de la situación del país y, especialmente, por las condiciones favorables de los ámbitos económico y laboral.

IV. Consecuencias

Las acciones golpistas traen consigo efectos que tienden a manifestarse, tarde o temprano, según sea el caso, en el Estado y la población donde se verifica el asalto al *poder*. En esencia, el *golpe de Estado* acarrea una inestabilidad política surgida de la ruptura del orden institucional, en general, y la vulneración de la *soberanía* popular y los principios democrático y de seguridad jurídica, en lo particular. Esa situación de inestabilidad provocada por las acciones golpistas socava las bases del aparato estatal y, por su alcances, pone en entredicho la concepción del *Estado de derecho*, lo que acarrea, como consecuencia, la precarización de la vigencia plena los derechos fundamentales.

Ahondando en lo anterior, los *golpes de Estado* producen altos grados de vulneración de las libertades y garantías esenciales de una parte de la *ciudadanía* (las autoridades desplazadas o sus valedores, por ejemplo) o de su totalidad (ante la suspensión total o limitación de los derechos fundamentales).

En otro orden de ideas, a nivel internacional las acciones de *golpe de Estado* pueden desencadenar una reacción airada de condena, reproche que, según corresponda, podría conllevar la imposición de un elenco de sanciones de orden político, económico, jurídico y ético, entre otros (ver, por ejemplo, los artículos 9 y 20 de la Carta Democrática Interamericana).

Respecto de la estructura del Estado cuyo *poder* ha sido usurpado, existe un alto riesgo de acciones tendientes a su replanteamiento, lo que

podría traducirse en el eventual remozamiento de su institucionalidad, o bien en la modificación de los grandes consensos sociales vigentes de previo a la acción golpista.

Vocablos de referencia:

Corrupción electoral - Corrupción política - Cultura política - Democratización - Estado de derecho - Formas de Estado - Formas de gobierno - Gobernabilidad

Bibliografía:

- Ballesteros, A. (1990). *El golpe de Estado*. Córdoba: Marcos Lerner Editora.
- Germani, G., y Silvert, K. (1961). Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America. *Archives Européenes de Sociologie*, 2 (1), 62-81.
- González, E. (2001). En las tinieblas de Brumario: Cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado. *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 5, 89-119.
- Huertas, O., y Cáceres, V. (2014). Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: Una amenaza emergente para el principio democrático. *Revista Justicia Juris*, 10 (2), 28-35.
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Malparte, C. (2008). *Técnica del golpe de Estado*. Madrid: Tolemia.
- Perlmutter, A. (1982). *Lo militar y lo político en el mundo moderno*. Madrid: Ejército.
- Thompson, W., y Christopherson, J. (1979). Multivariate Analysis of the Correlates of Regime Vulnerability and Proneness to the Military Coup. *Journal of Political and Military Sociology*, VII (2), 283-289.

Mario Andrés MATARRITA ARROYO

Alejandro José ROBLES LEAL



IDENTIFICACIÓN ELECTORAL

I. Definición

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

II. La dimensión procesal

Casi por definición, y sobre todo tratándose de una modalidad de votación- presencial en la que el *elector* tiene que concurrir de manera personal- a un *recinto electoral*, el proceso para la emisión del *voto* exige que el *elector* compruebe su identidad mediante la exhibición de un do- cumento,- generalmente alguno al que se le reconoce validez oficial, y que ese documento o los datos en él contenidos se cotejen contra los que aparecen en el listado de *electores* habilitados para ejercer su derecho al *voto*.

Desde luego, los términos o características de este procedimiento varían bajo otras modalidades previstas para la emisión del *voto*, en especial- las remotas, como el *voto* por correo postal o por internet, pero incluso en esas variantes existen dispositivos o protocolos previstos para verificar o validar la identidad del *elector* que, por supuesto, pueden ser

objeto de debate en ciertas jurisdicciones o bajo determinados parámetros de seguridad, confianza o integridad del *proceso electoral*.

Existen incluso casos, cada vez más excepcionales por cierto, en los que el proceso de emisión del *voto* de manera presencial se verifica sin que exista un registro previo de los *electores* ni, consecuentemente, se disponga- de un listado de los que están habilitados para votar en cada jurisdicción,- centro o *mesa de votación*. Pero aun en estos casos suele exigirse- que los *electores* porten un documento de identificación y que sus datos se registren en un listado **ad hoc**. Evidentemente, estos casos tienden- a plantear dudas o generar cuestionamientos sobre la fiabilidad o integridad del proceso y sus resultados. De ahí su gradual sustitución por dispositivos más rigurosos y confiables de identificación de los *electores*, aun en jurisdicciones donde imperan altos grados de confianza en las instituciones- y los procedimientos electorales.

En todo caso, lo que aquí se quiere destacar es que en muchos países alrededor del mundo, y en particular en los de América Latina, la dimensión procesal de la *identificación electoral* ha sido y es un elemento clave para garantizar y promover la confiabilidad, la credibilidad y la *transparencia*- de los *procesos electorales*. O, planteado el mismo asunto en otros términos, su desarrollo y sofisticación han sido indispensables para hacer frente a serios problemas de confianza y credibilidad electoral. En efecto, no hay duda que las iniciativas y esfuerzos centrados en la integración, actualización y depuración de los *registros electorales* y, de ser el caso, de la emisión de los consecuentes documentos de identificación, así como los dispositivos para verificar la identidad de los *electores* al momento de emitir el *sufragio* e impedir tentativas de *voto* múltiple, han sido piedras angulares de los procesos de reforma orientados a dotar de confianza y *legitimidad* a los regímenes electorales en América Latina y en otras regiones del orbe.

Como regla general, en los países de América Latina la emisión del *voto* en la modalidad presencial, que es la que todos preservan dentro de su territorio, exige que en el proceso se observen los dos componentes referidos en un inicio: la exhibición de un documento de validez oficial (las variantes se examinan en el siguiente apartado) y su cotejo contra el listado de *electores* habilitados que tienen a su disposición los oficiales de las *mesas de votación*.

En este sentido, entre los países de la región se pueden distinguir, por un lado, dispositivos legales de identificación muy rigurosos en los que, para que el *elector* quede facultado para emitir su *voto*, además de exigírsele la presentación de un documento específico vigente que acredite su identidad, es necesario que su nombre y datos figuren en el respectivo listado de *electores* y, en algunos casos incluso, que exista plena correspondencia entre la información que contiene el documento de identificación y la que aparece en el listado de *electores*. El de México es un ejemplo extremo de este modelo, pues si el *elector* no porta su documento de *identificación electoral* (la denominada credencial para votar con fotografía) o no hay plena correspondencia entre toda la información y datos contenidos en este documento y los del listado de *electores* (que es fotográfico), el *elector* queda impedido de ejercer su derecho al *sufragio* y las autoridades u oficiales de la *mesa de votación* no tienen facultad alguna para zanjar cualquier discrepancia. Esa doble exigencia para poder votar también se tiene que cumplir puntualmente en países como El Salvador, Honduras y Panamá.

Por otra parte, existen dispositivos que muestran cierta flexibilidad en los términos del proceso de identificación para que se permita la emisión del *voto*. En países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Paraguay, por ejemplo, se puede votar si el documento de identificación no está vigente. En Brasil, Chile y Ecuador el proceso de *identificación electoral* no se limita a un solo documento. En Bolivia, Costa Rica y Guatemala, los oficiales de la *mesa de votación* están facultados para resolver dudas o impugnaciones sobre la identidad del *elector*; en Costa Rica, el *elector* puede incluso solicitar la reposición de su documento el día de la *elección*. En Nicaragua existe la posibilidad de que el *elector* pueda sufragar si su nombre no figura en el listado de *electores*. En los casos de Argentina y Uruguay, el grado de inclusión del proceso llega al extremo de que en casos de duda o impugnación sobre la identidad o capacidad del *elector*, se le permita emitir un voto “impugnado” u “observado”, que posteriormente se somete a validación.

En tiempos recientes, y como ha ocurrido con muchos otros componentes fundamentales de la gestión electoral, los esfuerzos por asegurar el más alto grado de certeza y fiabilidad en la identificación de los *electores* se han visto favorecidos por la incorporación de nuevas tecnologías. Venezuela, que ha sido país pionero en la región en el desarrollo de varias

aplicaciones tecnológicas, también lo ha sido en la implantación de un procedimiento automatizado de identificación biométrica de los *electores* dentro de los *recintos electorales*. Brasil también ha ido incorporando gradualmente un dispositivo de estas características en su vasto territorio, y es previsible que esta dinámica conozca una rápida expansión en la región en un futuro próximo.

III. La dimensión sustantiva

Como se ha dicho, prácticamente en todos los países del mundo es necesario presentar, al momento que el *elector* comparece para emitir su *voto*, un documento que permita probar su identidad y, en la mayoría de los casos, verificar que está habilitado para ejercer tal derecho. Por supuesto, existen varios tipos de documentos que sirven como medio de *identificación electoral* y, por consiguiente, diversos criterios para agruparlos o clasificarlos.

En virtud de que en casi todos los países de América Latina, con excepción de México, existe la figura del documento único de identidad que emite el Estado, a través de algún ente público, y que tiene validez oficial para todos los efectos legales, civiles y administrativos, se presenta en esta sección una tipología de los documentos de *identificación electoral* para la región basada en ese referente.

A. Sólo con documento nacional de identidad

Bajo las distintas denominaciones que recibe, en Argentina, Perú, (en los dos casos, documento nacional de identidad), Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela (en los cuatro, cédula de identidad), Colombia (cédula ciudadana), El Salvador (documento único de identidad), Guatemala (documento personal de identificación), Honduras (tarjeta de identidad), Panamá (cédula de identidad personal), Paraguay (cédula de identidad civil) y República Dominicana (donde su mismo nombre así lo indica, cédula de identificación y electoral), el documento nacional de identidad es, en este conjunto de países, el único que se acepta para fines de *identificación electoral*.

B. Sólo con documento específico de identidad electoral

Bajo esta modalidad encontramos en la región dos casos claramente diferenciados. Por un lado, México es el único país de la región que,

como se ha indicado, aún no cuenta con un documento nacional de identificación, pero también el único que exige como medio de *identificación electoral* exclusivo y obligatorio uno que emite la autoridad electoral de carácter nacional: la denominada credencial para votar con fotografía. Es interesante hacer notar que si bien esta credencial se concibió y desarrolló originalmente como un medio de *identificación electoral*, tanto por la referida carencia del documento nacional de identificación como por los esfuerzos desplegados para dotarla de la mayor seguridad y extender su uso, se ha convertido en la práctica en el principal medio de identificación para fines legales, administrativos y comerciales de los ciudadanos mexicanos.

En Uruguay sí existe un documento nacional de identificación (la cédula de identidad que emite el Ministerio del Interior); sin embargo, el documento que se exige para votar es la llamada credencial cívica, la cual emite la autoridad electoral a los ciudadanos que solicitan su inscripción para esos fines, para lo cual se exige un documento de identificación pero no necesariamente la cédula de identidad.

C. Con diversos documentos oficiales

En tres países de la región que cuentan con documento nacional de identificación, está abierta la posibilidad de que, para efectos de *identificación electoral*, pueda utilizar alternativamente algún otro que tenga carácter oficial. En Chile y Ecuador se puede utilizar el pasaporte, y en Brasil incluso algunos otros, siempre y cuando tengan reconocimiento legal e incluyan fotografía.

IV. Elementos y consideraciones adicionales

Como se ha mostrado, el medio de *identificación electoral* por excelencia en América Latina es el documento nacional de identificación. Aun en los casos excepcionales donde no se cuenta con ese documento o no es el único que cumple esa función, los que se requieren deben tener carácter o reconocimiento oficial o satisfacer fuertes exigencias de seguridad. Siguen algunas particularidades del documento de identificación y de su relación con la dimensión procesal.

A. Sobre su emisión

Tratándose de documentos nacionales de identificación, corresponde a un organismo del Estado la función de emitirlo. La certeza y *legi-*

timidad que otorga la fe pública del Estado es la principal garantía de su confiabilidad. Las modernas políticas de privatización de algunos servicios públicos, aunadas a la vulnerabilidad de ciertos registros – civiles en su mayoría– abre la posibilidad de que, en algunos casos, empresas multinacionales– asuman el control técnico de esta función.

En la mayoría de países cristianos, especialmente en la América Latina poscolonial, los registros que llevaba la Iglesia Católica fueron la base para organizar los registros civiles que, producto de las reformas liberales decimonónicas, trasladaron ésta y otras jurisdicciones eclesiales al Estado. Los registros civiles fueron los encargados de establecer legalmente los hechos y actos jurídicos que constituyen la fuente del estado civil de las personas y de extender los correspondientes documentos probatorios.

Así, aplicando el principio de publicidad, expiden las certificaciones de asientos de partidas de matrimonios, nacimientos, defunciones, entre otros, lo mismo que el documento que acredita la mayoría de edad y por ende el ejercicio de los derechos ciudadanos. Este documento, por regla general, es el que comprueba la identidad del ciudadano y lo habilita para el ejercicio de derechos y obligaciones, entre ellas la de votar.

En la actualidad existe una diversidad de modelos organizativos de la función registral; es más, se han separado funcionalmente (e institucionalmente en algunos países) el *registro civil* y el *registro electoral*, aunque se mantienen protocolos de interacción para facilitar la emisión del documento de identificación ciudadana y electoral.

Volviendo a centrar la atención en las experiencias de América Latina, la responsabilidad del Estado de emitir el documento nacional de identidad se ejerce a través de una dependencia o unidad especializada que en ocasiones es también la encargada del *registro civil*.

La dependencia o unidad especializada puede estar adscrita a algún ministerio del Ejecutivo (al del Interior en Argentina y Uruguay, al de Justicia en Brasil y Chile) o tener carácter desconcentrado o descentralizado– con cierto grado de autonomía (Servicio General de Identificación– Personal –SEGIP– en Bolivia, Registro Nacional de las Personas– –RENAP– en Guatemala y Honduras), pero también puede formar parte y ser una de las funciones que cumple un *organismo electoral* (la Registraduría Nacional del Estado Civil en Colombia o el

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en Perú, los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua o la Junta Central Electoral de República Dominicana). En Paraguay, como caso excepcional, su emisión está a cargo de la Policía Nacional.

B. Sobre su vigencia

En este sentido, conviene empezar destacando que, si bien en varios países el acceso al documento nacional de identificación se produce desde el momento del registro del nacimiento (Argentina, Bolivia, Perú o Uruguay, por ejemplo) o al alcanzar una determinada edad (como los 7 años en Colombia o los 12 en Costa Rica), lo cierto es que, en todo caso, la obtención del documento susceptible de fungir como medio de *identificación electoral* sólo se produce al cumplir la mayoría de edad, esto es, al acceder a la condición ciudadana y los concomitantes derechos político-electorales. En la mayoría de los países de la región y del mundo esto se produce a los 18 años, pero en algunos de América Latina se alcanza a los 16 años (Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua). Lo anterior implica que en aquellos casos en que hay un documento nacional previo, se tiene que obtener otro al cumplir la mayoría de edad o en vistas de ello.

Lo usual es que el documento nacional de identidad que se obtiene con la mayoría de edad y la concomitante condición ciudadana tenga una vigencia de 10 años, misma que tiene la credencial para votar con fotografía en México, pero en algunos casos es menor (en Guatemala son 6 y en Perú 8) o mayor (en Ecuador son 12). La versión actualizada de la credencial cívica de Uruguay tiene una validez de hasta 15 años.

También es usual que su emisión, reposición por cambios, pérdida o extravío, o bien su renovación por caducidad, sea libre de cargos, pero hay algunos casos, como Chile, Perú o Guatemala, en los que cualquiera de esas modalidades tiene un costo; o bien, la primera emisión es gratuita pero la reposición o renovación ya tiene costo, como en Colombia o Nicaragua.

En este sentido, y desde el punto de vista procesal, es importante hacer notar que en algunos casos (Ecuador, Nicaragua, Paraguay o Venezuela) se contempla la posibilidad de que para la emisión del *voto* se acepte un documento de identificación vencido.

C. Elementos de seguridad

Por su importancia intrínseca, pero también por un conjunto de factores,- exigencias y razones que van más allá de su uso para fines electorales, es notable el esfuerzo desplegado por muchos Estados alrededor del mundo para dotar a los documentos de identificación que emiten,- sobre todo si tienen carácter nacional o único, de los más altos estándares- de seguridad. En los países donde el documento de identidad ciudadana tiene otras funciones, entre ellas la de *identificación electoral*, su alteración o emisión falsificada puede afectar de manera significativa diferentes actos jurídicos de carácter comercial o patrimonial, aunque no necesariamente los *resultados electorales*, donde la verificación por medio de los padrones (o *listas*) electorales y la tinta indeleble pueden evitarlo.

En todo caso, los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Estamos en la era de la *identificación electoral* electrónica, y los documentos de identidad comienzan a identificarse en la literatura electoral como DNI-e. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, pasando por materiales producto de fusiones moleculares y tecnologías como el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), se ha avanzado hasta la producción de aquellos que cuentan con hologramas, códigos de barra y microprocesadores capaces de almacenar una hoja de vida completa de su titular.

En nuestro continente, el DNI electrónico o DNI-e peruano, por ejemplo,- está fabricado en policarbonato y tiene el formato de una tarjeta de crédito, siguiendo la norma ISO 7816. Posee un **chip** basado en las tecnologías de firma electrónica, tarjeta inteligente y biométrica, e incorpora inicialmente cuatro aplicativos de **software**: el primero de identidad e-MRTD ICAO¹; el segundo de firma digital internacional; el tercero de autenticación biométrica por huella dactilar Match-on-Card, tecnología biométrica compatible con tarjetas inteligentes, permitiendo una mayor privacidad para el titular de la tarjeta y la capacidad de auten--

Documento de viaje legible por máquina (MRTD en inglés), Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO en inglés).

ticar sin conexión a una base de datos; y un cuarto, de tipo genérico, que incluye el almacenamiento de datos y dispositivos contadores.

La tendencia marcha aceleradamente a la implantación de estas nuevas tecnologías en la producción de los documentos de *identificación electoral* y ciudadana.

V. Conclusiones

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

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

No obstante que la diversidad de modelos organizativos permite adecuar el sistema administrativo al nivel de desarrollo tecnológico, económico, político y cultural de cada nación, es recomendable que se realicen esfuerzos por centralizar en una entidad, preferentemente la autoridad electoral, la administración de esta función del Estado.

Vocablos de referencia:

Asociaciones de organismos electorales - Elecciones - Registro civil - Registro electoral - Voto

Bibliografía:

ACE (Red de Conocimientos Electorales). *Registro de electores*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr>.

Almada, C. (1994). Identificación de los votantes y sistemas de registros. En: *Primera conferencia trilateral sobre sistemas electorales*, (pp. 75-79). Washington: Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Recuperado de: <https://ifes.org/sites/default/files/r01747.pdf>.

Castro, D. (2011). *Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems*. Washington, D.C.: The Information Technology & Innovation Foundation.

- ENISA (European Network and Information Security Agency) (2009). *Privacy Features of European eID Card Specifications*. Heraklion Crete, Greece: ENISA. Recuperado de: <https://www.enisa.europa.eu/publications/eid-cards-en>.
- Evrensel, A. (2010). *Voter Registration in Africa. A Comparative Analysis*. Johannesburg, Sudáfrica: EISA. Recuperado de: <https://www.eisa.org.za/pdf/vrafrica.pdf>.
- IIDH/CAPEL (1997). *Registro civil y electoral en Iberoamérica*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (1994). *IX Conferencia del Protocolo de Tikal. IIDH/CAPEL*. (Documento inédito). CAPEL. Puntarenas, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.iidh.ed.cr/multi/WebServices/Files.ashx?fileID=25>.
- Ley de Cedulación. Gaceta Oficial Digital, Panamá, 6 de noviembre de 2015. Recuperado de: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/Leyes_del_Tribunal_Electoral/ley_cedulacion_2015.pdf.
- Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, Decreto legislativo No. 488 del 27 de octubre de 1995. Diario Oficial No. 227 Tomo No. 329, El Salvador, 7 de diciembre de 1995. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-creacion-del-registro-nacional-de-las-personas-naturales>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., México, 23 de mayo de 2014. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf.
- Ley No. 26947, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Perú. Recuperado de: <http://portales.reniec.gob.pe/documents/101783/103163/01-LEY-26497-LEY-ORGANICA-DEL-RENIEC.pdf/d8b90683-7eaa-4f5c-9441-f2e131c87ea2>.
- Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica. España. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-21163>.
- Registro Nacional de las Personas y Documento Personal de Identificación DPI. Decreto No. 90-2005, Guatemala, 23 de septiembre de 2005. Recuperado de: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDS%20leyes/2005/pdfs/decretos/D090-2005.pdf>.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Carlos Marino NAVARRO

FIERRO Félix ULLÓA

IDEOLOGÍA POLÍTICA

I. Concepto

El de *ideología política* es un concepto muy debatido, complejo y relativo- de las ciencias sociales. Su aplicación teórico -analítica es difícil. Tiene pertinencia en la mayoría de las disciplinas que conforman el grupo- de las ciencias sociales, pero han sido la sociología y la ciencia política sus mayores usuarias. Su polisemia ha sido determinante en la construcción de diversas aproximaciones teóricas susceptibles de una agregación di- cotómica- básica entre una noción neutra y otra negativa.

II. Tipologías

La diferenciación establecida por Bobbio (1969) contrasta un significado- que denomina “débil”, conceptualizando la ideología como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos. Es la acepción más consensuada del término. Por otro lado, en su significado “fuerte”, este autor se apoya en la noción marxista según la cual la ideología remite a la falsa conciencia determinada por las relaciones de dominación entre clases sociales. Para los sociólogos Abercrombie, Hill y Turner (1990), la noción ha sido utilizada en tres sentidos importantes: primero, como tipos específicos de creencias; segundo, como creencia falsa o distorsionada (visión marxista); tercero, como conjunto de creencias que abarcan el conocimiento- científico, la religión y las creencias cotidianas sobre las conductas- apropiadas, verdaderas o falsas.

A. Primer significado

En el primer sentido, la noción es coincidente con el significado débil que Bobbio le asigna al término. En este caso, prima una dimensión sistémica en donde la ideología es “un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político” o “un cuerpo apretado de creencias organizadas alrededor de pocos- valores centrales”. Es el sentido más acogido por la ciencia política y la sociología occidentales contemporáneas, y con él se ha abordado el estudio de las determinantes de las corrientes ideológicas principales. Desde que en el siglo XIX, Destutt de Tracy

definió el concepto como conjunto de ideas y creencias, los estudios comparados sobre el desarrollo del comportamiento ideológico de los actores individuales y colectivos y las interpretaciones de los *sistemas políticos* y de las creencias, han abundado. Bajo esta aproximación se ha estudiado la fuerza y la vigencia de sistemas ideológicos extremos, tales como el comunismo, el fascismo y los nacionalismos, principalmente. El auge y copiosa producción alrededor del significado, alcance e impacto de las ideologías ha generado un interminable debate sobre la validez del conocimiento científico sobre este concepto, llevando al controvertible argumento del fin de las ideologías. Según Stoppino (1981), la multiplicidad de usos particulares dados al concepto y la proclividad al dogmatismo doctrinario son las razones principales para la derivación del tema de la “declinación de las ideologías”. Politólogos contemporáneos como Bell, Aron (citados por Stoppino, 1981) y Lipset (1960) participaron en esta discusión, argumentando la nociva heterogeneidad para la preservación de la libertad alcanzada después de tanta turbulencia social. Muchos son los contradictores de esta postura, entre ellos, Mills (1991), Horowitz (1972), La Palombara (1967) y Harrington (Pocock, 1977). Sus críticas se resumen en la idea-fuerza de la perenne necesidad humana de una utopía que motive y guíe su actuación y comportamiento político futuro. Mientras persistan los problemas estructurales resultantes de la inequidad socioeconómica, ni siquiera en las sociedades más conflictivas la ideología podrá desaparecer. Más bien, en aquellos casos en donde hay polarización aguda por discrepancias en el pensamiento político, las ideologías se transforman y reaparecen con nuevos elementos de los cambios de pensamiento. Alrededor de esta línea argumental han girado las críticas principales a la idea del fin de las ideologías.

A finales de la década de los 80 volvió a tomar fuerza la argumentación de que con el fin de la historia, las ideologías también entraban en una crisis severa. Las críticas al audaz argumento de Fukuyama (1992), retomando los cuestionamientos a las ideas de Bell (citado por Stoppino, 1981) y de Lipset (1960), válidamente reflejaron una nueva ideología plagada de retos e interrogantes concomitantes con el surgimiento del nuevo sistema mundial caracterizado por la globalización y el entretrejo de los procesos estructurales de la posmodernidad (la tecnificación, la secularización, el auge del mercado, la supra nacionalización...). Esto, en un ámbito de despolarización ideológica.

B. Segundo significado

Este otro significado de la ideología se fundamenta en la postura marxista- clásica que afirma que las ideas y las teorías determinadas socialmente- por las relaciones de dominación entre clases sociales, generan la existencia de una falsa conciencia que lleva a visiones erróneas sobre el modo de producción capitalista. Según esta significación, el carácter de la ideología está determinado por arreglos socioeconómicos. Esto implica que los componentes subjetivos de la superestructura (religión, valores, ideas, doctrinas...) y la pertenencia a una clase social, son las principales determinantes de esta falsa conciencia. Es esta confusión la que, según la interpretaciones marxista y hegeliana sobre la ideología de Robertson, lleva a percepciones erróneas que creen que la visión capitalista de la realidad- es inevitable y verdadera. El problema de la medición empírica de este enfoque es difícil de abordar con datos poco objetivos. La demostración- tangible de las distorsiones se dificulta sobremanera ante la creencia de que la base económica de los intereses de clase altera el conocimiento-. Definir una falsedad es tan subjetivo que la verificación correspondiente- también se relativiza y se hace poco creíble. Esta duda, según Stoppino (1981), le da pie al nexo entre falsedad y función social de la ideología y lleva a plantear el cruce que Pareto creó, por un lado, entre falsedad y veracidad y, por el otro, entre eficacia e ineficacia doctrinaria y su correspondiente motivación. Entonces, resulta importante aclarar que la ideología como falsa motivación explica el carácter posible de creencias justificativas- de relaciones de *poder* que esconden motivaciones y factores determinantes,- de relaciones de *poder* impredecibles que crean severos retos investigativos y cognitivos para obtener explicaciones satisfactorias. Esto es lo que abre camino al énfasis en el estudio empírico de las determinantes de la falsedad ideológica de las creencias políticas.

C. Tercer significado

El tercer significado que diferencian los sociólogos ingleses citados, explica la ideología como conjunto de elementos (conocimiento científico, religión, creencias cotidianas, etc.) sin importar si son falsas o verdaderas. Su base determinante está en la sociología del conocimiento. Enfatiza el determinismo social de las creencias sobre lo económico o lo político. Esto ha sido criticado por subjetivo, pues resulta difícil establecer la

falsedad o veracidad de las creencias. Asimismo, los cultivadores de la hermenéutica- consideran incorrecto hablar de factores sociales causantes de las creencias.

Los debates contemporáneos, según Abercrombie y Belsie (Abercrombie,- Hill y Turner, 1990), han fusionado este enfoque con la visión marxista ya contemplada. Ya no acogen tanto las explicaciones con determinismo- económico, ni aceptan que la ideología es independiente de la clase social y de la estructura económica. Se insiste en que las ideologías no son meras ideas humanas, sino que son un producto intelectual que incor-pora- sus ideas. Estos autores también argumentan que las ideologías no son ideas sino prácticas cotidianas irreflexivas. Finalmente, se plantea que el discurso, entendido como dominio estructurado del lenguaje limi-- tado por el pensamiento, es lo que constituye la ideología.

La imposición de la globalización y de la economía de mercado, en donde las comunicaciones y la tecnología se han revolucionado sustan-- cialmente,- es un indicio claro de que la ideología no desaparecerá como concepto fundamental para la reflexión filosófica en las ciencias sociales y que seguirá retando la capacidad reflexiva y científica del hombre del futuro.

Ideología política en América Latina

El abordaje al estudio de la ideología en América Latina está rodeado por marcadas diferencias históricas, epistemológicas e incluso geográficas frente a Europa y Norteamérica. Por un lado, subraya que las teorías so- ciológicas- (incluida la ideología) de la región que arranca al sur del Río Grande, están construidas más cerca de los hechos y están alejadas de la neutralidad ética y libre de valores, aludida por Abend (2006). Por el otro,- autores como Ordoñez y Funes (1990), marcan una brecha territorial en su trabajo propio y en reseñas de los estudios con enfoque ideológico regional- latinoamericano. Pero no abundan los trabajos académicos so- bre *ideología política* a nivel de toda Latinoamérica. Algunos resultan indispensables- por su impacto a través de los años y porque trascienden los enfoques particularistas dispersos en los abordajes sobre el desarrollo de las ideologías a nivel de un solo país latinoamericano.

El primero de ellos es del historiador argentino José Luis Romero, quien escribió ensayos sobre esta temática integrados en la conocida

publicación- “Situaciones e ideologías en América Latina”, de 1968. Su prolífico trabajo está enmarcado en una visión amplia que subraya la autonomía del comportamiento social y político latinoamericano en las diferentes etapas históricas y en la interrelación entre la historia de las ideas y la *política* latinoamericana. Para él, la ideología regional no es explicable con base en interpretaciones foráneas que no captaron la compleja problemática latinoamericana; ni siquiera con el registro histórico- de la diversidad de hechos e ideas propias y con arraigo disperso, tales como la Revolución Mexicana de 1910, la lucha sandinista en Nicaragua,- el aprismo de Haya o la Revolución Cubana, que no alcanzan a configurar un cuerpo ideológico coherente e integral. No obstante, este enfoque- abarca las influencias de los *actores políticos* indígenas, mestizos y criollos desde la Conquista, pasando por la Colonia, la Independencia y la *República*. Subraya los comportamientos autoritarios y paternalistas de las élites dominantes en procura del mantenimiento de privilegios y del *poder* hegemónico. El desarrollo de los nuevos Estados-nación se analiza- registrando la acogida selectiva de vectores ideológicos foráneos de impacto inconexo en la Independencia, para pasar al tratamiento de las pugnas entre liberales y conservadores en un marco de conflicto con más determinismo social y político que económico, durante los siglos XIX y XX. Romero aborda la dicotomía rural/urbana, donde la ciudad es el receptáculo de las ideas. Complementa su trabajo con un valioso seguimiento- histórico del pensamiento político de derecha.

El sociólogo chileno Francisco Zapata, del Colegio de México, desarrolló- otro enfoque regional de la ideología latinoamericana (1990). Su trabajo articula el pensamiento propio de autores ya clásicos. Es un enfoque economicista de nueva izquierda que, según Ordoñez (1990), enmarca tres grandes procesos eslabonados del desarrollo latinoamericano: el crecimiento hacia fuera, la industrialización sustitutiva y la dependencia- y el colonialismo interno, subordinados a la dominación mundial-. Trata hechos como el nacionalismo aprista, el desarrollismo cepalino- y las dinámicas modernizadoras trabajadas por Germani (2004) (urbanización, migración, democratización...) que han redefinido los espacios- de *poder* e influencia.

La historiadora mexicana Patricia Funes (2014) también ofrece una mirada- regional a la ideología latinoamericana explicando el cambio

del orden sociopolítico a partir de cuatro coordenadas ideológicas explicativas:- modernidad, crisis, nación y revolución, que en el siglo XX fueron reemplazadas por posmodernidad, sobremodernidad, globalización y regionalismo, potenciadas por una *democratización* incluyente para dirimir conflictos y cohabitar lo público. Para ella, las ideas no se definen en lo gaseoso, son instituyentes de la realidad y, a su vez, están instituidas- por contextos tangibles de producción.

Esta breve revisión permite señalar que los estudios sobre ideología latinoamericana- están dispersos en trabajos puntuales por país. Escasean los que abarcan la región privilegiando el registro de situaciones palpables, subrayando autores y hechos políticos concretos, más que escuelas y paradigmas. Pero no logran resolver lo que Funes (2014) denomina la tensión entre particularismos y universalismos, y no aceptan la neutralidad política valorativa.

Vocablos de referencia:

Democratización - Poder - Política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Abend, G. (2006). Styles of Sociological Thought: Sociologies, Epistemologies and Mexican and US Quests for Truth. *Sociological Theory*, 24, (1).
- Abercrombie N., Hill, S., y Turner, B. S. (1990). *The Dominant Ideology Thesis*. Londres: Unwin Hyman.
- Bobbio, N. (1969). La ideología en Pareto y en Marx. En: Bobbio, N. *Saggi sulla scienza politica in Italia*. Italia: Laterza.
- De Tracy, D. (2002) *Elements d'idéologie*. En: Hart, D. *Destutt de Tracy. Annotated Bibliography*. South Australia: University of Adelaide.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
- Funes, P. (2014). *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*. México: Colegio de México.
- Germani, G. (2004). *Del antifachismo a la sociología*. Buenos Aires: Taurus.
- Horowitz, D., y Pyes, C. (1972). *Counterculture and Revolution*. Nueva York: Random House.
- La Palombara, J. (ed.) (1967). *Bureaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday.

- Mill, J. S. (1991). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Guernika.
- Ordoñez, G. (1990). Reseña del libro *Ideología Política en América Latina*. En: *Frontera Norte*. Tijuana, México.
- Pocock, J. G. A. (1977). *The Political Works of James Harrington*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Romero, J. (1968). *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín: Universidad de Antioquia, Colombia.
- Stoppino, M. (1981). Ideología, (pp. 785-802). En: Bobbio, N., y Matteucci, N. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Zapata, F. (1990). Ideología y política en América Latina. *Jornadas*, 115.

Gabriel MURILLO-CASTAÑO

INCLUSIÓN POLÍTICA

La *inclusión política* se podría entender de dos maneras. Una, como una situación ideal, el reconocimiento pleno de los *derechos políticos* de los miembros de una comunidad. Dos, en alusión a los parámetros- y límites con que el reconocimiento de los *derechos políticos* se da en cada- sociedad.

Si nos limitamos a las *democracias* modernas, tendríamos que empezar diciendo que, a pesar de que actualmente se da por sentado que una *democracia* debe incluir a todos los ciudadanos, sin distinción de clase,- poder económico, sexo, cultura, etnia o religión, ello no fue así sino hasta tiempos recientes. Es más, la ampliación de los *derechos políticos*, empezando por el de *sufragio*, no se dio de manera necesariamente lineal o progresiva. Sin embargo, sí es más o menos posible establecer etapas en la ampliación de la *inclusión política* en las *democracias* modernas.

En el origen de la *democracia* liberal está la defensa de los derechos del individuo frente al Estado, no sólo de propiedad, sino la defensa fundamental- de la libertad de creencia. De eso trata el “Ensayo sobre la tolerancia” (1667), obra clave de John Locke, escrita en un contexto de

guerras religiosas y de formación de las monarquías absolutas. Una base de los Estados modernos fue la separación de la profesión (privada) del individuo,- independientemente de la religión del Rey, representante oficial del Estado moderno.

Ahora bien, en esas emergentes *democracias* no todos sus habitantes fueron vistos como ciudadanos con derecho a elegir y ser elegidos. En primer lugar, las mujeres se mantenían recluidas fuera del espacio de lo público. Pero además, a decir de C. B. Mac Pherson, la propiedad fue el concepto esencial vinculado al sujeto político; y la acumulación del dinero, como el origen de las desigualdades y del *gobierno* civil. De este modo, surge la diferencia esencial entre propietarios y no propietarios. Los pobres y la clase trabajadora, dedicada a la sobrevivencia, no eran vistos- como totalmente racionales. Ciertamente, carecían de la libertad que permitía a los propietarios el dinero y el tiempo libre (Mac Pherson, 1970). Locke y Bentham buscaban defender los derechos individuales de los abusos del Estado, pero con un sentido muy acotado de *inclusión política*. Inclusive, en Bentham, la libertad de aquellos ciudadanos (propietarios) debía ser preservada de los sujetos que se encuentran fuera- de la racionalidad. Consecuente con ello, él mismo diseñó un modelo de panóptico,- arquitectura de la vigilancia.

Así, en el siglo XIX predominaron las *democracias* censitarias, que incluían a los varones calificados, y el avance al *sfragio* universal masculino- tomaría tiempos distintos en cada país, hasta el siglo XX. La inclusión- de las mujeres se iniciaría tempranamente a mediados del siglo XIX, pero el movimiento sufragista femenino no cobraría fuerza sino inmediatamente- después de la Primera Guerra Mundial.

Además del criterio económico o la posesión de bienes, hubo otros para discriminar quiénes podían acceder a los *derechos políticos* plenos. En las tempranas *repúblicas* de América Latina, durante el siglo XIX, el criterio que predominó no fue el de renta (al menos no exclusivamente), sino la calidad de letrado. Se buscaba así tener al margen a una amplia población de origen indígena y africano.

Sin embargo, cabe señalar que, inicialmente, buena parte de esas *repúblicas*- tuvieron un nivel de *inclusión política* mayor que en la Europa de entonces. La Constitución de Cádiz fue la primera en conceder igualdad

de derechos, bajo la idea de una misma nación, a europeos y americanos, incluyendo indígenas. Una *ciudadanía* “interétnica” que, por ejemplo, en la América anglosajona, no sería concebible sino hasta la segunda mitad del siglo XX.

En Europa, el temor al poder de la clase trabajadora configuró las *demo-cracias*- censitarias de las primeras décadas del siglo XIX. Pero los avances hacia la *inclusión política* fueron cada vez más fuertes, de la mano de otras reivindicaciones populares. La revolución de 1848 en Francia establecería el *sufragio* universal masculino en ese país, con fuertes- repercusiones en otros países.

Fue por esos años que tuvieron lugar las primeras manifestaciones del movimiento sufragista, a favor de la *inclusión política* de las mujeres. Previamente, a lo largo del siglo XVIII, surgieron voces que empezaron a cuestionar la inferioridad de la mujer y su “incapacidad” para la participación- en los asuntos públicos. Anterior a Mary Wollstonecraft y su vindicación de los derechos de la mujer (1795), Madame de Staël publicaría su crítica a la perspectiva misógina de Rousseau en “Lettres sur les Ouvrages et le Caractère” (1788) y Mary Astell su “Some Reflections Upon Marriage” (1700). La exclusión de la mujer de la discusión pública era un supuesto no sólo de ideólogos absolutistas, sino del pensamiento democrático liberal (como Locke) y republicano (como Rousseau).

Hacia 1848 tendría lugar la primera Convención de Derechos de la Mujer en Estados Unidos (Nueva York), donde Elizabeth Cady Stanton presentaría su Declaración de Sentimientos. En 1869, John Stuart Mill publicaría su histórico libro “El sometimiento de la mujer”, abogando por la igualdad entre los sexos. Para entonces ya se habían dictado las primeras- legislaciones a favor de ese derecho a las mujeres. En efecto, en 1853 fue aprobado el *sufragio* femenino en la provincia de Vélez (Santander, Colombia), derecho que fue revocado en 1857. No se tiene, sin embargo, evidencia certera de que se haya votado efectivamente. Pocos años más tarde, en 1861, se aprobó el derecho de las mujeres al *sufragio*, de manera restringida, en Australia del Sur. No sería hasta fines- de ese siglo, en 1893, que Nueva Zelanda se convirtió en el primer país en aprobar el derecho al *voto* sin restricciones a las mujeres.

De allí en adelante, a lo largo del siglo XX, los países de América Latina y el resto del mundo irían aprobando la *inclusión política* de las

mujeres. En esas décadas, el pensamiento feminista colaboró con el cuestionamiento- de los modelos patriarcales y proporcionaron el sustento ideológico- del movimiento sufragista, ya en auge. Los últimos países en América- Latina en aprobar el derecho al *sufragio* de las mujeres, en la década del 60, fueron Paraguay (1961), Bahamas (1962), Belice (1964) y Guatemala (1965). En 2015, Arabia Saudita concedería finalmente el derecho al *voto* y a ser elegidas a las mujeres, quedando El Vaticano como único Estado que restringe ese derecho.

Así, si en el siglo XIX se fueron eliminando los criterios de clase para acceso al *sufragio* (requisitos de renta o la propiedad), sobre todo a lo largo del siglo XX se hizo lo propio con el criterio de género.

Además de las exclusiones por clase y género, las ha habido en función de la etnia. En efecto, hasta el siglo XX prevalecieron en algunos países regulaciones orientadas a excluir a sujetos de las decisiones políticas en razón de la pertenencia étnica o raza. Así, tenemos, por ejemplo, en Estados Unidos, que los afroamericanos estaban excluidos de los derechos civiles. De este modo, cuando el derecho al *sufragio* de las mujeres se otorgó en 1920, ello no alcanzó a las afroamericanas. Éstas, junto con sus pares hombres, continuaron la segregación racial. No fue hasta 1965 cuando, luego de años de lucha por sus derechos civiles, fue aprobada la ley del derecho al *voto*, que prohibió cualquier tipo de discriminación y favoreció la *inclusión política* de los afroamericanos. En Sudáfrica, la eliminación del **apartheid** sólo fue posible en 1994.

En América Latina no hubo propiamente un sistema similar al **apartheid**. Sin embargo, sí existió un *sistema político* que buscaba excluir a la población originaria y afrodescendiente, traída como esclava. En medio de la crisis del Imperio, la Constitución de Cádiz (1812) buscó una integración política inclusiva, que comprendiera no sólo a los españoles y criollos y mestizos, sino también a los indígenas. La mayoría de nuevas *repúblicas*, surgidas a inicios del siglo XIX, fueron inicialmente bastante inclusivas (para la época), para garantizar su *legitimidad*. Posteriormente, varias de ellas irían reforzando un orden criollo, restringiendo en algunos casos el derecho a *sufragio* a través del requisito de saber leer y escribir (Del Águila, 2013, pp. 184-188). Ciertamente, este requisito “capacitario” había sido usado en Europa, pero allá no tuvo el impacto que en América

Latina, con población cuya lengua originaria no era el castellano. Ese fue el caso, por ejemplo, de Bolivia, de amplia *mayoría* indígena. En 1839, una constitución restringió de pronto el derecho al *sufragio* a los letrados varones adultos, resultando como votantes menos del 1% de la población- (Irurozqui, 1998, p. 163). Perú y Brasil aplicaron esa restricción “capacitaria”- recién a partir de fines del siglo XIX, y serían de los últimos en levantarla, hacia 1979, junto con Ecuador. Sin embargo, en este último caso se estableció que el *sufragio* de los analfabetos sería voluntario (cambiándose- en la Constitución del 2008). Con ello, se relativizaba su impacto-. De hecho, el *voto* voluntario en Colombia y México, instaurados desde el siglo XIX, entre otras cosas, buscaba reducir el peso de la po- blación- indígena, rural y popular.

En América Latina, el último grupo en ser incluido políticamente, al menos para efectos de elegir (mas no para ser elegidos), han sido los militares- y policías. Nuestra historia política generaba serios recelos, por lo que un país como República Dominicana aún no les permite acceder a ese derecho.

En tanto el acceso al derecho al *sufragio* parecía camino a extenderse de modo universal, empezó a cobrar fuerza, especialmente a partir de la década de 1970, un cuestionamiento a las desigualdades en el acceso a los espacios de toma de decisión por parte de los diversos sectores de la población. Así, escritoras como Carole Pateman desarrollaron una lectura- crítica de las fuentes del pensamiento democrático, en tanto el movi- miento- feminista en diversas partes del mundo, particularmente en los países escandinavos, lograba avances significativos hacia la equidad de género en política.

En América Latina, la nueva ola democrática, post-*gobiernos* dictato-- riales de los 70, llevó en algunos países a adoptar *cuotas de género*, a fin de mejorar las posibilidades de las mujeres de ser elegidas. Actualmente, Bolivia, México y Ecuador, donde se aplican leyes paritarias, tienen los más altos niveles de mujeres elegidas en sus órganos legislativos (por encima del 40%). Bolivia, con 53,1%, sólo es superada en el mundo por Rwanda, y México y Ecuador alcanzaron en sus últimas *elecciones* 42,4% y 41,6%, respectivamente (IPU, 2016). Si bien el promedio continental sigue aún por debajo del 30%, el avance en los últimos lustros es signi-- ficativo-.

En el plano de la diversidad étnica y religiosa, pensadores como Charles Taylor (1992) y Will Kymlicka (1995) desarrollaron propuestas orientadas al reconocimiento y la defensa de los derechos de las *minorías*, así como una reformulación de los conceptos de *ciudadanía* e *inclusión política*, cuestionando una perspectiva uniforme del individuo, que “invisibiliza” la diversidad cultural. En América Latina, la perspectiva es más bien intercultural, atendiendo a su distinto proceso histórico (mestizajes). Aquella ha contribuido a la justificación de las demandas por los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los políticos.

Una mayor inclusión en los espacios de toma de decisión por parte de distintos grupos sociales, así como una *democracia* más participativa, sigue siendo materia de debate en la actualidad.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Cuota de género - Discriminación electoral - Paridad - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografía:

- Chust, M. (2012). La Constitución de 1812: una revolución constitucional bihemisférica. En: Annino, A., y Ternavasio, M. (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, (pp. 93-114). Madrid: AHILA/Iberoamericana/Vervuert.
- Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: PUCP.
- Del Águila, A. (2014). Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s. XIX: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. *Polítai Revista de Ciencia Política*, 5 (8), 31-47.
- Derek, H. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Irurozqui, M., y Peralta, V. (1998). Ni letrados ni bárbaros. Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia 1825-1880. *Secuencia, nueva época*, 42, 147-176.
- IPU (Inter-Parliamentarian Union) (2016). *Women in National Parliaments*. Recuperado de: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Llanos, B., y Sample, K. (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?. Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- MacPherson, C. B. (1970). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*. Barcelona: Editorial Fontanella.

- MacPherson, C. B. (1981). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pateman, C. (1989). *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*. París: Gallimard.
- Taylor, C. (1992). The Politics of Recognition. En: Gutmann, A. (ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

Alicia DEL ÁGUILA

INFORMACIÓN ELECTORAL

I. Presentación

La *democracia* como método puede definirse como un conjunto de reglas y procedimientos que regulan el *voto* universal para llevar a cabo *elecciones* libres, transparentes, competitivas y periódicas para que, a través del *voto* ciudadano, haya órganos de decisión debidamente representativos, a saber: la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. La *democracia* como procedimiento, busca y lleva a la práctica un ordenamiento social (Morlino, 2005).

La *democracia* como sustancia tiene dos componentes fundamentales para su definición: la libertad y la igualdad. La pasión de la *democracia* es la pasión de la igualdad. El régimen democrático debe crear las oportunidades institucionales para realizar la libertad y la igualdad (De Tocqueville, 1985).

La *información electoral* en la *democracia* juega un papel fundamental, tanto en su concepción como procedimiento, como en su definición como sustancia. A diferencia de regímenes autoritarios, dictatoriales o cuasi-democráticos, la información en general, más allá de lo electoral, constituye la masa crítica que cohesiona el edificio de la *democracia* como lo conocemos en occidente.

La información produce conocimiento, genera *transparencia*, aclara estructuras y procedimientos, facilita el análisis y la comprensión

de la actuación de instituciones y *actores políticos* y sociales. La producción de información político-electoral robustece la toma de decisiones de las autoridades electorales y genera consenso sobre reglas- y procedimientos electorales.

Transparencia y acceso a la información constituyen las características esenciales de la *democracia* como procedimiento y como sustancia. Los regímenes democráticos no deben ocultar nada en términos de *transparencia* pues custodian o administran un patrimonio público. Dicho patrimonio es no sólo un significado de propiedad, sino un significante de algo común, de un bien público de la sociedad.

En *democracia*, entonces, debe existir la producción de información sobre la composición y la actuación de las instituciones y los procedimientos electorales, pues todo lo que se haga en *democracia* es un bien público. En este sentido, las instituciones deben producir información- para transparentar las instituciones y su actuación. Los miembros- del cuerpo social tienen el derecho y las garantías para acceder y hacer uso del bien público, que es la información política en general y la *información electoral* en lo particular.

Un régimen democrático tiene que ser legal y legítimo. Se fundamenta en el *Estado de derecho*, la división de poderes, la representación política,- las *elecciones* libres y transparentes y la existencia de un régimen- de libertades y garantías para que se exprese la sociedad civil-.

En lo que se refiere a las *elecciones* democráticas, libres y transparentes, éstas manifiestan una creciente ola de complejidades dado el régimen de libertades y garantías a los que se hacen acreedores los depositarios de los derechos civiles y políticos que encarna una sociedad- de carácter democrático.

La centralidad de las *elecciones* en la *democracia* supone un régimen que hace suyo el máximo de *transparencia*, de libertad, de igualdad y de equidad, donde los contendientes y la sociedad deben tener ga- rantizado- el *acceso a la información* que el Estado debe y tiene que generar en un ánimo de no discriminar el *acceso a la información*, a los bienes y a los servicios públicos (Cerroni, 1991).

La *información electoral* en *democracia* es necesaria para crear un marco de legalidad y de *legitimidad*. El régimen democrático supone un *proceso electoral* escrupulosamente ejecutado de conformidad al derecho y a la legalidad creada por la *representación política*. A la autoridad electoral responsable de organizar las *elecciones* corresponde elaborar y difundir todo el andamiaje legal para llevar a cabo las *elecciones*. Es una de las tareas más relevantes del *organismo electoral*- como bien público que son las *elecciones*. El órgano depositario- de la autoridad electoral tiene que hacer públicos leyes, reglamentos,- ordenamientos específicos, acuerdos, lineamientos, disposiciones,- etc., sobre la preparación y organización electoral. Es una responsabilidad legal y de clave democrática, función que, con frecuencia, cae en manos de un personal especializado en comunicación y difusión.

Pero el hecho de que un *proceso electoral* sea legal no basta con las medidas de producción de información a que pueda estar sujeto sino tiene que ser legítimo, es decir, creíble. Lo anterior supone generar otro tipo de información y de estrategias de difusión para generar conocimiento- y credibilidad.

Este complemento informativo, el de la *legitimidad*, busca la credibilidad de las instituciones, de los procedimientos y de los *actores políticos* involucrados en el *proceso electoral*, visto como un bien público y de interés global de *actores políticos* y sociales.

II. Naturaleza y objeto de la *información electoral*

Las *elecciones* democráticas son el mecanismo mediante el cual el ciudadano expresa sus preferencias políticas y elige en libertad a sus representantes políticos. En este sentido, las *elecciones* son un poderoso instrumento de *legitimidad* de las instituciones y de la *representación política* que emerge en consecuencia. Al tener una aceptación- tanto del proceso como de los *resultados electorales*, el conjunto social está en disposición de aceptar y obedecer a la *representación política* emanada de las *elecciones*.

Así, las *elecciones* son fundamentalmente un proceso político que al crear *legitimidad* en la representación, crea poderosas bases para la *governabilidad*, es decir, para el ejercicio del *poder* de los elegidos.

Para tener *legitimidad y gobernabilidad* en un *proceso electoral* es indispensable que haya *acceso a la información* de todos los interesados. El órgano electoral responsable de las *elecciones* tiene como función primaria producir información de lo que va a suceder y está sucediendo. Lo único sobre lo que la autoridad electoral no puede informar es sobre los resultados de la *elección*. Excepto esto, debe informar sobre todos los aspectos y características del proceso en cuestión.

El *proceso electoral* puede verse como un ciclo integrado por diferentes fases y etapas que, si bien tienen una secuencia en el tiempo, también forman un todo integral (UNDP, 2007).

Desde una aproximación teórica, un *proceso electoral* puede ser visualizado como un ciclo cuyo punto de partida es la construcción de la *legislación electoral* hasta el punto final para consolidar resultados y eventualmente iniciar un nuevo proceso de reforma. Para producir información, el actor más activo por excelencia es el órgano responsable de organizar las *elecciones*.

Visto el *proceso electoral* de manera integral y en un movimiento lógico, el órgano electoral debe preparar información de acuerdo a las siguientes etapas y fases:

Etapá pre-electoral. Constituye la preparación para la jornada y el *proceso electoral*. Es la etapa más amplia y está compuesta de una gran variedad de actividades que involucran a *partidos políticos*, candidatos, medios de comunicación, ciudadanos y la propia autoridad electoral (UNDP, 2007, pp. 9-20).

Etapá electoral. Constituye la etapa del *proceso electoral* en la cual culminan las campañas y donde se concreta el ejercicio del *sufragio* por parte de los ciudadanos. La etapa electoral considera, a su vez, las siguientes fases:

El conjunto de operaciones que se llevan a cabo durante la *jornada electoral* y que dan cuenta de la preparación para la instalación de las mesas receptoras del *voto* y hasta el cierre de las mesas.

Preparativos para la recepción de *votos* de los residentes en el extranjero.

Conteo de los *votos* y publicación de los resultados
(European Commission, 2006, pp. 45-47).

Etapas post-electoral. Se compone por el conjunto de actividades que forman parte de los actos posteriores a la *jornada electoral*:

Publicación de resultados oficiales.

Resolución de controversias y declaratoria definitiva de los *resultados electorales*.

Objetivo de la *información electoral*

Producir la totalidad de la información sobre el *proceso electoral* tiene- dos propósitos fundamentales. En primer lugar, hacer público todo- el conjunto de medidas legales que regulan las distintas etapas y fases del *proceso electoral*. Se trata de hacer público el derecho, difundirlo- y diseminarlo.

En segundo lugar, la *información electoral* busca la *legitimidad* del derecho y las acciones que regula. La *legitimidad* de la norma se da a medida que hay un consenso libre y voluntario de quienes se someten- a ella.

La *legitimidad* tiene la función de transformar y/o ajustar una conducta de fuerza o de *poder* en una relación de derecho. La *legitimidad* del derecho se construye produciendo información y buscando el consenso- entre los actores del *proceso electoral* (Bobbio y Bovero, 1985, pp. 19-36).

La *información electoral* tiene por objeto la producción de información sobre el *proceso electoral*, tanto de las fases y etapas que comprende- el *ciclo electoral* establecidos en la ley, como del conjunto de dispositivos informáticos que pueden y deben agregarse para un mejor conocimiento y comprensión de todos los actos del *proceso electoral*-.

La información que produzca el órgano electoral para dar a conocer los actos formales del *proceso electoral*, así como de los hechos y actos complementarios que faciliten su comprensión en aras de la *legi-timidad*-, debe tener por objeto atender a los distintos actores del *proceso- electoral*.

Finalmente, la producción metodológica de la información deberá caracterizarse- por:

Integralidad. Considerar los principales elementos y aspectos del *proceso electoral* en cuestión. En materia electoral algunos asuntos suelen ser muy complejos y amplios en su tratamiento. Para ello es muy importante considerar al destinatario y el propósito de la información. No es lo mismo informar a detalle sobre un conflicto litigioso a las partes involucradas que a otros actores que desean conocer los principales aspectos del conflicto. Ello supone un tratamiento más sencillo y simple en la presentación de informes o textos de divulgación.

Temporalidad. Dependiendo del tema y de los destinatarios, habrá que considerar la frecuencia en la producción de información sobre el proceso. Hay aspectos que están directamente ligadas a la ley electoral, mientras que otros pueden ser complementarios.

Formato. De acuerdo con los temas a tratar variará la extensión y complejidad de los reportes informativos sobre el *proceso electoral*-. En el caso de los actores más cercanos al proceso, candidatos y partidos, se requiere un alto nivel de precisión y rigor en el tratamiento de los temas. En el caso de otros actores, el mismo tema podría tener un tratamiento más sencillo, didáctico y simple. El tema y el actor son fundamentales para considerar el formato del reporte informativo en cuestión.

Vocablos de referencia:

Democracia - Legitimidad - Proceso electoral - Transparencia - Actores políticos - Ciclo Electoral

Bibliografía:

Bobbio, N., y Bovero, M. (1985). *Origen y fundamentos del poder político*, (3a. ed.). México: Grijalbo.

Cerroni, H. (1991). La democracia como estado de la cultura. En: *Reglas y valores de la democracia*. México: Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

De Tocqueville, A. (1985). Introducción. En: *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

European Commission (2006). *Methodological Guide on Electoral Assistance*.

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.

Morlino, L. (2005). Democracia, democracias, cuasi-democracias. En: *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

United Nations Development Programme (2007). *Electoral Assistance Implementation Guide*.

Manuel CARRILLO POBLANO

INFORMÁTICA ELECTORAL

La *informática electoral* es la ciencia de la recolección, evaluación, organización,- procesamiento, transformación y difusión de la información mediante- el uso de las *tecnologías de la información* aplicadas al ámbito electoral,- lo que incluye:

Padrón electoral.

Geografía electoral.

Registro civil.

Documento de identificación.

Registro de candidatos y afiliados a *partidos políticos*.

Financiamiento a *partidos políticos*.

Supervisión de *campañas electorales*.

Información electoral.

Registro, transmisión, totalización y difusión de *resultados electorales*.

Voto electrónico.

Seguridad electrónica.

Capacitación (**e-learning**).

Las necesidades de recolectar, procesar, almacenar y difundir grandes cantidades de *información electoral* de manera oportuna, eficiente y segura, requieren el uso de las *tecnologías de la información*. Para auto- matizar estos procesos es necesaria la *informática electoral*.

La generalización de la telefonía celular y su bajo costo ofrece nuevas posibilidades de aplicación de la *informática electoral*, por ejemplo el registro y transmisión de *resultados electorales*, difusión de contenidos de capacitación, etc.

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

Diseño de procesos automatizados.

Diseño, desarrollo e implantación de **software**.

Diseño, implantación y mantenimiento de la infraestructura informática.

Especificación de procedimientos y medios de recolección de información.

Especificación de procedimientos y medios de almacenamiento de información.

Especificación de medidas de seguridad para el almacenamiento, acceso- y actualización de la información.

Especificación de registros de auditoría sobre el acceso y actualización de la información.

Diseño de redes de comunicación, tanto locales como nacionales y globales.

Diseño e implementación de capacitación asistida por el computador (**e-learning**).

La automatización de los *procesos electorales*, como el mantenimiento del *padrón electoral*, la transmisión de resultados, etc., implica la aplicación de la *informática electoral*. La automatización de procesos ofrece la ventaja de la estandarización. Un proceso informatizado se realizará siempre de la misma manera.

Informática electoral aplicada a la administración del padrón electoral

La administración del *padrón electoral* consiste en la especificación y realización de procesos para producir la lista de ciudadanos con derecho a *voto*. Este proceso persigue dos grandes objetivos:

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

Dependiendo de la legislación local, el *padrón electoral* se genera a partir de un subconjunto del *registro civil*, del registro domiciliario o de un registro independiente que tiene como único propósito el *padrón electoral*. En ocasiones este registro está administrado por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones* y requiere de procesos de transferencia- de datos y coordinación interinstitucional. La especificación de procesos debe incluir las relaciones interinstitucionales, debe definir la transferencia de información de un sistema a otro, las normas de seguridad- electrónica para el acceso e intercambio de datos, así como los estándares- de registro de auditoría y acceso.

La validación de cada partida de inscripción al *padrón electoral*, ya sea por transferencia de información de otro registro computarizado o por inscripción directa, debe tener normas y procedimientos de control que incluyen la detección de partidas duplicadas (dos partidas distintas que pertenezcan a la misma persona), la detección de partidas de ciudadanos inhabilitados y difuntos, la validación de consistencia de los datos entre los distintos registros en los que se basa el *padrón electoral*, como el de documento de identificación y *registro civil*, los registros de auditoría sobre las operaciones realizadas al *padrón electoral* y las normas de acceso y difusión de esta información.

La aplicación de *tecnologías de la información* biométrica en el *padrón- electoral* ofrece certeza sobre la identidad de los *electores*. La implementación- de un *padrón electoral* con registro biométrico puede ser evolutivo, partiendo de una base de datos existente, o sustitutivo, iniciando un nuevo proceso de inscripción electoral.

El proceso de empadronamiento es un proceso distribuido, ocurre en muchas oficinas y puntos de registro. Para ello es necesario diseñar, implantar,- mantener y supervisar redes de comunicación seguras, garantizando- la seguridad de la información y buscando la continuidad del servicio-.

El proceso de empadronamiento debe considerar la operación en lo- calidades- que no cuentan con servicio de telecomunicaciones.

Informática electoral aplicada a la geografía electoral

Las herramientas informáticas geográficas permiten administrar la *información electoral* con referencia geográfica.

El registro georreferenciado del domicilio del *elector* permite establecer límites de los distritos electorales basados en la población electoral. Este registro también permite ubicar y dimensionar los recintos electorales y centros de votación de manera eficiente, minimizando la necesidad de desplazamiento del *elector* para que éste emita su *voto*.

El registro georreferenciado del centro de votación, oficina de empadronamiento, etc., facilita la planificación y administración del *proceso electoral* y los de registro.

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

Informática electoral aplicada a la difusión de información electoral

La *informática electoral* ofrece herramientas para informar al *elector* dónde y cómo debe votar. Los teléfonos inteligentes y los portales en internet son los mecanismos más usados para este fin.

Simple vídeos publicados en el portal institucional o en YouTube son muy efectivos para informar al ciudadano cómo debe votar, en especial en *elecciones* complejas donde el *elector* debe marcar un número determinado de casillas en cada boleta. Estos vídeos también son útiles para informar qué se está aprobando o rechazando en referendos de cambios legislativos.

La información sobre en qué centro de votación y en qué mesa está inscrito el *elector* se puede ofrecer mediante simples aplicaciones para teléfonos móviles o en páginas **web**. Esta información facilita al ciudadano votar y aumenta la participación electoral.

IV. Informática electoral para la transmisión, totalización y difusión de resultados electorales

Para dar credibilidad a la transmisión, totalización y difusión de *resultados electorales* es importante el uso de *tecnologías de la información*. La sociedad, los *partidos políticos* y la prensa esperan resultados exactos y confiables, en cada vez menos tiempo. Muchos países logran dar resultados basados en la totalización de todas las actas en pocas horas.

La *informática electoral* ofrece la posibilidad de recolectar y transmitir los *resultados electorales* en el *recinto electoral* y difundir estos resultados tanto por acta como totalizados en internet. La amplia disponibilidad del servicio de telefonía celular así como el bajo costo de teléfonos programables (inteligentes) y computadoras portátiles, permiten la transmisión de *resultados electorales* en pocas horas.

El proceso de transmisión de resultados debe garantizar la exactitud y ofrecer *transparencia*. El diseño de los procesos y de la difusión electrónica de los *resultados electorales* debe contar con los mecanismos de garantía de exactitud. La publicación universal, efectiva y oportuna de estos resultados es fundamental para ofrecer *transparencia*.

Las aplicaciones de transmisión de resultados típicamente ofrecen tres componentes:

Registro del acta, por ejemplo, escaneo del acta en la mesa electoral y registro de los datos numéricos en origen.

Verificación del registro mediante un segundo registro del acta que lo compara con el primero.

Publicación de *resultados electorales* en un portal en internet. Típicamente se muestran totales de *votos* por opción agrupados nacionalmente y por las principales divisiones políticas, como departamento, provincia y municipio. También es común poder ver los resultados de cada acta acompañados por la imagen del acta.

Registro civil

El *registro civil* es la fuente primaria para la formación del *padrón electoral*. Aun cuando el *padrón electoral* se forma a partir del documento de identidad, este documento se forma a partir del *registro civil*, la fuente primaria.

La *informática electoral* incluye el soporte informático necesario para mantener el *registro civil*, aun cuando el *registro civil* está administrado- por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones*. En muchos casos, el *registro civil* está administrado por un sistema inde- pendiente- al del *padrón electoral*. En estos casos es necesario definir las interacciones entre ambos sistemas.

La informática moderna ofrece posibilidades de integración en línea- entre sistemas, por ejemplo servicios **web** y colas de mensajes. Estas- tecnologías ofrecen estándares, como SOA (Service-Oriented Architec- ture), lo que facilita la integración entre sistemas basados en distintas tecnologías.

Las aplicaciones de *registro civil* típicamente incluyen el registro de los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, así como la posibilidad de imprimir estos certificados en papel especial con carac- terísticas de seguridad. Muchas aplicaciones incluyen el registro esca- neado de las partidas originales en libros físicos. Varias instituciones de *registro civil* usan exclusivamente el registro electrónico para las partidas nuevas, dejando los libros en desuso.

VI. Documento de identificación

La mayoría de los países requiere un documento de identificación para votar, ya sea la cédula de identidad, el carné de elector o la licencia de conducir. Estos documentos son la base para la conformación del *padrón- electoral*, y es necesario que la autoridad electoral acceda elec- trónicamente- a ellos.

Los mecanismos modernos de integración entre sistemas permiten la consulta remota en línea del documento de identificación y *registro civil*, incluyendo datos de texto, imágenes y códigos biométricos.

VII. Registro de candidatos y afiliados a *partidos políticos*

Los candidatos deben cumplir requisitos que pueden ser validados con el *registro civil* y el *padrón electoral*. El proceso de automatización de registro y validación de los candidatos es parte de la *informática elec- toral*.

Varias legislaciones requieren que la autoridad electoral mantenga el registro de los afiliados a los *partidos políticos*. El proceso de automa-

tización- de registro y validación de la afiliación también es parte de la *informática- electoral*.

VIII. Financiamiento de *partidos políticos*

Es tendencia moderna que la autoridad electoral supervise el financiamiento- a los *partidos políticos*. Para automatizar y facilitar este proceso- es conveniente que la autoridad electoral ofrezca un sistema de registro de financiamiento a los *partidos políticos*. De esta manera los estándares de supervisión y control son los mismos para todos los par- tidos.

IX. Voto electrónico

Hay dos posiciones frente al *voto electrónico*: por un lado, existe desconfianza- en él y se critica que quita al *elector* su responsabilidad y participación en el *escrutinio*. Por otro lado, en *elecciones* complejas, donde se llenan varias boletas y se marcan varios candidatos en cada boleta, el *voto electrónico* simplifica el *escrutinio* y en realidad ofrece confianza.

La mayoría de los sistemas de *voto electrónico* ofrece un elemento físico- legible por el ser humano para poder validar el *escrutinio* electrónico manualmente. Este es un requisito para que el *escrutinio* pueda ser validado. Pero, para validar el *voto electrónico* debe existir un procedimiento de validación manual aplicado a una muestra estadísticamente válida de mesas, inclusive al universo de mesas. Este procedimiento se debe cumplir para que el resultado tenga *legitimidad* y se evite la desconfianza. Los *resultados electorales* basados en el *escrutinio* electrónico pueden emitirse inmediatamente, la posterior validación sim- plemente ratifica y legitima el resultado.

X. Seguridad electrónica

La seguridad electrónica es uno de los principales retos de la *informática electoral* moderna. Cada vez más autoridades electorales han sido víctimas de robo de información y alteración indebida de datos.

Es responsabilidad de la autoridad electoral proteger con los más al- tos estándares la información de los ciudadanos y asegurar que la infor- mación que divulga es exacta y correcta.

La seguridad electrónica debe asegurar al menos que:

Sólo las personas autorizadas tengan acceso a información específica.

Sólo los datos específicos sean divulgados a las personas y organiza-- ciones.

La información sea registrada y actualizada sólo mediante los proce- dimientos establecidos y por las personas autorizadas.

Es posible reconstruir la historia de acceso y modificación de cada registro-.

Es posible determinar el acceso y el intento de acceso no autorizado a la información.

XI. Capacitación

La informática moderna, en especial internet, ofrece posibilidades de capacitación masiva de muy bajo costo y de alta calidad. La capacitación por medios informáticos ofrece la ventaja de ofrecer a todos los alumnos el mismo contenido y, en consecuencia, los estándares de capacitación se mantienen.

La difusión de contenidos por internet es, además, de costo muy ba- jo o inexistente. La publicación de vídeos en redes sociales, así como la publicación- de contenidos en sistemas de **e-learning**, permiten que el alumno acceda a cursos en el momento que más le convenga y desde cual- quier lugar. La publicación de contenidos aptos para teléfonos celulares modernos aumenta el público potencial.

El mayor reto de la capacitación con medios informáticos es la ge- neración- de contenidos. La informática moderna ofrece soluciones espe- cíficas para esta proceso. Es importante considerar que las competencias requeridas para generar contenidos útiles y de alta calidad son distintas a las competencias tradicionales de la informática.

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Información electoral - Tecnologías de la información - Transmisión y difusión de resultados - Urna electoral - Voto electrónico

INFRACCIONES ELECTORALES

Ver: IRREGULARIDADES ELECTORALES

INSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Etimología y breve génesis del concepto

La institucionalización se entiende como un proceso mediante el cual una actividad humana o una organización se constituyen en una institución- en una sociedad determinada. Esta definición puede resultar difusa y tautológica sino se precisa, en primera instancia, qué es una institución. Algunas características distintivas de una institución son: su relativa estabilidad en el tiempo con y a pesar del cambio; la existencia de reglas jurídicas y otras normas que la regulan (legalidad); la *legitimidad* o el reconocimiento de la sociedad donde se desenvuelve; la existencia de una “lógica de lo adecuado” o de conductas y prácticas esperables al interno de la institución, sin que necesariamente estén formalizadas en una ordenanza normativa explícita; su organicidad o la creación y funcionamiento de estructuras relativamente estables de organización y autoridad internas; la asignación clara de roles o papeles de las personas que pertenecen a la institución; el potencial de crear identidad o sentido de pertenencia entre las personas miembros de esa organización o actividad, y la existencia de propósitos y funciones específicas en y para la sociedad.

En segundo lugar, es importante aclarar que la institucionalización no es una situación estática sino un proceso dinámico, no necesariamente lineal ni progresivo, pues pueden darse situaciones donde no se materializan o consolidan todas las características distintivas de una institución al mismo tiempo o con el mismo nivel. La institucionalización no es un

Véanse algunas otras características de las instituciones sociales y políticas en las obras de Díaz-Jiménez y Rosales-Valladares (2003, p. 27) y Guy Peters (2000, pp. 167-185). En esas mismas páginas Peters establece que los *partidos políticos* y otras instancias de representación de intereses, son instituciones.

proceso final y totalmente acabado, sino en constante movimiento de adaptación interna y con respecto al entorno donde se desempeña. Justamente, el objetivo principal de las teorías y estudios empíricos institucionales es explicar el desempeño y el cambio o continuidad de las instituciones-.

Tercero: la comprensión de los procesos de institucionalización requiere tanto del estudio de la dimensión formal (normas, estructuras, órganos) como de las prácticas informales (conductas o actividades “instituyentes”). Esta informalidad instituyente es central en la mayoría de las teorías neo-institucionales, pues si bien reconocen el valor que tiene y debe tener el marco jurídico en las sociedades y regímenes democráticos (*Estado de derecho*), adiciona el valor constitutivo de las “reglas no formales”, de los “juegos reales de *poder*” y de específicas tradiciones de conductas.

Desde el pensamiento político clásico se observan estudios de las instituciones- sociales y de los procesos de institucionalización. En la modernidad se define “la *política*” como el ordenamiento institucional de las relaciones de *poder* en sociedad, siendo el Estado la institución política emblemática-. Durante el siglo XX los aportes del análisis sistémico y de los *regímenes políticos* también abordaron –con diferentes énfasis o enfoques– los procesos de institucionalización, pero las teorías de sistemas- se concentran en las interrelaciones entre los miembros de las instituciones- y subsistemas, de modo que no es de extrañar que estas teorías dominantes en la ciencia política actual, se hayan ocupado más de la institucionalización- de los *sistemas de partidos* políticos (Mainwaring y Scully, 1995) que de los procesos de cambio o continuidad en la organización- y la vida interna de los *partidos políticos*, entendidos como unidades individuales de análisis.

II. Definición y elementos conceptuales

La *institucionalización de partidos políticos* constituye para Rosales-Valladares- en:

(...) los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente- y predecible. Un partido debe considerarse insti-tu-

cionalizado- cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él mediante relaciones comunes de identidad, valores, expectativas e intereses, que van más allá de líderes personalistas- o circunstancias políticas específicas. Aunque el criterio de permanencia o subsistencia en el tiempo de las estructuras- partidarias es definitivo, debe reconocerse que hay niveles- diversos en el “camino” que lleva a un partido hacia la institucionalización,- por lo que debe verse como un “proceso”, más que como un estadio rígido o invariable (2009, p. 59).

Asimismo, un partido institucionalizado cuenta con vínculos razonablemente fuertes con los intereses establecidos en la sociedad y posee bases organizativas sólidas que le permiten un correcto desarrollo interno:

(...) lo organizacional es la base del proceso y posterior a su creación es que el factor de actitudes entra en juego para que la institucionalización- continúe y fortifique al partido; ello desde un sentido interno (identificación de los miembros con la agrupación partidaria) y externo (percepción del partido político como organización- desde la sociedad) (Randall y Svasand, citados por Ocampo y Sparrow, 2013, p. 18).

Los procesos y estructuras son determinantes porque configuran la formación de las luchas internas de los *partidos políticos* y son reflejo del equilibrio de *poder* existente en ellos. En los partidos se pueden dar pugnas ante la formulación de sus normas formales o informales, que son indicadoras del comportamiento partidario y permiten comprender cómo ha evolucionado esta institución. Algunas otras características importantes- en la institucionalización partidaria son el grado en que los procesos- internos de decisión están formalizados y el cómo el partido ha coordinado sus estructuras para lograr sus objetivos.

En el enfoque informal o actitudinal son relevantes los patrones de valores de las estructuras que son inculcados a los miembros de los *partidos políticos*. Según Peters, para que un *partido político* sea institucionalizado- necesita que sus estructuras persistan a pesar que los miembros cambien; esto lo hacen por medio de la socialización de esos valores- que las definen y que motivan el comportamiento político, a pesar de las presiones que deban enfrentar sobre la acción y el cambio (2000, p. 5). Asimismo, debe considerarse que gran parte de la solidez del partido

como institución proviene del *electorado* que le sigue y de la sociedad en general. Por eso, un *partido político* con una numerosa base de apoyo electoral y de militancia consistente en el tiempo y que, además, posea un sólido sentimiento de identificación, le va a garantizar una mayor estabilidad como institución. Si el *partido político* es reconocido como una organización importante dentro del *sistema de partidos* y como actor distintivo para la *opinión pública*, eso aumenta su concepción como partido institucionalizado- (Ocampo y Sparrow, 2013, p. 13)

Los elementos organizativos y actitudinales en los *partidos polí-ti-cos*- están relacionados a su vez con elementos de temporalidad. La insti-- tucionalización partidaria requiere tiempo para que la agrupación política logre subsistir, estabilizarse y fortalecerse. La solidez como institución no se puede imponer de modo instantáneo; es necesario el transcurso del tiempo para que haya unificación y consolidación de los factores o ele- mentos que afectan el desarrollo y funcionamiento partidarios (Sarrow, 2005, p. 6), así como para fortalecer su capacidad de adaptación a los cambios del contexto. La longevidad de un *partido político* demuestra la habilidad para aplicar cambios en sus estructuras y normas que responden al dinamismo de la sociedad. Una baja institucionalización es característica de partidos más nuevos, porque el desarrollar o crear estructuras requiere de tiempo y de crear redes organizacionales sóli-das- (Sarrow, 2005). La adaptabilidad de un *partido político* en su devenir- histórico es un incentivo para seguirse consolidando como institución- y para no ser sustituido por otro competidor debido a sus falencias- para responder a las demandas cambiantes de la *ciudadanía* y a otras variaciones del contexto socioeconómico y cultural, nacional e inter- nacional.

Variables y capacidades en la *institucionalización de partidos políticos*

En los primeros tres lustros del siglo XXI se han propuesto diversos modelos para mejorar la institucionalización partidaria en América Latina-2. Hay aportes académicos y de investigación aplicada que pro-

La mejora de la *institucionalización de los partidos políticos* en Latinoamérica es un componente central en varios proyectos regionales y subregionales ejecutados por diversas entidades del sistema internacional (Rosales-Valladares, 2009b). Se destaca el Proyecto

ponen- variables e indicadores para dar seguimiento o medir el nivel de institucionalización formal e informal³. Algunas variables y áreas de trabajo- que actúan como factores para potenciar la institucionalización son (Rosales-Valladares y Rojas-Bolaños, 2012, p. 40):

la existencia de instancias y procedimientos formalmente establecidos, efectivos y claros para la aprobación, promulgación y reforma de reglas internas;

la existencia y eficacia normativa de principios y estatutos de los partidos;

la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y en el funcionamiento organizacional;

la efectividad de mecanismos y programas estables para la adquisición y manutención de la membresía y militancia y del reclutamiento de nuevos miembros;

la capacitación y formación política permanente;

la disciplina partidaria;

la suficiencia financiera y la captación de otros recursos necesarios para mantener el funcionamiento estable del *partido político* de manera autónoma.

Lo expuesto en las páginas anteriores confirma que un *partido político* debe consolidar las siguientes capacidades para asegurar una mejor institucionalización:

para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina y su Plan Estratégico, desarrollado por el IIDH/CAPEL durante el período 2003-2012. Este proyecto tiene como ejes fundamentales de trabajo para la institucionalización, la *democratización* y la *transparencia* interna de los *partidos políticos*, conformándose una suerte de “triángulo virtuoso” para la modernización y el fortalecimiento de los *partidos políticos* latinoamericanos (IIDH/CAPEL, 2007).

En el Cuaderno 50 de CAPEL, María de los Ángeles Fernández afirma: “Resulta de interés, no sólo mencionar sino conocer, los esfuerzos iniciales en desarrollo por conceptualizar y operacionalizar la organización partidaria informal, por medio de la creación de indicadores de formalidad e informalidad en diferentes áreas de la vida del partido, que son: estructuras de decisión, burocracias centrales, infraestructura de base, fronteras organizacionales, carreras-partidarias, membresía, finanzas y organizaciones dependientes. Los hallazgos en la materia tienen implicancias académicas. Por ejemplo, se señala que permite identificar tres tipos de partidos distintos (formalmente institucionalizados, informalmente institucionalizados y débilmente institucionalizados)” (Sánchez y Thompson, 2006, p. 73).

Complejidad. Es la capacidad del *partido político* de construir estructuras internas suficientes que le permiten conseguir sus objetivos como organización y su mejor inserción en el entorno social.

Adaptabilidad. Es la capacidad de la institución partidaria para reaccionar- y adecuarse al dinamismo y cambios de su entorno o su habilidad- para moldearlo.

Coherencia. Se refiere a la capacidad de los *partidos políticos* para administrar bien su trabajo y desarrollar procedimientos eficientes para su funcionamiento. Esto supone que la toma de decisiones se ajuste a los fines y valores partidarios.

Autonomía. Significa que el *partido político* toma e implementa sus decisiones con independencia de otras organizaciones políticas y cuenta con recursos propios para subsistir (Huntington, citado por Peters, 2000, p. 8).

Exclusividad. Cada *partido político* debe diferenciarse de los otros a pesar de que el marco jurídico nacional establezca formatos organizativos y funcionales similares o estandarizados para cada entidad del *sistema de partidos* políticos. Esto les facilita ser más competitivas y más atractivas ante la sociedad o el *electorado*.

Congruencia. La relación entre las instituciones políticas debe calzar o ser coincidente con las relaciones sociales que deberían regular y mantener; si una institución no es congruente con la sociedad donde se desenvuelve tiene debilidades para mantener su supervivencia (Peters, 2000, p. 9).

IV. Importancia de la *institucionalización de partidos políticos* para el fortalecimiento democrático

La *institucionalización de los partidos políticos* es importante para las *democracias*: “aquellos con mayores niveles de institucionalización serán más efectivos en el cumplimiento de sus funciones dentro del sistema democrático” (Randall y Svasand, citados por Ocampo y Sparrow, 2013, p. 3). Los *partidos políticos* institucionalizados son más confiables para mejorar la intermediación de las demandas de la *ciudadanía* y contribuyen a la capacidad del sistema democrático de funcionar con base en organizaciones sólidas, legítimas y más eficientes (Bendix,

citado por Huneus, 1999). Para Johnston (2005, p. 5) la participación sin instituciones es caótica, inefectiva y al servicio de pocos, es decir, un ejercicio vacío; en cambio, cuando la participación se da con instituciones confiables y legítimas promueve que la *ciudadanía* defienda sus intereses y actúe por sus necesidades.

En ausencia de instituciones políticas sólidas son mayores los riesgos de que se instauren amenazas para las *democracias*, como el personalismo, el *clientelismo*, el reino de los poderes fácticos, la corrupción y la privatización o corporativización del espacio público. En ese sentido, Scartascini y Tomasssi (2012) afirman que ante una mayor institucionalización de las agrupaciones político-partidistas se promueven mejores políticas públicas, y mejores políticas producen mejores resultados económicos y sociales.

Vocablos de referencia:

Partidos políticos

Bibliografía:

- Bartolini, S. (1996). Partidos y sistema de partidos. En: Pasquino, G. y otros. *Manual de Ciencia Política*, 8a. reimpr. España: Alianza Universidad Textos.
- Diamond, L., y Gunther, R. (eds.) (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Díaz Jiménez, L. F., y Rosales Valladares, R. (2003). *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Huneus, C. (1999). Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile. *Revista Ciencia Política*, XX (1).
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- IIDH/CAPEL (2007). *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010*. San José, Costa Rica: USAID/ASDI/IIDH.
- Instituto Nacional Demócrata (2008). *Estándares Mínimos para el Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos*. Washington, D.C.
- Johnston, M. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- Katz, R., y Mair, P. (eds.) (1992). *Party Organizations. A Data Handbook*. London.

- Mainwaring, S., Scully, T. E. (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- March, J., y Olsen, J. P. (1993). El nuevo institucionalismo: Factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 63/64, 1- 43.
- Mella Márquez, M. (ed.) (1997). *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones.
- Ocampo, D., y Sparrow, B. (2013). *Institucionalidad y Partidos Políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- O'Donnell, G. (2002). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, 180-181, Jul-Ago/Sep-Oct.
- Panbianco, A. (1982). *Modelli di partito*. Bologna: Società Editrice Il Mulino.
- Peters, G. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Viena, Austria: Institute for Advanced Studies.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rosales-Valladares, R. (2009). *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. San José, Costa Rica: Educatex/IIDH.
- Rosales-Valladares, R. (2009b). Los estudios de los partidos políticos en América Latina: Un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VI (1), 113-142.
- Rosales-Valladares, R., y Rojas-Bolaños, M. (2012). Representación, partidos políticos y procesos electorales. *Cuadernos Didácticos sobre Teoría y Práctica de la Democracia*, 2. San José, Costa Rica: CIEP-UCR/IIDH.
- Sánchez, F., y Thompson, J. (eds.) (2006). Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia. *Cuadernos de CAPEL*, 50. San José, Costa Rica: IIDH.
- Sarrow, S. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- Scartascini, C., y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. BID.
- Vilas-Nogueira, J. (1997). La organización de los partidos políticos. En: Mella Márquez, M. (ed.). *Curso de partidos políticos*, caps. III y IV. Madrid: Akal Ediciones.

INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL

I. Etimología

La palabra institución proviene del latín **institutio**, que significa el establecimiento o la fundación de algo. En las ciencias sociales su historia puede trazarse hasta el siglo XVIII en la obra “Scienza nuova” de Giambattista Vico (Hodgson, 2006, p. 1). Douglas North (1991) las ha definido como las “limitaciones trazadas por los seres humanos que estructuran- la interacción política, económica y social. Consisten tanto en las limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en las reglas formales (constituciones, leyes, derechos- de propiedad)” (p. 97).

En el ámbito electoral, las instituciones son las disposiciones bajo las cuales se organiza la expresión de la voluntad de personas habilitadas para participar en los asuntos propios de una comunidad política dada. Estas disposiciones se materializan en organizaciones que gestionan los procesos- asociados a la toma de decisiones públicas, tanto en el ámbito administrativo- como en el judicial.

En cuanto a las instituciones internacionales, Shanks, Jacobson y Kaplan (1996, p. 593) las definen como “asociaciones establecidas por gobiernos, o sus representantes, que están lo suficientemente insti-tu-cio-- nalizadas- para requerir reuniones regulares, mecanismos para la toma de decisiones, personal de tiempo completo y un edificio sede”. En la materia- electoral, las instituciones internacionales no se circunscriben a las orga-- nizaciones intergubernamentales e incluyen también a organizaciones de la sociedad civil o incluso de naturaleza mixta, cuyas sedes, miembros y/o programas de acción tienen presencia en dos o más países.

II. Elementos conceptuales

En la década de los 90 del siglo pasado, la proliferación de las insti-- tuciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales espe-- cializadas- se materializó en un cambio en el marco político-estratégico mundial de operación de las mismas (UNESCO, 1993). La *democracia* representativa- se consolidó como eje rector de algunas organizaciones

internacionales, con énfasis, en un primer momento, en el análisis sobre el acceso al *poder*, las transiciones desde regímenes no democráticos y la *administración electoral*, para extenderse, más recientemente, a enfoques especializados sobre la *calidad de las democracias*, las malas prácticas y la *integridad electoral*.

A partir de la apertura de los *sistemas políticos*, de la extensión de las libertades asociadas a conductas democráticas y de los procesos de *democratización* posteriores a 1970, la dimensión electoral de la *democracia* representativa adquirió carta de naturaleza en los estudios y programas de acción de diversas organizaciones, lo cual facilitó el surgimiento de instituciones internacionales orientadas al perfeccionamiento de los procesos para la organización de *elecciones* (Carrillo Po- blanco, 2007, pp. 84-85). De igual manera, desde entonces muchos países han incluido el fortalecimiento democrático como un objetivo asociado al cambio en el contexto internacional e incluso como parte de su *política* exterior, y las organizaciones internacionales, civiles y gubernamentales han incorporado el propósito explícito de apoyar cambios democráticos en sus agendas y programas de trabajo.

¿Cómo contribuyen las instituciones internacionales a los procesos de *democratización*?

La investigación dedicada a explorar cómo influyen las organizaciones internacionales en los procesos democráticos nacionales ha crecido recientemente. Por ejemplo, O'Donnell y Schmitter (1986, p. 5) argumentaban que las “transiciones desde gobiernos autoritarios y la perspectiva inmediata sobre una democracia política se explicaban en gran medida en términos de los cálculos y fuerzas nacionales. Los actores externos tendían a jugar un papel indirecto y usualmente marginal”. La influencia progresiva que las fuerzas internacionales empezaron a

Sobre los casos de Argentina y Brasil en la década de los 80, ver Russell y Hirst (1987). Para una revisión de la estructura, base normativa y algunas acciones de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia democrática, ver Nuño (2016). Sobre la *política* exterior de los Estados Unidos, de la Unión Europea y la labor de la OEA respecto a la agenda para el fortalecimiento de la *democracia*, ver Diamond (2003). Para un análisis sobre la relación entre organizaciones de integración regional –incluyendo el Mercosur– y la *legitimidad* y *democracia* de los Estados miembros, ver Ribeiro Hoffmann y van der Vleuten (2007).

jugar- en los procesos de *democratización* posteriores a la Guerra Fría –ya sea por intervención directa o a través de esfuerzos de promoción democrática (Magen y Morlino, 2009, pp. 2-3)– obligaron a reevaluar esa posición inicial.

La literatura sobre la influencia internacional en la *democratización* puede dividirse en tres grandes bloques, de acuerdo con la direccionalidad de los mecanismos causales que sugieren. El primero propone la membresía a organizaciones internacionales como la variable dependiente y el involucramiento en los procesos de *democratización* como el elemento explicativo- (Mansfield y Pevehouse, 2006, 2008). El razonamiento detrás de sus argumentos es que los líderes de un proceso de transición tienen incentivos- para publicar sus convicciones democráticas y que unirse a orga-nizaciones- internacionales les ayuda a llegar a audiencias nacionales e internacionales.

El segundo bloque sugiere que la división entre factores internos y externos

(...) presenta una falsa dicotomía, en la medida en que ambos elementos se encuentran invariablemente presentes en proce-sos- democratizadores (porque) (r)aramente, la comunidad inter- nacional adoptará una posición a favor de la democracia vis-à-vis países en donde ninguno de los prerequisites para el desarrollo democrático están presentes, o por lo menos, son posibles (Mc Mahon y Baker, 2006, p. 3).

Una variante en este bloque sugiere que mientras que la *democra-tización* puede facilitar la integración, en etapas posteriores ambos elementos se soportan recíprocamente, generando una interrelación muy compleja (Steves, 2011).

El tercer grupo de estudios propone que la integración internacional y regional tiene influencia sobre la *democratización*, ya sea al preservar la longevidad del régimen (Pevehouse, 2002a, 2002b, 2005) o al mejorar el *Estado de derecho* (Magen y Morlino, 2009), entre otras posibilidades. En general, estas investigaciones argumentan que las fuerzas extranjeras tienen efectos en los procesos democratizadores al interactuar con las fuerzas- locales.

Las instituciones internacionales electorales pueden hacer uso de mecanismos de protección o promoción democrática. Los primeros incluyen medidas para mantener vigentes los principios democráticos y las respuestas ante regresiones autoritarias (McMahon y Baker, 2006, p. 5). La promoción, por otra parte, involucra “cualquier esfuerzo por impulsar o facilitar el crecimiento y consolidación de las instituciones democráticas”- y, más específicamente, “a las actividades que ofrecen recompensas o sanciones tangibles o intangibles al Estado en su conjunto por comportamientos agregados respecto a estándares democráticos” (Hawkins y Shaw, 2008, p. 375). De acuerdo con Magen y Morlino (2009, pp. 29-31), la protección y promoción democrática se implementan mediante cuatro métodos de influencia: el control a través del uso de la fuerza, el condicionamiento mediante incentivos positivos y negativos, la socialización de prácticas democráticas y el seguir el ejemplo de experiencias democráticas en búsqueda de los supuestos beneficios asociados.

IV. Instituciones internacionales en materia electoral en América Latina

El proceso de *democratización* en América Latina no fue producto de una acción unilateral de los países involucrados ni de los organismos internacionales interesados en el mismo. No obstante, fue en América Latina donde se crearon los primeros mecanismos de cooperación internacional para impulsar el desarrollo democrático (Carrillo Poblano, 2007, p. 85). Por ejemplo, mediante acuerdo con el *gobierno* de Costa Rica, en 1980 la Corte Interamericana de Derechos Humanos creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos. A su vez, el IIDH creó en 1983 el *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (CAPEL), que tiene el objetivo de proporcionar asesoría técnica y promocionar las *elecciones* libres.

En las últimas décadas se han creado también asociaciones regionales que tienen como eje rector la materia electoral, tales como la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal (1985)², la Asociación de Organismos Electorales de América del

El Protocolo de Tikal integra a la Comisión Electoral de Antigua y Barbuda, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el

Sur, Protocolo de Quito (1989)³ y la Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE (1991)⁴, las cuales agrupan a las autoridades electorales bajo un criterio regional y continental y se enfocan en la cooperación técnica durante todo el *ciclo electoral*, la organización de misiones de *observación electoral* y el intercambio de buenas prácticas, entre otros mecanismos de monitoreo y fortalecimiento de capacidades democráticas.

Paralelamente a este proceso, en el continente tuvo lugar un desarrollo jurídico para el fortalecimiento democrático. Por ejemplo, la resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA sobre *democracia* representativa, adoptada en 1991, es un documento que permite a la organización tomar decisiones- en caso de una ruptura del orden democrático en sus Estados miembros-. Este documento es el antecedente más claro de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2011, la cual constituye- uno de los instrumentos más integrales para la protección de la *democracia* en el continente americano.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras, la Comisión Electoral de Jamaica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Electoral de Panamá, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, la Junta Central Electoral de la República Dominicana, el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana y la Comisión Electoral de Santa Lucía.

El Protocolo de Quito está integrado por la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Servicio Electoral de Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, la Corte Electoral de Uruguay y el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

UNIORE actualmente integra a 31 organismos del continente americano: Comisión Electoral de Antigua y Barbuda, Cámara Nacional Electoral de Argentina, Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, Tribunal Superior Electoral de Brasil, Elecciones Canadá de Canadá, Consejo Nacional Electoral de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Servicio Electoral de Chile, Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos de América, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Tribunal Supremo Electoral de Honduras, Comisión Electoral de Jamaica, Instituto Nacional Electoral de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Tribunal Electoral de Panamá, Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, Jurado Nacional de Elecciones de Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, Junta Central Electoral de la República Dominicana, Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, Comisión Electoral de Santa Lucía, Corte Electoral de Uruguay y Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Sin embargo, este esfuerzo por crear instituciones internacionales gubernamentales- o civiles en materia electoral no es exclusivo de América Latina:- la creación de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, en 1990, y de la Oficina- para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ ODIHR), en 1991, son prueba de ello. También el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), creado- en 1996, el Instituto Electoral para la Democracia Sustentable en África (EISA), fundado en el mismo año, y la formalización de la Orga-nización- de Autoridades Electorales Árabes (ArabEMBs), en 2015, forman- parte de una lista creciente de organizaciones internacionales dedi-cadas- al seguimiento, promoción y fortalecimiento de las *elecciones* demo-cráticas-.

Una clasificación de las *instituciones internacionales en materia electoral*

Conforme a lo anterior, las *instituciones internacionales en materia electoral* pueden ser de cinco clases:

Agencias gubernamentales nacionales cuyo *mandato* es el fortalecimiento democrático y/o la asistencia electoral en otros países,- como son las agencias para la cooperación y el desarrollo internacional, como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otras.

Organismos intergubernamentales con atribuciones para la asistencia electoral y el intercambio de buenas prácticas, como la OEA, IDEA Internacional, la Comunidad de las Democracias, la División para la Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, entre otros. También incluye a organizaciones de integración regional que incorporan en sus estatutos mecanismos para la protección democrática, como el Mercado Común del Sur

(Mercosur), la Unión Europea o la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Donno, 2010).

Organizaciones de la sociedad civil o redes de organizaciones que operan programas para el fortalecimiento democrático en dos o más países, como la Fundación Nacional por la Democracia (NED), los institutos partidistas, como el Demócrata y el Republicano (NDI y NRI), u otras que incluyen la materia electoral en sus actividades pero que tienen objetivos más amplios, como Transparencia Internacional, la Fundación Kofi Annan, las Fundaciones para una Sociedad Abierta (Open Society Foundations), el Centro Internacional para las Transiciones Democráticas (ICDT), la red internacional Civicus, Alianza Global para la Participación Ciudadana, entre otras. También en esta categoría se pueden incluir grupos de *observación electoral* como la Red Global de Observadores Electorales Nacionales (GNDEM).

Fundaciones, centros de conocimiento, instituciones académicas y tanques pensantes (**think tanks**) con programas de investigación y/o capacitación para el fortalecimiento democrático, con operaciones en dos o más países, como el *Centro para la Asesoría y la Promoción Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/ CAPEL), el Centro Internacional para los Estudios Parlamentarios, la Fundación Getulio Vargas, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), entre otros. Este grupo incorpora a entidades que reciben financiamiento público y/o privado, apartidistas o con vínculos a *partidos políticos*, pero que operan de manera independiente.

Asociaciones de autoridades electorales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el acompañamiento y observación electoral, entre otras actividades, como la Asociación Mundial de Organismos Electorales (AWEB), la Asociación de Oficiales de Elecciones Europeas (ACEEEO) o la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

Vocablos de referencia:

Democratización - Elecciones - Observación electoral - Regímenes políticos - Soberanía

Bibliografía:

- Carrillo Poblano, M. (2007). Cooperación internacional. En: Nohlen, D., Orozco, J., Thompson, J., y Zovatto, D. (comps). *Tratado de derecho electoral comparado*. México: FCE/IIDH/ Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Diamond, L. (2003). ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*, (9), 9-38.
- Donno, D. (2010). Who is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, 64 (4), 593-625.
- Hawkins, D., y Shaw, C. (2008). Legalising Norms of Democracy in the Americas. *Review of International Studies*, 34 (03), 459-480.
- Hodgson, G. M. (2006). What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, XL (1), 1-25.
- Keohane, R. O., Macedo, S., y Moravcsik, A. (2009). Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, 63 (01), 1-31.
- Magen, A., y Morlino, L. (eds.). (2009). *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?* Nueva York: Routledge.
- Mansfield, Edward D. y Pevehouse, Jon C. (2006). Democratization and international organizations. *International Organization*, 60 (01), 137-167.
- Mansfield, E. D., y Pevehouse, J. C. (2008). Democratization and the Varieties of International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 52 (2), 269-294.
- McMahon, E. R., y Baker, S. H. (2006). *Piecing a Democratic Quilt? Regional Organizations and Universal Norms*. USA: Kumarian Press.
- Mozaffar, S., y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance. Introduction. *International Political Science Review*, 23 (1), 5-27.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Nuño, Al. (2016). Democracia y organismos internacionales. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 33 (México: Instituto Nacional Electoral).
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pevehouse, J. (2002a). Democracy from Outside- In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, 56 (3), 515-549.
- Pevehouse, J. (2002b, julio). With a Little Help from my Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 611-626.
- Pevehouse, J. (2005). *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ribeiro Hoffmann, A., y van der Vleuten, A. (eds.). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*. Ashgate: Routledge.
- Russell, R., y Hirst, M. (1987). Democracia y política exterior: Los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales*, 20 (80), 442-490.

- Shanks, C., Jacobson, H. K., y Kaplan, J. H. (1996). Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992. *International Organization*, 50 (04), 593-627.
- Steves, F. (2001). Regional Integration and Democratic Consolidation in the Southern Cone of Latin America. *Democratization*, 8 (3), 75-100.
- UNESCO (1993, diciembre). Las organizaciones internacionales. Perspectivas teóricas y tendencias actuales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (138), 515-653.

Alberto GUEVARA CASTRO

Fernanda RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

INTEGRIDAD ELECTORAL

El concepto de *integridad electoral* es relativamente nuevo, aunque su objeto, la garantía de *elecciones* libres y honestas, y su ausencia en muchos países que se consideran democráticos, es de larga data. Lo atractivo del concepto consiste en comprender el *proceso electoral* como un proceso global, que al mismo tiempo pone luz sobre todos sus elementos y etapas- individuales. Además, el proyecto académico que promueve el concepto- ofrece un instrumental heurístico para evaluar las *elecciones* y proporcionar- ideas para fortalecer la *integridad electoral*.

I. Consideraciones conceptuales

El nuevo concepto se inscribe en la corriente científica de medir la *calidad- de la democracia* y la de las *elecciones*. Sin embargo, lo que no queda claro en el joven debate es si la *integridad electoral* es un concepto genérico, que unifique conceptos y fenómenos dispersos, o un concepto entre otros en el área electoral para garantizar *elecciones* libres y honestas, como, por ejemplo, imparcialidad y *transparencia*. Respecto a su evaluación individual y comparativa, tampoco queda claro si *integridad electoral* es un fenómeno que se puede comprobar por parte de expertos- a través de un examen objetivo o un fenómeno también expuesto a la percepción subjetiva de individuos y colectivos involucrados ellos mismos- en el *proceso electoral*. Finalmente, no queda claro tampoco el

límite del concepto, lo que entra en él y lo que se excluye. La inclusión, por ejemplo, de la participación electoral, entendida como integración del ciudadano en el *proceso electoral*, es un evidente caso de supra-extensión conceptual. Conduce a suponer que un bajo grado de participación electoral- expresa una falla de *integridad electoral*. El *abstencionismo* depende de múltiples factores. Además, fallas en *integridad electoral* pueden tener efectos de mayor y menor participación electoral. Y países de comprobada *integridad electoral* pueden variar mucho en cuanto a la participación- electoral.

Diseñar bien el límite del concepto es fundamental para su uso fructífero, así como también de manera comprensiva, su relación con otras variables. Un buen ejemplo de estas debilidades conceptuales en el debate sobre *integridad electoral* lo demuestra el “Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad” (Annan et al., 2012). Allí se argumenta que la *integridad electoral* depende de la confianza pública- en *procesos electorales* y políticos. Con mayor razón se podría formular- al revés: la confianza pública en los *procesos electorales* y políticos- depende de la *integridad electoral*. A continuación, el informe da por entendido que la inclusividad, la *transparencia* y la *rendición de cuentas* son también elementos clave para generar esta confianza. De esta manera, estos factores no son considerados como parte de la *integridad electoral*, sino como factores particulares que se juntan a ella. Finalmente,- el informe destaca que para garantizar la integridad de las *elecciones*-, tienen que ser tomados en cuenta y fortalecidos otros factores fuera- de las instituciones electorales. Funcionarios electorales, jueces y tribunales- tienen que gozar de independencia respetada por los políticos. La pregunta es si estos factores en su respectivo condicionamiento, no forman- parte del concepto de *integridad electoral*.

Integridad electoral es un concepto genérico, normativo, y como tal puede servir para evaluar la práctica electoral. Para entenderlo bien, conviene diferenciar entre dos dimensiones. La primera se refiere a su alcance integrador. La *integridad electoral* asume una visión global de todos los aspectos del *proceso electoral* partiendo del *sufragio* y sus requisitos, de los *organismos electorales* y su composición, de la organización del acto electoral hasta la entrega de los *votos*, el *escrutinio*, la publicación de los resultados y su fiscalización. Así, la primera dimensión

tiende a que su alcance sea completo: el sinónimo de tal aspiración es totalidad-. Aunque esta perspectiva no es tan novedosa como se puede suponer- (ver Mackenzie, 1962; Nohlen, Picado y Zovatto, 1998), enfatiza la importancia de atender las etapas anteriores y posteriores a la *jornada electoral*- en el análisis de las *elecciones* –hoy en día por la alta incidencia del *financiamiento político*, de los partidos y de las *campañas electorales*, así como del acceso a los medios de comunicación en la contienda electoral–, sin duda clave para la evaluación de las *elecciones* con criterios democráticos-. Incluye una crítica a la observación de *elecciones* que se fija- sobre todo y se restringe precisamente a la *jornada electoral* (Kelley, 2010).

En su segunda dimensión, sin embargo, la *integridad electoral* se refiere a la *calidad de las elecciones*, precisamente a la relación entre valores y prácticas. Postula la correspondencia entre valores y normas, por un lado, y comportamientos y resultados, por el otro: el sinónimo de tal aspiración es honestidad. La *integridad electoral* se determina como el postulado ético, dirigido al *proceso electoral* en total, a los individuos y colectivos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra, es decir, honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan las *elecciones*- democráticas. Los valores que deben gobernar la *integridad electoral*- son aquellos que se manifiestan en las normas internacionales. Son los acuerdos multilaterales, convenciones, tratados y protocolos internacionales- que se refieren a los derechos humanos, a los *derechos políticos*-.

Con este trasfondo de valores y normas se puede, entonces, evaluar la *integridad electoral* **ex negativo**: si no se lesionan las normas, si no se manipulan- elementos del *proceso electoral* en contra de lo legalmente o constitucionalmente- establecido y, en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe *integridad electoral*. En su ausencia a menudo se habla de malas prácticas, distinguiendo sólo entre sus diferentes grados. Conviene-diferenciar, sin embargo, entre *irregularidades electorales* y *fraude electoral*, una importante distinción pues las irregularidades, en el sentido de errores, pueden ocurrir en cualquier momento, son con- sustanciales al ser humano. En este sentido, la *integridad electoral* no puede significar ausencia de errores, aunque las faltas generalizadas

pueden tener graves consecuencias respecto a la confianza en los *resultados- electorales*, en especial cuando los medios de comunicación las magnifican indebidamente, las confunden para este efecto con fraude- o manipulación, y los perdedores de la contienda aprovechan la confusión- para tratar de deslegitimar el *resultado electoral*. El fraude o manipulación electoral, en contraste, tiene que ser percibido como una actitud intencionada, en contra de la *integridad electoral*. Produce desconfianza- y reduce la *legitimidad* de las *elecciones* y su resultado. Puede traer severas consecuencias, por ejemplo, la violencia electoral. El Informe del IFES (Vickery et al., 2012, pp. 48) va incluso más lejos al diferenciar entre fraude y malas prácticas, señalando que

(...) en el caso de fraude, el volumen de posibles actores es mucho más amplio. Puede incluir cualquier individuo o grupo interesado en cierto resultado electoral (...) Mala práctica es relacionada solamente con funcionarios electorales (permanentes o ad hoc) y resulta de descuido o negligencia.

II. Promoviendo y evaluando la *integridad electoral*

La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad ha identificado cinco mayores retos para conducir *elecciones* con integridad:

- construir el *Estado de derecho* para recibir quejas respecto a derechos humanos y *justicia electoral*;
- construir órganos electorales profesionales y competentes con total- independencia para llevar a cabo *elecciones* transparentes y con- fiables;
- construir instituciones y normas de contiendas multipartidistas y de separación de poderes que promueven la *democracia* y la confianza mutua entre competidores políticos;
- suprimir barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales para una *participación política* universal y igualitaria;
- regular el *financiamiento político* no controlado, secreto y opaco.

Este mensaje bien comprensivo ha sido dirigido hacia un amplio público, pero no ha sido satisfactorio para las necesidades de análisis y práctica política. En los últimos años se han desarrollado serios esfuerzos para

sistematizar, precisar y medir la *integridad electoral*, casi siempre desde la perspectiva de mejorar las condiciones para combatir el fraude y las *irregularidades electorales*. El intento más exhaustivo se debe al estudio “Electoral Integrity Assessment Method and System”, encargado por IFES (Vickery et al., 2014) que desglosa 17 tópicos electorales y especifica alrededor de un millón de preguntas que se sugiere plantear para poder evaluar el estado de la *integridad electoral* de un país. Es un extremo de cuantificación,- aunque sea de corte comprensivo, que tiende a favorecer el enfoque histórico -monográfico por sobre la comparación internacional, como lo presenta el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007). Además, tiende a perder de vista los criterios de relevancia.

Los 17 tópicos son los siguientes:

Diseño legal

Diseño institucional

Presupuesto y financiamiento electoral

Entrenamiento y capacitación de los funcionarios electorales

Registro electoral

Partidos políticos y candidatos

Sistemas electorales y delimitación de las circunscripciones

Medios de comunicación y financiamiento de las campañas electorales

Información pública y educación de los *electores*

Infraestructura y planificación de los órganos electorales

Seguridad electoral

Observación electoral

Servicios electorales especiales (por ejemplo, *voto* en el extranjero)

Entrega de *votos*

Escrutinio de *votos*

Sumario de *votos* y certificación de resultados finales

Adjudicación de quejas electorales

Para ver qué aporta el concepto de *integridad electoral* al análisis del *proceso electoral* con relación a las épocas cuando aún no estaba presente, se desglosan a continuación los tópicos pertinentes del ya mencionado “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”:

Elecciones en su contexto

Derechos políticos como derechos humanos

Ética y responsabilidad en el *proceso electoral*

Bases legales (diseño legal)

Órganos electivos (diseño institucional)

Derecho de *sufragio, activo y pasivo*

Servicios electorales especiales (discapacidades, *voto* en el extranjero)

Participación electoral

Reelección y no-reelección

Sistemas electorales (parlamentarias y presidenciales)

Órganos electorales supremos

Servicio electoral profesional

Registros electorales

Convocatoria electoral

Candidaturas electorales (*partidos políticos*, independientes)

Democracia interna de los partidos

Representación de *minorías* (mujeres, etnias)

Campaña electoral

Financiamiento electoral

Acceso a medios de comunicación

Fiscalización de gastos

Encuestas y sondeos

Jornada y administración electoral (mesas, boletas, recintos y urnas)

Votación de los analfabetos

Voto electrónico

Escrutinios

Delitos y faltas

Publicación de resultados

Observación electoral

Contencioso electoral

Los tópicos tematizados en ambos proyectos se parecen mucho, de modo- que a este nivel existe alto consenso respecto a lo que hay que

tomar en cuenta en el análisis y la evaluación del *proceso electoral*. El enfoque hace la diferencia.

Últimamente, el concepto de *integridad electoral* ha sido promovido fuertemente por parte del Proyecto de Integridad Electoral de Pippa Norris y colegas, y parece afianzarse en América Latina (ver Alarcón y Casal, 2014; Londoño y Hoyos Muñoz, 2016). Se propone el estudio de las *elecciones*- en todo el mundo con un enfoque comparativo, centrándose, como expresa su autodefinición, en tres cuestiones: ¿Qué se necesita para que unas *elecciones* correspondan a estándares internacionales? ¿Qué pasa- cuando las *elecciones* no consiguen cumplir con ellos? ¿Qué se puede- hacer para mitigar estos problemas? La Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés) representa la parte empírico-cuantitativa- del proyecto. El objetivo del PEI, como se autoproclama en la presentación,- es de “una comprensiva, imparcial e independiente fuente de información, derivada de evaluaciones de expertos con relación a si las elecciones corresponden a principios y estándares internacionalmente reco-nocidos”-. El proyecto tiene su base en la Universidad de Sydney y en la Harvard’s Kennedy School of Government. Su directora es Pippa Norris. Se han publicado ya varios estudios que explican el diseño de inves-tigación- comparativa e informan sobre primeros resultados (ver

Biblio-grafía)-.

Como demuestra el Cuadro 1, el esquema de análisis engloba todo el *proceso- electoral* de forma muy diferenciada, sin indicar, sin embargo, grados- de importancia de entre los 49 ítems que se diferencian. Al no respetar,- por ejemplo, el significado que tiene el *régimen político* como factor- categorial en la evaluación de las *elecciones*, se genera un dese-quilibrio que se muestra en los resultados. En la primera entrega de datos que se refieren a las *elecciones* en el mundo en los años 2012 y 2013, Cuba –una dictadura unipartidista, con la oposición oprimida o en la cárcel–, alcanzó un grado medio de *integridad electoral*, por encima del valor medio mundial y por encima de otros países latinoamericanos (Ecuador,- Paraguay, Venezuela, Honduras). Esta parte del Proyecto de Inte-gridad- Electoral, por su **ranking** de naciones, el más interesante su-perficialmente,- contradice de alguna manera el carácter comprensivo de la investigación que gobierna las demás publicaciones hasta ahora presentadas (Nohlen, 2016).

Cuadro 1: Medición de las dimensiones del ciclo electoral en el Índice de Percepción Electoral (PEI)

Período	Secciones	Cuestiones	Dirección
Pre-electoral	1. Ley electoral	1-1 Ley electoral fue injusta para partidos pequeños 1-2. Ley electoral favoreció al partido o a los partidos gobernantes 1-3 Ley electoral restringió derechos ciudadanos	N N N
	2. Procedimiento electoral	2-1. Las elecciones fueron bien organizadas 2-2. La información sobre el procedimiento electoral fue fácilmente accesible 2-3. Los funcionarios electorales fueron justos 2-4. Las elecciones fueron llevadas a cabo conforme a la ley	P P P P
	3. Distritos electorales	3-1. Los límites distritales fueron perjudiciales para algunos partidos 3-2. Los límites distritales beneficiaron a los sustentadores del poder 3-3. Los límites distritales fueron imparciales	N N P
	4. Inscripción electoral	4-1. Algunos ciudadanos no fueron inscritos en los registros 4-2. El registro electoral fue incorrecto 4-3. Algunos ciudadanos sin derecho a voto fueron registrados	N N N
	5. Inscripción de partidos	5-1. Algunos candidatos de oposición fueron impedidos para presentarse a las elecciones 5-2 Las mujeres tuvieron las mismas condiciones para postularse 5-3. Las minorías étnicas y nacionales tuvieron las mismas condiciones para postularse 5-4. Solo los líderes de partidos seleccionaron a los candidatos 5-5. Algunos partidos/candidatos fueron impedidos de hacer campaña electoral	N P P N N
Campaña	6. Medios de comunicación	6-1. Los periódicos proporcionaron información electoral equilibrada 6-2. La información transmitida por televisión favoreció al partido en el gobierno 6-3. Los partidos/candidatos tuvieron un justo acceso igualitario a emisiones políticas y publicidad 6-4. Los periodistas proporcionaron cobertura imparcial sobre las elecciones 6-5 Los medios de comunicación fueron utilizados para informar sobre fraude electoral	P N P P P
	7. Financiación de campañas	7-1 Los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo a subsidios públicos 7-2 Los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo a donaciones políticas 7-3 Los partidos/candidatos publicaron informes transparentes sobre sus finanzas 7.4 Gente adinerada compró las elecciones 7-5. Algunos recursos del Estado fueron usados inapropiadamente para campañas electorales	P P P N N
Jornada electoral	8. Proceso de votación	8-1. Algunos electores fueron amenazados con violencia cuando votaron 8-2 Fueron emitidos algunos votos fraudulentos 8-3 El proceso de votación fue sencillo 8-4 A los votantes se les ofreció una verdadera libertad de elección en el recinto electoral 8-5 Fue posible el voto por correo 8-6 Existieron facilidades de votación para ciudadanos discapacitados 8-7 Los ciudadanos nacionales viviendo fuera pudieron votar en el exterior 8-8 Estuvo disponible alguna forma de votar por internet	N P P P P P P
Post-electoral	9. Conteo de votos	9-1. Las urnas electorales fueron seguras 9-2 Los resultados electorales fueron anunciados sin ningún retraso indebido 9-3 Los votos fueron contados de forma honesta 9-4 Los observadores electorales internacionales sufrieron restricciones 9-5 Los observadores nacionales fueron restringidos	P P P N N
	10. Elección	10-1 Los partidos/candidatos cuestionaron los resultados 10-2 La elección desencadenó protestas pacíficas 10-3 La elección desencadenó protestas violentas 10-4 Las controversias fueron resueltas a través de medios legales	N N N P
11. Autoridades electorales	11-1. Las autoridades electorales fueron imparciales 11-2. Las autoridades distribuyeron información a los ciudadanos 11-3 Las autoridades permitieron un debido escrutinio público de su desempeño 11-4 Las autoridades electorales cumplieron bien con su misión	P P P P	

Nota: Dirección del ítem original: P=positivo, N=negativo. (Traducción del inglés del autor).
Fuente: Norris, Martínez i Coma y Frank, 2013.

Vocablos de referencia:

Ciclo electoral - Compra de votos - Delitos electorales - Ética electoral - Irregularidades electorales - Justicia electoral - Observación de elecciones - Proceso electoral - Transparencia
Violencia electoral y coacción

Bibliografía:

- ACE (2012). *The Electoral Knowledge Network*, (3a. ed.). Estocolmo: ACE.
- Alarcón Deza, B., y Casal, J. M. (eds.) (2014). *Proyecto de integridad electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: UCAB.
- Annan, K. A., Zedillo, E., Ahtisaari, M., Albright, M. H., Arbour, L., Helgesen, V., y Wirajuda, H. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Estocolmo: Global Commission on Elections, Democracy, and Security.
- Irepoglu, Y. (2013). Perceptions of Electoral Integrity, Efficacy, and Electoral Participation in Latin America. *Electoral Studies*, 32 (4), 609-619.
- Cordenillo, R., y Ellis, A. (eds.) (2012). *The Integrity of Elections. The Role of Regional Organizations*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Kelley, J. (2010). Election Observers and Their Biases. *Journal of Democracy*, 21 (3), 158-172.
- Londoño, J., y Hoyos Muñoz, C. A. (2016). *Integridad electoral: Una nueva perspectiva sobre las elecciones en Colombia*. Bogotá: Gloria Gallego/Sigma Dos Colombia.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (2016). *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. México: IIIJ, UNAM.
- Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (eds.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2ª. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P., (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*, 32 (4), 563-575.
- Norris, P., Frank, R. W., y Martínez i Coma, F. (eds.) (2015). *Contentious Elections*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Norris, P., Martínez i Coma, F., y Frank, R. W. (2013). Assessing the Quality of Elections. *Journal of Democracy*, 24 (4), 124-135.
- Van Ham, C. (2015). Getting Elections Right? Measuring Electoral Integrity. *Democratization*, 22 (4), 714-734.

Vickery, Ch., Stein, E., y Dorndorf, St. (2014). *Electoral Integrity Assessment Method, and System*. Washington, D. C.: International Foundation for Electoral Systems.

Dieter NOHLEN

INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES

I. Concepto

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

La interpretación de la ley se refiere a esta dilucidación del significado de una norma, y resulta comprensible que no escape a las exigencias ló- gicas- que gobiernan toda actividad dirigida a comprender y aclarar la manifestación- de un pensamiento ajeno.

En consecuencia, la interpretación de la norma jurídica debe entenderse como presupuesto indispensable, como momento esencial de la apli- cación- de la ley al caso concreto, pues interpretar es el proceso lógico por medio del cual se manifiesta y se pone en evidencia el contenido de la disposición legislativa.

II. Objeto de la interpretación

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

A partir de esta concepción, hoy aceptada comúnmente, cuando la teoría jurídica contemporánea afirma la exigencia de indagar el contenido objetivo de la norma y se llega a postular un método evolutivo de interpretación de la ley, debe también valorar prudentemente, en orden a su aplicación, el cambio de las circunstancias sociales respecto de las existentes al momento de haberse dictado la norma. En este sentido, se dice que la ley es más previsora que el propio legislador.

III. Contenido del proceso interpretativo

Desde el punto de vista del proceso lógico del cual es fruto, la interpretación- suele distinguirse entre una interpretación gramatical, una lógica (que puede ser extensiva o restrictiva), y una analógica. Ciertamente, la interpretación consiste en una actividad lógica, que constituye el presupuesto necesario de la determinación de su contenido y de su aplicación. A partir de la tesis de Savigny (1980), puede decirse que la interpretación de las leyes debe partir de los mismos principios de la lógica común aplicados a cualquier texto, independientemente de su contenido. Sin embargo, la interpretación normativa debe atender las exigencias particulares dictadas por cada ordenamiento positivo, fijadas en normas particulares y expresas que disciplinan y guían la actividad del intérprete, con vista a restringir su arbitrio.

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

Por esta razón, para realizar una correcta interpretación es indispensable- tener en cuenta el examen integral del sistema, tal y como ya lo advertían los romanos: **incivile est nisi tota lege perspecta una aliqua eius proposita, iudicare vel respondere** (no es correcto juzgar o responder atendiendo a una expresión de la ley sin haber considerado atentamente- la ley entera).

Sin embargo, la interpretación lógica, sistemática o no, no constituye el último eslabón de la actividad del intérprete. Puede ser que existan casos que no pueden ser objeto de subsunción, ni siquiera de acuerdo

con la interpretación extensiva de la norma. Es entonces cuando cobra vigencia la posibilidad de una interpretación analógica.

La analogía supone un procedimiento de abstracción en el cual se acepta que la norma expresa contiene un principio de derecho que tiene un valor más general, susceptible de ser aplicado a otra especie de relaciones no contempladas expresamente, especie en la que se encuentra el caso concreto.

IV. Interpretación de las normas en el mundo contemporáneo

En la expresión de Barroso (2006, p. 28): “El Derecho, desde la segunda mitad del siglo XX, ya no encaja más en el positivismo jurídico”. La extrema vinculación entre la ley y la norma ya no correspondía a la etapa del proceso de desarrollo social de la humanidad. El llamado neopositivismo surge para satisfacer las aspiraciones colectivas, no con el impulso de la deconstrucción absoluta de los conceptos positivistas en vigor, pero con la intención de revitalizar las ideas de justicia y *legitimidad*, respetando el ordenamiento positivo vigente.

Por lo tanto, respetando el sentido histórico, político y jurídico de la constitución, la misión de la ley es buscar su integración a la realidad de las aspiraciones de la sociedad contemporánea.

Se debe tener en cuenta que el reconocimiento de los principios del orden jurídico no es una novedad. Los principios, procedentes de textos religiosos y filosóficos, siempre impregnan la realidad del derecho. Lo que es único en la doctrina jurídica en estos nuevos tiempos es el reconocimiento de su normatividad. En este contexto, de acuerdo con la naturaleza del sistema jurídico, justificadamente, la solución más adecuada a las controversias del mundo contemporáneo, recubiertas de sensibilidad humana, se reconoce como justicia.

En Brasil, por ejemplo, el carácter de prestigio dado a los principios de la Constitución de 1988 indica la opción llamativa del constituyente por un sistema jurídico en el que coexisten normas y principios. Esto no es una tarea fácil. Sin embargo, es una cuestión que tal vez refleja el mayor desafío jurídico actual: alejarse de los conceptos jurídicos existentes con el objetivo de rescatar el sentido de la justicia traído en

las expectativas de la sociedad contemporánea, con la responsabilidad de evitar los excesos de la hermenéutica.

La colisión de principios no sólo es posible como parte de la lógica del sistema, que es dialéctica, por lo que su impacto no se puede poner en términos de “todo o nada”, validez o invalidez, como las reglas, sino en una dimensión de peso y de la importancia de los principios opuestos, teniendo en cuenta los elementos del caso.

Como bien refería Ataliba (2004, p. 16), una constitución no es sólo el texto, sino más bien, es principalmente una práctica. Es para dar efecto al texto constitucional que los principios tienen un papel particularmente importante en el mundo contemporáneo, especialmente cuando son interpretados- algunos en contraposición a otros, en un enfoque integrado a partir de los valores ínsitos de ponderación para cada uno de ellos, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, la búsqueda esencial del ideal de justicia y el respeto de los derechos, incluyendo la naturaleza electoral.

Por lo tanto, el propósito de ponderación es resolver conflictos normativos de manera menos traumática para todo el sistema, a modo que las normas en oposición continúen conviviendo sin la negación de cualquiera de las dos, aunque en un caso particular se puede aplicar en diferentes intensidades-.

Particularidades en la *interpretación de las leyes electorales*

La paulatina “constitucionalización” de los tópicos electorales ha supuesto- una fuerza expansiva del principio de constitucionalidad para el legislador ordinario, ya que queda obligado a respetar los principios consagrados- por la ley fundamental al momento de expresar su voluntad y crear derecho, dentro del proceso político a través del cual la sociedad se autodirige.

En el mundo contemporáneo, todavía la interpretación de las normas electorales debe converger necesariamente con la búsqueda del interés público que prevalece. En palabras del profesor Pinto (2010), el “bien protegido por la ley electoral es, por encima de todo, la suavidad del

proceso para la selección de los representantes del pueblo. El interés particular de cada candidato debe, necesariamente, permanecer en un segundo plano”.

En el caso brasileño, por ejemplo, la norma del artículo 23 de la LC No. 64/90 (Ley de Inelegibilidad)¹ traduce la dimensión exacta del papel del operador de la ley electoral: la selección de los candidatos que no hayan cometido abuso de *poder* económico o político, y, por lo tanto, que no hayan utilizado indebidamente los medios de comunicación, preservando el interés público de unas *elecciones* limpias y justas.

Y es que el interés superior de la realización de *elecciones* limpias y justas pertenece a la comunidad, no a un individuo o grupo político en particular. El interés es público y no está disponible. Tan es así que, en el contexto brasileño, ni siquiera se puede renunciar a una parte de la acción que presenta una casación apuntando al título o *mandato* opositor.

Además, el intérprete debe estar atento a la realidad del lugar donde se dieron los hechos, pues éstos no pueden desprenderse de su contexto. Un asunto irrelevante en un gran centro urbano, puede resultar grave en una comunidad pequeña.

En ninguna otra rama de la legislación brasileña la jurisprudencia es tan relevante como en la ley electoral. Aunque no hay una norma establecida, en la práctica el efecto vinculante de la decisión del Tribunal Superior Electoral es una realidad dentro de la *justicia electoral*. Los principales- asuntos apuntan a la tesis de la interpretación dada, al menos para todos los casos de un evento electoral particular.

En el mundo contemporáneo, el derecho constitucional vive un momento virtuoso, dados los dos cambios paradigmáticos que dan origen a una nueva dimensión jurisprudencial. El primero muestra mayor compromiso con la eficacia de las constituciones; la segunda se refiere al desarrollo dogmático de la interpretación constitucional. En efecto, la constitucionalidad y legalidad brindan un carácter legitimador al moderno Estado constitucional democrático. Así, el derecho electoral es

“El Tribunal formará su convicción por la libre discreción de los hechos públicos y notorios, las pruebas y las presunciones y pruebas presentadas, las circunstancias o hechos, aunque no sean indicados o reclamados por las partes, sino para preservar el interés público de los votantes”.

un instrumento para garantizar el ejercicio libre del *voto* y la pureza del procedimiento electoral, y para conformar la voluntad popular mediante determinados *sistemas electorales*, legitimando con ello el sistema mis- mo.

VI. Conclusiones

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

Desde esta perspectiva, la interpretación constituye una de las acti- vidades que mejor funda la epistemología de la disciplina jurídica y la distingue de una mera técnica destinada a calificar las conductas de los individuos,- como lo postula Celso: “**Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem**” (“El entender las leyes no consiste en retener sus palabras, sino en comprender sus fines y su alcance”).

Vocablos de referencia:

Jurisprudencia electoral - Justicia electoral

Bibliografía:

- Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEC.
- Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la constitución*. Madrid: CEC.
- Ataliba, G. (2004). *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros.
- Banhos, S. S. (2012). *Discrecionalidade, Orçamento, Direito Fundamentais e Estado Constitucional*. (Tesis presentada a la Pontificia Universidade Católica de São Paulo para obtener el grado de Doctor en Direito do Estado).
- Barroso, L. R. (coord.) (2006). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Betti, E. (1955). *Teoría general dell'interpretazione*. Milán: Giuffré.
- Böckenförde, E. W. (1993). Los métodos de interpretación constitucional. Inventario y crítica. En: *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bonavides, P. (2004). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

- Boyd White, J. (1982). Law as Language: Reading Law and Reading Literature. *Texas Law Review*, 60 (3).
- Canosa Usera, R. (1988). *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid: CEC.
- De Cabo de la Vega, A. (1994). *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: UNAM.
- De Otto, I. (1991). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- Ferreres Comella, V. (1997). *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: CEPC.
- Frosini, V. (1991). *Teoría de la interpretación jurídica*. Bogotá: Temis.
- García Máynez, E. (1964). *Lógica del raciocinio jurídico*. México: FCE.
- Goodrich, P. (1984). The Role of Linguistics in Legal Analysis. *The Modern Law Review*, 47 (5).
- Guastini, R. (1999). *Estudios sobre la interpretación jurídica*. México: UNAM.
- Hesse, K. (1992). La interpretación constitucional. En: *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: CEC.
- Larenz, K. (2005). *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Linares Quintana, S. V. (1998). *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Perelman, C. (1987). *Retórica y lógica*. México: UNAM.
- Pérez Luño, A. E. (1995). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos.
- Pinto, D. (2010). *Direito Eleitoral. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas.
- Rubio Llorente, F. (1997). La interpretación de la constitución. En: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*. Madrid: CEC.
- Sagüés, N. P. (1998). *La interpretación judicial de la constitución*. Buenos Aires: Depalma.
- Savigny, F. K. von (1979). *Metodología jurídica*. Buenos Aires: Depalma.
- Tarello, G. (1980). *Interpretazione della legge*. Milán: Giuffrè.
- Vernengo, R. (1994). *La interpretación literal de la ley*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Wróblewsky, J. (1990). Los lenguajes del discurso jurídico. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*, (14).
- Zagrebelsky, G. (2005). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

José Luis DE LA PEZA (+)

Sergio BANHOS

Torquato JARDIM

INSACULACIÓN

Ver: SORTEO

IRREGULARIDADES ELECTORALES

I. Concepto

Irregularidades electorales son deficiencias, defectos o errores de tipo- administrativo o de operación en las diferentes etapas del proceso que, una vez detectadas, pueden corregirse de existir buena voluntad por parte- de los agentes involucrados. Ejemplos frecuentes serían los errores de ortografía en el registro, papeletas de votación con marca poco clara, escasez o mala calidad de la tinta indeleble. Hay que distinguir entre irregularidades y delitos y faltas electorales, incluido el fraude.

Son *delitos electorales* las “acciones u omisiones que atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad que han de regir un sistema electoral democrático” (Fernández Segado, 2000, p. 334); ejemplos son la exclusión dolosa del registro, la violación del secreto del voto, el voto múltiple, la compra de votos, la intimidación al votante o la alteración de las actas de votación. Uno de los *delitos electorales* más grave es el fraude, comportamiento de interferencia engañosa para alterar o viciar los *resultados electorales* (López Pintor, 2010, p. 10). Las faltas son conductas que de forma menos grave vulneran las normas jurídicas relativas al ejercicio del derecho a votar y ser elegido, realizadas por los administradores- electorales, candidatos y personal partidario u otros sujetos políticos incluidos los votantes (Silva Adaya, 2000, p. 534); ejemplos son abandonar la *mesa de votación*, portar armas o poner propaganda en los *recintos electorales* o expender bebidas alcohólicas. Los delitos y faltas suelen recogerse en la *legislación electoral* más que en el código penal. La diferencia entre unos y otras suele ser de grado, pero ambos implican- conductas que atentan contra las garantías que rodean el *proceso electoral* y la tipificación de un mismo comportamiento como delito o falta- varía según los países. Las faltas suelen sancionarse con multas

menores; los delitos con multas elevadas, penas de privación de libertad y suspensión de derechos civiles o políticos (Fernández Segado y Ojesto Martínez, 2007, p. 1049).

A diferencia de los delitos y faltas, las irregularidades constituyen la manifestación más benigna de una práctica administrativa inadecuada. No se trata de comportamientos intencionados para entorpecer el *proceso electoral* o alterar sus resultados. Tampoco pertenecen al ámbito penal sino al de gestión y administración rutinarias. Su marco regulador, si de ello puede hablarse, habría que buscarlo en los códigos de conducta y como mucho en el derecho administrativo para los países de tradición legal napoleónica, como en la mayor parte de Europa y América Latina (teoría del acto administrativo y de los recursos). En la tradición del **Common Law**, las irregularidades se situarían entre las teorías del daño y la debida diligencia.

II. Agentes y tipos de irregularidad

Los agentes más frecuentes de irregularidades son funcionarios públicos, personal partidario y los votantes. Algunos agentes producen irregularidades debido al alto grado de familiaridad y rutina de su actividad profesional (funcionarios del censo, *registros civiles y electorales*, identificación de las personas, supervisión y control de contratos del Estado y suministros, sistema escolar, radio y televisión públicas, servicios consulares)-. Otros, por el contrario, las originan por falta de experiencia y familiaridad con las tareas electorales. Es el caso de la mayoría de los agentes, sobre todo de la votación y el *escrutinio*, pues en casi ningún país del mundo la función electoral se realiza de manera exclusiva por personal profesional, coexistiendo funcionarios de carrera con órganos temporales de dirección territorial integrados por ciudadanos designados por las autoridades electorales, incluidos los representantes de *partidos políticos*. Prácticamente en toda Europa, los Estados Unidos y muchos países latinoamericanos, la gestión de la votación y el *escrutinio* corre a cargo de personal de los *partidos políticos*, que garantizan la limpieza del proceso por el elemental y eficaz mecanismo del control recíproco.

Algunas irregularidades son tan frecuentes que la legislación sale al paso para facilitar su remedio; por ejemplo, el precepto de considerar válida una papeleta de votación con marca errada o poco clara cuando

puede deducirse la voluntad del votante. Se incluyen a continuación algunos ejemplos de irregularidades en materia de registro, votación y *escrutinio*, transmisión y anuncio de resultados, y contencioso electoral.

El *registro electoral* da cabida a numerosas irregularidades, debido en parte a su dependencia funcional y técnica de otros registros, como los de identificación de las personas, *registro civil* o, en muchos países europeos, el padrón municipal de residentes. Los márgenes de incertidumbre pueden afectar a una misma persona en cualquiera de estos registros. La actualización- y depuración del *registro electoral*, así como su publicidad en tiempo y forma, contienen elementos de incertidumbre y por tanto de posibles irregularidades (Urruty, 2007, pp. 466). Especial atención merecen ciertos factores que facilitan el *voto* múltiple o la suplantación del votante, como inscripciones repetidas, difuntos no excluidos del registro, cambios de residencia ficticios o redundantes.

La votación y el *escrutinio* dan ocasión a irregularidades como la distribución tardía de materiales electorales, formación incompleta de las mesas o retraso en su apertura, errores en las *listas*, instalación de cabina que no garantiza el secreto del *voto*, escasez o mala calidad de la tinta indeleble,- falta de concordancia en el conteo del *voto* entre la sumatoria y los totales, discrepancia entre conteos realizados en los diferentes niveles de *escrutinio*. Tratándose del *voto* en el extranjero,

(...) las posibilidades y capacidades para replicar en el exterior (extraterritorialmente) condiciones, garantías y atributos esenciales- del régimen electoral tal como se las conocible y aplica inter-namente- (...) requiere cuotas de flexibilidad, capacidad de adaptación- e innovación que tienden a alejarlos, en mayor o menor medida, de los estándares internos (...) Entre más sofisticado o exigente- sea el régimen electoral interno en términos de garantías de seguridad, confiabilidad y equidad en la contienda, mayores dificultades- para replicarlo y controlarlo en el extranjero (Navarro, 2007, p. 250).

La transmisión y anuncio de resultados ocasiona irregularidades especialmente a causa de falta de profesionalidad de los agentes responsables: publicación de resultados sin un plan preconcebido y publicitado con antelación, o falta de explicación por fallos en la transmisión, incluidas

las deficiencias de la página **web** del *organismo electoral*. Cuando esto ocurre puede alimentarse la sospecha de *manipulación* de los resultados.

El contencioso electoral ofrece amplio espacio a las irregularidades en su tramo administrativo de reclamaciones y recursos debido a los plazos cortos o la urgencia y presión política del momento. Con frecuencia se producen retrasos no intencionados o falta de atención a una queja por haberse agotado el plazo para contestarla. En el tramo judicial no es raro encontrar una deficiente manera de hacer públicas las resoluciones en tiempo y forma, lo que refleja insensibilidad acerca del papel de los medios en contextos de gran incertidumbre y riesgo político, como las *elecciones*. Un análisis comparado en 18 países de América Latina constata

(...) una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral (...) resulta conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de sus disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica (Orozco, 2007, p. 1279).

III. Detección y remedio

Normalmente las irregularidades son detectadas al momento de iniciarse algún procedimiento. Mediando negligencia o sin ella, los actores involucrados deben otorgar una consideración benigna al problema si realmente desean ponerle remedio en lugar de buscar en el fallo un pretexto para agrandarlo. Los remedios de una irregularidad se hallan en la buena voluntad, sentido común y responsabilidad de las partes afectadas por un proceso como el electoral, sujeto a tiempos muy cortos y actuaciones no reversibles. Con frecuencia se trata de aplicar el principio del mal menor: encontrar una salida que no se considera buena pero que resulta menos mala que su contraria, de manera que el procedimiento no quede obstruido generándose un mal mayor. La finalidad última de todos los procedimientos electorales es hacer posible la universalidad del *sufragio* y la libre expresión de la voluntad popular. En el tratamiento de las irregularidades, los agentes involucrados han de evitar perderse en el bosque procedimental y mantenerse inspirados

en los principios guía de la buena práctica: dar igual trato a todos los contendientes y votantes en las diferentes etapas del proceso; mantener relaciones sistemáticas y diálogo con los competidores políticos como principales actores de la contienda electoral, y actuar bajo estándares profesionales de organización y gestión estableciendo procedimientos claros y sencillos e informando en tiempo oportuno a los *electores* y los contendientes sobre el manejo de los mismos.

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Boletas de votación - Candidaturas - Capacitación electoral - Delitos electorales - Documentación electoral - Escrutinios
Fiscalización de elecciones - Fraude electoral - Funcionarios electorales - Infracciones electorales - Mesa de votación - Recinto electoral - Registro electoral - Transparencia - Urna electoral - Voto extraterritorial

Bibliografía:

- Fernández Segado, F., y Ojesto Martínez Porcayo, J. F. (2007). Delitos y faltas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1020-1071). México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Segado, F. (2000). Delitos electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 32-45). San José, Costa Rica: IIDH.
- Fuchs, J. (2007). La jornada electoral: orden público, garantías, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 843-877). México: Fondo de Cultura Económica.
- IDEA (1997). *Código de conducta: Administración electoral ética y profesional*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *Código de conducta: observación ética y profesional de las elecciones*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *Código de conducta de los partidos políticos*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *El fraude electoral en las democracias emergentes: Conceptos básicos para una evaluación*. Washington DC.: IFES.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (2012). *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas y código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Naciones Unidas (2005). *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarro, C. (2007). El voto en el extranjero. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 224-251). México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1152-1288). México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva Adaya, J. C. (2000). Faltas electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 531-551). San José, Costa Rica: IIDH.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.

Rafael LÓPEZ PINTOR

J

JORNADA ELECTORAL

I. Concepto

La *jornada electoral* es, simplemente, el día en que se celebran las *elecciones*, es decir, el día en que los *electores* pueden acudir a votar. Sin embargo, más allá de esta sencilla definición previa, el examen de la *jornada electoral* conduce a distinguir dos conceptos de la misma, restringido y amplio.

A. Concepto restringido

Desde un punto de vista restrictivo se entiende por *jornada electoral* el período durante el que transcurre la votación o, lo que es lo mismo, el número total de horas que permanecen abiertos los *colegios electorales* para recibir el *voto* de los *electores*. Desde esta perspectiva, solamente sería *jornada electoral* el lapso de tiempo durante el cual los *electores* pueden introducir su *voto* en las urnas, lapso de tiempo que en algunos-países se prolongaba durante más de un día, solución ciertamente excepcional en el presente, pero que tuvo su sentido en épocas o lugares en los que las distancias o la pobreza de las comunicaciones lo hacían aconsejable-. Casi podría decirse que, desde este punto de vista, *jornada electoral* y tiempo de votación serían una misma cosa. Ello no debe hacernos olvidar que existen en muchos países diferentes fórmulas de *voto* anticipado que permiten la emisión de los *votos* con anterioridad al día en que se celebra la *jornada electoral*.

B. Concepto amplio

El hecho es que en la *jornada electoral* tiene lugar la votación, pero también se producen otros acontecimientos que resultan indispensables para que la votación pueda efectuarse o para que su realización tenga sentido. Desde este punto de vista, el concepto restringido de *jornada electoral* resulta claramente insuficiente, razón que hace necesario acudir a una definición más rigurosa y, consiguientemente, más amplia, con arreglo a la cual la *jornada electoral* se iniciaría con la presencia de los integrantes de las *mesas de votación*, cubriría todo el proceso de comprobación de los útiles electorales (urnas, boletas, cabinas y resto de material electoral), constitución de los órganos de recepción de *votos* (mesas o casillas de votación), emisión de los *sufragios* por los *electores*, *escrutinio* y cómputo provisional de los *votos*, entrega de la documentación electoral al órgano competente de la *administración electoral* y publicación de los *resultados electorales* ante los medios de comunicación. Siguiendo esta línea, parece indudable que la *jornada electoral* gira en torno a la votación, pero no debe confundirse la *jornada electoral* con la votación, por el mismo motivo por el que no debe confundirse el todo con una parte, pues ciertamente la *jornada electoral* no merecería ese nombre si previamente no se han constituido debidamente las mesas electorales o si, concluida la votación, no se escrutaran y contasen los *votos* emitidos para, inmediatamente, hacerlos públicos ante los medios de comunicación. Dicho con otras palabras: no se concibe una *jornada electoral* sin urnas debidamente comprobadas y precintadas, sin apoderados de los partidos, sin autoridad que mantenga el orden o sin *escrutinio*, entre otros; en ausencia de ese tipo de elementos no estaríamos hablando de una *jornada electoral*, estaríamos hablando de otra cosa.

II. Elementos integrantes de la *jornada electoral*

El análisis jurídico comparado de la regulación de la *jornada electoral* en los países de nuestro entorno nos muestra una legislación que parece más proclive a la concepción más amplia y exhaustiva, que permite incluir dentro de la *jornada electoral* las siguientes actividades:

Constitución de las *mesas de votación*.

Depósito de los *votos* en las urnas.

Escrutinio y cómputo provisional de los *votos* válidos emitidos.

Clausura de las *mesas de votación* y remisión de las actas y del resto del expediente a la *administración electoral*.

Publicación ante los medios de los resultados provisionales obtenidos.

Estos cinco grupos de actividades integran el núcleo de cada *jornada electoral* y, por extensión, de todo *proceso electoral*. Se trata de operaciones que –pese a su naturaleza instrumental respecto de la realización de las *elecciones*– tienen una importancia medular, en la medida en que de la limpieza y mecánica objetividad con que sean realizadas dependerá, en último término, la pureza de los comicios en su conjunto; por eso las normas que regulan tales operaciones suelen ser prolijas que, de manera meticulosa y con una reglamentarista vocación de exhaustividad, procuran ordenar hasta el último detalle de tales actividades. Además, tales normas deberán ser redactadas con la mayor claridad y sencillez posible, dado que en la mayor parte de las ocasiones la constitución de las *mesas de votación*, la recepción de los *votos*, el *escrutinio*, etc., serán realizados por ciudadanos escogidos al azar, carentes en su mayoría de formación previa en materia de derecho electoral.

III. Condiciones en que debe desarrollarse la *jornada electoral*

Durante la *jornada electoral* debe respetarse una serie de condiciones establecidas por la ley. Con una finalidad puramente expositiva, las condiciones en las que debe desarrollarse la *jornada electoral* dan lugar a tres categorías de actos, a saber: actos prohibidos, actos obligatorios y actos de los poderes públicos.

A. Actos prohibidos

Durante la *jornada electoral* y precisamente por el carácter excepcional que ésta tiene para la *democracia* de un país, las leyes electorales suelen establecer unas prohibiciones especiales que no son exigibles durante el resto del año. Los ejemplos de este tipo de prohibiciones son innumerables; no obstante, cabe mencionar la prohibición de detener a los ciudadanos que controlan la votación, esto es, a los presidentes, vocales, escrutadores de las mesas electorales, representantes de *partidos*

políticos que concurren a los comicios, etc., salvo en caso de flagrante delito. La razón de este tipo de prohibiciones se justifica en la finalidad de salvaguardar la limpieza de las *elecciones*, evitando cualquier tipo de fraude, en aras de garantizar la igualdad de oportunidades y evitar cualquier coacción sobre candidatos y *electores*. Por otra parte, los carteles, las pancartas y, en general, cualquier acto de propaganda de los partidos suelen quedar excluidos de los locales en los que físicamente se desarrolla la *jornada electoral*. Una excepción notable a la prohibición de *propaganda electoral* la encontramos en Estados Unidos; también en Panamá, - donde muchos *electores* acuden a las urnas con camisetas alusivas- a sus partidos y candidatos. A veces se permite la presencia de un observador en cada mesa electoral con el fin de comprobar- la limpieza- de la votación, y pueden acudir representantes de los *partidos políticos*. Además, es frecuente la prohibición del consumo de bebidas- alcohólicas durante la celebración de los comicios para evitar los altercados que podrían ir ligados a dicho consumo. También suelen prohibirse expresamente los desfiles y todo tipo de concentraciones de las fuerzas armadas, sin perjuicio de la presencia de los agentes de policía indispensables- para el mantenimiento del orden. Con ello se pretende contribuir a que la *jornada electoral* transcurra en un ambiente de absoluta calma y tranquilidad, que contrasta con el bullicio y alboroto que son propios de la *campana electoral*.

B. Actos obligatorios

Los actos electorales de naturaleza obligatoria suelen tener un doble carácter, instrumental y formalista, dado que su finalidad fundamental radica en hacer posible la realización material de las *elecciones* y, paralelamente, salvaguardar la objetividad y pureza del *proceso electoral*. En esta categoría se encuentran, entre otras, la obligación que tienen las personas designadas de acudir, a la hora señalada, al acto de constitución de las mesas o casillas electorales de las que forman parte, o la obligación de los *electores* de acreditar su identidad antes de depositar su *voto*, mediante la presentación del correspondiente documento oficial o, en aquellos *sistemas electorales* que la utilizan, la de comprobar que los dedos del votante no se encuentran impregnados de alguna sustancia que determine la ineficacia de la tinta indeleble.

C. Actos de los poderes públicos

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

IV. Fecha y duración de la *jornada electoral*

La fecha en la que se celebra la *jornada electoral* suele estar pre-determinada en la ley electoral o, incluso, en la Constitución, recayendo casi siempre en día festivo, normalmente en domingo. También es habitual determinar que el día de la *jornada electoral* sea no laborable, lo cual comporta que el día de las *elecciones* revista una tácita connotación de jornada de celebración democrática que justifica en buena medida los costes económicos que tiene para un país la paralización casi total de su actividad. Este sentido de “festividad democrática” explica que en algunos países (casos de Bolivia o Colombia) se formalice el inicio de la *jornada electoral* con un acto público solemne, con asistencia de autoridades electorales y civiles, delegados de los *partidos políticos* y observadores electorales.

Por otra parte, el análisis de la regulación de la duración de la *jornada electoral* en los países de nuestro entorno muestra una variada casuística en la que la duración del tiempo de votación establecido por la ley ha de cumplir, al menos, tres requisitos, que son los de amplitud, continuidad y elasticidad.

A. Amplitud

El tiempo de votación ha de tener amplitud suficiente para facilitar la conciliación del acto de votar con el resto de obligaciones de los *electores*, en aras de lograr la máxima participación posible –dicha amplitud suele

oscilar entre unas ocho a doce horas—. Asimismo, dentro de la noción de amplitud de la *jornada electoral* se incluye la frecuente previsión legal arriba mencionada en la que se declara no laborable el día de las *elecciones*, a fin de evitar en lo posible el conflicto entre las obligaciones y derechos electorales de los votantes —especialmente el tiempo mínimo para votar, para formar parte de las *mesas de votación* o para descansar al día siguiente—, con las obligaciones y derechos laborales de empresarios y trabajadores, así como la regulación de los permisos correspondientes para poder ausentarse del puesto de trabajo con motivo de la participación en las *elecciones*.

B. Continuidad

La *jornada electoral* debe conformar una unidad irrompible en su continuidad a tal punto que no quepan interrupciones, ni suspensiones, con el objetivo de evitar cualquier riesgo de *manipulación*. No faltan, sin embargo, excepciones a esta regla —como ha sido el tradicional ejemplo de Italia— en las que, al prolongarse la votación durante más de un día, resulta obligada la adopción de severas medidas de aseguramiento de las urnas durante la suspensión nocturna de la votación, así como de medidas de comprobación pública tras la reapertura de los *colegios electorales* para garantizar la *transparencia* y pureza del *proceso electoral*.

C. Elasticidad

La duración de la *jornada electoral* suele ser elástica, en la que el necesario cumplimiento del horario no es absolutamente rígido sino que se tiende a armonizarlo con un ejercicio razonable del derecho de *sufragio*. Con relación a esto último, en la mayoría de las leyes electorales se prevé expresamente que, llegada la hora de concluir la votación, los votantes que se encuentren dentro del *recinto electoral* podrán depositar sus papeletas antes de cerrar las urnas; de algún modo, frente al formalismo horario suele prevalecer la fuerza intrínseca del derecho de *sufragio* —esta tendencia no está exenta de excepciones, como es el caso colombiano en el que se aplica con literalidad el art. 111 de su Código Electoral, de tal manera que las votaciones se cierran a la hora prevista y se impide la posterior emisión de sufragios—. Asimismo, la elasticidad horaria debe evitar situaciones absurdas; con ese fin, algunas leyes electorales prevén

el cierre de la *mesa de votación* en aquellas ocasiones en las que ya hayan votado todos los *electores* asignados a la misma.

Vocablos de referencia:

Calendario electoral - Elecciones - Logística electoral - Proceso electoral - Voto

Bibliografía:

- Arnaldo Alcubilla, E., y Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2015). *Código Electoral*. Madrid: La Ley.
- Arnaldo Alcubilla, E., y Delgado-Iribarren García-Campero, M. (coords.) (2009). *Diccionario electoral*. Madrid: La Ley.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cazorla Prieto, L. M., et al. (1986). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- Congreso de los Diputados (1997). *Reflexiones sobre el régimen electoral*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Cotteret, J. M., y Emeri, C. (1978). *Los sistemas electorales*. Madrid: Oikos Tau.
- De Esteban Alonso, J., et al. (1967). *El proceso electoral*. Barcelona: Labor.
- Delgado-Iribarren, M. (dir.) (2015). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*. Madrid: La Ley.
- Fernández Segado, F. (1997). *Estudios de Derecho Electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas.
- Gil Robles y Gil Delgado, J. M., y Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1967). *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid: Taurus.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santolaya Machetti, P. (1999). *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio del Interior.

Ignacio GUTIÉRREZ CASSILLAS
José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

JUEZ ELECTORAL

Los jueces cumplen una función de realización de los valores democráticos- y de control de *poder* público porque con sus sentencias contribuyen a una sociedad más justa y a un mejor *gobierno*.

En México es posible sostener que los *jueces electorales* son funcionarios que contribuyen al respeto y defensa de los derechos fundamentales, atendiendo a nuestra cultura jurídica y derivado de la larga tradición del juicio de amparo, que se ha complementado con la acción de inconstitucionalidad y el sistema integral de *medios de impugnación* en materia de derechos político-electorales.

El actual *Estado de derecho* institucionaliza jurídicamente la *democracia*, pues el derecho es la base para controlar el *poder* político y ejercer a plenitud los derechos y libertades de las personas, es decir, las actuaciones de los órganos del *poder* están sujetas a lo expresamente establecido en la Constitución y en la ley, así como en su interpretación, y tienen como límite el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.

Actualmente se pueden distinguir los Estados con derecho de los Estados- democráticos de derecho. En los primeros se expiden normas jurídicas- que se utilizan por los poderes públicos para su ejercicio y la solución de conflictos propios de la organización social. En ellos la actividad del *juez electoral* se distingue por sus tecnicismos, el apego a la literalidad de la ley y por conceptualizar la Constitución como ideario político, más que una norma jurídica a interpretar. Esta cuestión pervive de la Escuela Exegética Francesa, que afirma que la ley codificada es plena y, consecuentemente, es innecesario complementarla por la actividad de los juzgadores, por lo que deben aplicarla taxativa y radi-- calmente-. En palabras de Frédéric Mourlon:

Para el juez, un solo Derecho existe: el Derecho Positivo, que es el que emana del legislador, las demás razones en que podría sustentar sus decisiones, sobrepasarían los límites de sus facultades- y se considerarían sospechosas (Bonnetcase, 1994, p. 160).

Por ello, en ese sistema la efectividad de los derechos fundamentales depende del desarrollo de las normas secundarias.

En los *Estados de derecho* existen límites al *poder público* y se potencia el ejercicio de libertades individuales y políticas de las personas. Ahí los *jueces electorales* tienen un papel más activo, realizan interpretaciones- progresistas, sistemáticas, funcionales, que maximizan los derechos fundamentales y entienden a la Constitución como la norma máxima, guía interpretativa para dictar sus sentencias¹.

La realidad ya no se somete a la rigidez de la norma, ni se deja al arbitrio del juzgador, sino que él es el encargado de unir el enunciado normativo con la realidad política, social, económica y cultural, a efecto de hacer justicia a través de la interpretación amplia, de modo que, como ilustraba Aristóteles con la alegoría referente a la “vara de Lesbos”², es posible flexibilizar la norma del lado que resulte más justa al caso concreto, pero sin llegar a romper su postulado³. En palabras de Miguel de Cervantes Saavedra, “Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de las dádivas, sino con el de la misericordia”.

Así, en este modelo la efectividad de los derechos fundamentales no depende de lo que haga el legislador secundario, pues deriva de su importancia y primacía en el sistema normativo, por lo cual deben observarse- y salvaguardarse a través de la interpretación.

I. El juez constitucional

La función principal del tribunal constitucional en una *democracia* no es corregir los errores individuales cometidos en las sentencias de los tribunales de menor jerarquía, sino la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Por ello, los jueces que lo integran deben contar con preparación, experiencia y una vocación de justicia democrática.

Dice Zagrebelsky (1997): “Quien examine el derecho de nuestro tiempo seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo, la novedad que contiene es capital y afecta a la posición de la Ley. La Ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto, de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido en la Constitución”.

En su obra *Ética a Nicómaco*, Aristóteles hace referencia a una vara empleada en las construcciones griegas, que era lo suficientemente sólida para sostener una bóveda y, además, contaba con la flexibilidad necesaria para adecuarse a “la forma irregular y sinuosa del terreno o de la arquería pretendida”.

Para lograr ese ideal es importante que los jueces cuenten con experiencia práctica y los conocimientos teóricos que les permitan decidir, de manera ponderada y prudencial, la justicia subyacente en cada caso concreto, interpretándolo en la búsqueda de la justicia y maximización de los derechos humanos.

En el *Estado de derecho* contemporáneo, sobre todo en Europa, el juez interviene en el proceso de determinación de las leyes. Cuando las aplica al caso concreto debe ponderarlas, a fin de dictar una resolución reflexiva y justa. Más cuando existe la facultad de invalidar los preceptos legales correspondientes por su desapego a la Constitución. En ese caso, el tribunal decide no sobre la Constitución sino según ella, es decir, con base en su interpretación, su actividad, se sustenta en las distintas opiniones que expresan los jueces en las sesiones, riqueza connatural de su calidad de órgano colegiado. De este modo, la función de los jueces constitucionales es aportar el diálogo institucional, incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión.

Por otro lado, la función interpretativa del juzgador es el camino para adecuar la norma a la realidad que pretende resolver o controlar, permitiendo que la misma no sea letra muerta, sino que se vaya moldeando al caso concreto, ya que las constituciones dejaron de ser los escritos normativos en el sentido positivista de antaño para ser normas abiertas, sujetas a interpretación y adecuación, en tanto que son documentos comprensivos e idóneos para situaciones pluralistas. En ese sentido, el juez constitucional tiene la compleja tarea de impartir justicia atendiendo al rápido cambio de la realidad en la que vive y no ser el juez literal de la norma, es decir, no ser, como decía Montesquieu, “la boca de la ley”⁴.

El juez electoral como juez constitucional y de las libertades

En cuanto a los jueces constitucionales- electorales, tienen la función primigenia de velar para que las personas tengan confianza y certeza de que sus derechos político-electorales son debidamente protegidos. Así, las constituciones modernas prevén un concepto de *democracia* que comprende la existencia de un conjunto de reglas que establece la forma en que serán electos los representantes del pueblo, quienes estarán facultados para tomar las decisiones colectivas. De ahí la importancia

En El Espíritu de las Leyes, Montesquieu menciona que los Jueces de la Nación son la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados, que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes, con lo que podemos decir que el juzgador es el encargado de darle contenido a la norma y dotar al ciudadano de una justicia más humana.

del juez constitucional electoral, quien tiene la obligación de garantizar la vigencia del Estado democrático, lo que significa que debe contribuir a hacer viable la *democracia* electoral, asegurando la constitucionalidad y legalidad de los *procesos electorales*, de sus resultados y, en general, de todos los actos y resoluciones en la materia, lo que se traduce en el respeto de la voluntad popular, de los derechos político-electorales de los contendientes y de los ciudadanos.

Desde el punto de vista electoral, en el Estado democrático de derecho debe garantizarse la expresión de la voluntad soberana del pueblo, la participación ciudadana, el funcionamiento del sistema partidista, la igualdad y la equidad entre los *actores políticos*, a fin de materializar jurisdiccionalmente la voluntad del pueblo y la vigencia de los derechos fundamentales. En consecuencia, la función del juez constitucional-electoral es indispensable para que se respete el *Estado de derecho* y para hacer viable el sistema democrático. Pero para lograr ese propósito no sólo debe contar con los conocimientos teórico -prácticos, sino que debe partir del respeto irrestricto de la Constitución y tener la capacidad de ejercer su facultad interpretativa, pues en muchos casos, ante la incertidumbre normativa, los *jueces electorales* son los encargados de dar funcionalidad al sistema democrático a través de una interpretación racional y amplia de los principios y valores constitucionales y legales.

El juez constitucional-electoral debe velar porque el ciudadano ejerza sus derechos fundamentales con libertades, pues en la medida que demuestra ser el medio adecuado para llegar a la justicia, legitima la función judicial frente a la sociedad. Por ello, las resoluciones que dicta son de gran importancia, pues es el mediador entre el terreno de la formalidad jurídica de la ley y el de los hechos.

III. Conclusión

La *democracia* no debe concebirse únicamente de manera formal, es necesario concebirla en sentido material y humano, ya que su concreción debe ser posible en todos los ámbitos de la realidad social, para lo cual resulta trascendental la participación de los jueces a fin de garantizar los derechos fundamentales y evitar el ejercicio autoritario del *poder público*. Así, los *jueces electorales* constitucionales cuentan con la

obligación de interpretar el marco jurídico de manera que se dé a los ciudadanos confianza y certeza de que sus derechos están protegidos y garantizados. Por ello los jueces deben erigirse como garantes de los derechos fundamentales, pues constituyen la “dimensión sustancial de la democracia”, ya que sólo a través del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos es posible la materialización de un régimen de libertades.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Derechos procesal electoral - Justicia electoral

Bibliografía:

- Barak, A. (2008). Un juez reflexiona sobre su labor: El papel de un tribunal constitucional en una democracia. *SCJ*, 1.
- Bonnecase, J. (1994). *La Escuela de la Exégesis en el Derecho Civil*. Puebla: José María Cajica.
- Ferrajoli, L. (2009). *Paradigmas de la democracia constitucional*. Buenos Aires: AR.
- Ibáñez, A. (2003). Democracia con jueces. En: Malem, J., y otros (comps.). *La función judicial. Ética y democracia*. Barcelona: Gedisa/TEPJF/ITAM.
- Laskin, B. (1975). The Role and Functions of Final Appellate Courts: The Supreme Court of Canada. *Canadian Review*, 53, 475.
- Zagrevelsky, G. (1997). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, (2a. ed.). Trotta.

Pedro Esteban PENAGOS LÓPEZ

JUICIO POLÍTICO

I. Breve génesis del concepto y acepciones de la voz

El *juicio político* o **impeachment** –tal como lo conocemos hoy– tiene como primer antecedente a la institución medieval inglesa surgida a partir del siglo XIV, a través de la cual se ejercía un control parlamentario sobre la actuación de los grandes oficiales de la Corona que se definieron posteriormente como ministros del Rey (Bielsa, 1959), mediante la solemne acusación llevada por la Cámara de los Comunes a la de los Lores.

El vocablo inglés **impeachment** “significa: reconvención, tacha, desdoro, como acepción general. Y acusación, acción de pedir cuentas en su acepción particular. También es traducible por imputación o delación” (Linares Quintana, 1987, p. 452). En cuanto al verbo **to impeach**, tiene entre sus acepciones la de “remover de su cargo a un servidor público por una actuación incorrecta” (Arguedas, 2013, p. 222).

Ahora bien, a medida que fue consolidándose el sistema parlamentario inglés, dicho instituto fue dejado de lado mediante el ejercicio de otros mecanismos más eficientes, como la moción de censura, donde basta con que la *mayoría* parlamentaria quite su respaldo a quien gobierna –por no estar de acuerdo con ciertas medidas o con su plan general de *gobierno*–, obligando al funcionario a dimitir. No obstante, la institución tuvo su continuidad en un sistema presidencialista, específicamente en el norteamericano, y con base en tal modelo fue establecido en muchos países de América Latina. En efecto, es un instituto propio de los Estados de organización ejecutiva de tipo presidencial (Linares Quintana, 1987), pues en estos sistemas el *juicio político* o **impeachment** únicamente procede cuando el funcionario público incurrió en alguna de las causales previstas en la norma, a diferencia de la moción de censura.

II. Definición

El *juicio político* es un instrumento de control mediante el cual el parlamento puede separar de sus funciones a los más altos magistrados del *gobierno*. Se trata entonces de un procedimiento dirigido a la revocación del *mandato* de agentes públicos determinados, que hace a la esencia misma del sistema representativo y republicano, en tanto quienes ejercen funciones públicas deben responder por los actos y omisiones realizados en su desempeño, no en el sentido del derecho civil o penal, sino del derecho público (Bielsa, 1959), sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que se derive de sus actos.

En este sentido,

(...) el presupuesto ético de la república es la responsabilidad de los agentes públicos, que son simplemente administradores de la “res publica” y servidores de la comunidad, que les otorga su confianza siempre provisoriamente y sujeta a permanente rati-fi-- cación- (Ekmekdjian, 1993, p. 200).

Asimismo, tal responsabilidad política se deriva del recíproco control de los actos de los poderes de *gobierno*, de manera que Loewenstein (1986) la definió como aquella en la cual “un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada” (p. 70).

III. El procedimiento del *juicio político*

La figura del **impeachment** fue contenida en los regímenes constitucionales de diversos países de la región que, con algunas diferencias, tienen en común – como característica esencial tomada del modelo norteamericano– que la acusación y el juzgamiento relativo a la responsabilidad política de los funcionarios públicos están a cargo de distintos órganos del parlamento. En esta línea se inscriben las constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en los que la cámara de diputados o de representantes ejerce la acusación, y el senado decide. En particular, en el caso argentino y el de Brasil, se instituye además la interacción del Poder Judicial cuando el acusado es el presidente de la República, en cuyo caso preside el juzgamiento en el senado, el presidente del máximo tribunal de la nación.

En Perú, tratándose de un parlamento unicameral, la Comisión Permanente del Congreso es la encargada de acusar al funcionario ante el pleno y son los parlamentarios quienes lo juzgan, con excepción de los integrantes de tal Comisión.

En cuanto a la actuación del senado, la doctrina discute si lo hace como tribunal de justicia o como órgano político. Para De Vedia (1869), el senado carece de todos los requisitos propios de un tribunal de derecho: no es responsable, no es imparcial, es demasiado numeroso para ese fin y no está obligado a conocer el derecho. Para otros autores –entre los que cabe destacar a Joaquín V. González, Rafael Bielsa y Germán Bidart Campos– actúa como tribunal y, consecuentemente, el procedimiento debe respetar todas las garantías constitucionales del proceso penal, dictando sentencia sin sujetarse a los cánones de fondo, aunque respetando el debido proceso.

En lo relativo a los efectos de una decisión condenatoria del senado, en los textos constitucionales mencionados se dispone la destitución del

funcionario o magistrado requiriendo *mayorías* agravadas generalmente de dos tercios, en algunos regímenes de los presentes, y en otros del total de miembros. En muchos casos se prevé además la posibilidad de inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública. Así, la separación del cargo implica la inhabilitación por 5 años en la Constitución chilena y por 8 en Brasil, sanción que en República Dominicana y Perú se eleva a 10 años. Acaso los regímenes más severos sean los instituidos en el plexo normativo de base mexicano, donde la inhabilitación se extiende a funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público sin disponer un tiempo limitado para ello, y el colombiano, donde el fallo condenatorio puede acarrear la pérdida absoluta de los *derechos políticos*.

IV. Causales y funcionarios contra los que procede

Respecto a las causales en las que debe incurrir el funcionario o magistrado para ser sometido al **impeachment**, a los fines de un análisis casuístico de los institutos, reproducimos el cuadro citado por Serrafiero (2013, p. 310), con algunas modificaciones:

Infringir la Constitución y las leyes	Delitos comunes, en ejercicio de sus funciones o de responsabilidad	Traición a la patria; actos contra la seguridad y el honor de la nación	Mala conducta; mal desempeño; abandono de sus deberes	Malversación, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito
Chile	Argentina	Chile	Argentina	Chile
México	Brasil	Colombia	Chile	
Perú	Colombia	México	Colombia	
Uruguay	México	Perú	Paraguay	
	Paraguay		República Dominicana	
	Perú			
	República Dominicana			
	Uruguay			

En cuanto a los funcionarios pasibles de ser sometidos a *juicio político*, podemos concluir que son los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, así como las máximas autoridades del Poder Judicial. Sólo excepcionalmente se incluye a los demás agentes públicos elegidos por *voto*

popular, como en República Dominicana, y asimismo en Perú, donde los legisladores se encuentran comprendidos entre los sujetos que pueden ser enjuiciados políticamente.

Cabe señalar que en la Constitución chilena también están incluidos los generales de las fuerzas de la Defensa Nacional, gobernadores e intendentes, y que en México se instituyó un sujeto pasivo amplio, extendido no sólo a legisladores sino a otros funcionarios de menores jerarquías.

V. Casos relevantes de *juicio político* o *impeachment*

En Estados Unidos se utilizó por primera vez el **impeachment** contra el presidente en 1868, el mandatario Andrew Johnson, por causas netamente políticas, aunque fue absuelto en el senado. Lo mismo ocurriría en 1999 cuando prosperó tal procedimiento contra el entonces presidente Bill Clinton, acusado por perjurio y obstrucción a la justicia. Mientras que en 1974, en el caso Watergate, la Cámara de Representantes propuso el **impeachment** contra el presidente Richard Nixon por abuso de autoridad, obstruir la justicia y desoír las citaciones del comité, cuyo resultado fue su renuncia antes de ser sometido al proceso.

En lo que respecta a América Latina, a partir de 1990 tuvo lugar un fenómeno político inédito a partir del ejercicio del *poder* parlamentario “para destituir a dos jefes de Estado acusados de haber cometido delitos de corrupción administrativa (...) y juzgados formalmente en sendos juicios políticos ajustados estrictamente a la normativa constitucional preexistente”- (Pellet Lastra, 1995, p. 330).

El caso histórico de Brasil, fue el **impeachment** contra Collor de Mello en 1992, que “significó un precedente importante pues mostró que un presidente podía ser destituido a través de procedimientos institucionales llevados a cabo por el Congreso” (Serrafero, 2013, p. 331). A partir de una denuncia de un familiar que se masificó en los medios, se constituyó la Comisión Parlamentaria de Investigación, que consideró que se habían cometido ilícitos penales y crímenes de responsabilidad, iniciando el proceso de juzgamiento en el senado, oportunidad en la que Collor presentó la renuncia. No obstante, la cámara continuó el proceso inhabilitándolo para ejercer cargos públicos por 8 años. Tal decisión fue

apelada ante el Supremo Tribunal Federal de Justicia donde se rechazó el recurso, abriendo el correspondiente proceso penal (Pellet Lastra, 1995).

El caso adquiere novedosa actualidad en atención al **impeachment** que se encuentra en curso contra la mandataria Dilma Rousseff, por el que fue transitoriamente suspendida del cargo hasta el juzgamiento, acusada de cometer “crímenes de responsabilidad” por tergiversar las cuentas públicas para ocultar el déficit presupuestario. En ese marco, se denunciaron en sede judicial, irregularidades en la conformación de la comisión de investigación en la Cámara de Diputados, en cuya oportunidad el mencionado Tribunal entendió que existieron vicios en el procedimiento, debiendo tal órgano conformarse nuevamente.

Con respecto a Venezuela, en 1993 el congreso de ese país destituyó al entonces presidente Carlos Andrés Pérez por malversación de fondos y peculado, aunque con el régimen constitucional anterior pues hoy existe el referéndum revocatorio contra el presidente. En aquel procedimiento “el Senado debía autorizar por la mayoría de sus miembros el enjuiciamiento del presidente, previa declaratoria [a tal efecto] de la Corte Suprema” (Serrafero, 1996, p. 150).

Por su parte, en el año 2012 en Paraguay se removió al entonces presidente Fernando Lugo mediante un *juicio político* que fue discutido en sede judicial por el mandatario, solicitando su inconstitucionalidad por presuntos vicios en el procedimiento. La Corte entendió que tal instituto es un “mecanismo de control del Congreso sobre la gestión de algunos altos funcionarios con el objeto de que estos, en caso de incurrir en mal desempeño puedan ser removidos del cargo”. Así, el senado no juzga en sentido estricto, sino que dictamina sobre la responsabilidad como funcionario público, de modo que técnicamente no es un procedimiento-jurisdiccional pues las garantías propias de los procesos judiciales no son aplicables en forma absoluta sino parcial, garantizándose el debido proceso y la defensa del acusado. Consecuentemente, consideró que la resolución del senado fue dictada dentro de los límites de sus competencias constitucionales y resolvió rechazar la acción planteada.

Acción de inconstitucionalidad en el juicio: *Fernando Armando Lugo Méndez c/Resolución No. 878 de fecha 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores*, año 2012, No. 874, A.I. No. 1533, Paraguay, Asunción, 25/06/2012.

En cuanto a la práctica constitucional argentina, el *juicio político* ha sido un mecanismo rígido y poco utilizado. En efecto, los únicos casos fueron contra magistrados judiciales de la Corte Suprema, en 1947 y 2002. Cabe señalar que en ambas oportunidades se basaron en valoraciones del contenido de las sentencias, cuestión que no está sujeta a control político en orden al principio de división de poderes.

Vocablos de referencia:

República - Democracia - Sistemas políticos - Corrupción política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Armagnague, J. F. (1995). *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución*. Buenos Aires: Depalma.
- Armagnague, J. F. (2010). *Juicio político. Acusación en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, t. 3. (Sabsay, D. A., dir., Manili, P. L. Coord.). Buenos Aires: Depalma.
- Bielsa, R. (1959). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Constenla Arguedas, A. F. (2013). El “juicio político” o “impeachment” en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista Judicial*, 109. Costa Rica.
- De Vedia, A. (1869). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Imprenta y Casa Editora de Coni Hnos.
- Ekmekdjian, M. Á. (1993). *Tratado de derecho constitucional*, t. IV. Buenos Aires: Depalma.
- Linares Quintana, S. V. (1987). *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. 9. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Montes de Oca, M. A. (1910). *Lecciones de derecho constitucional*, t. II. Buenos Aires: La Buenos Aires.
- Pellet Lastra, A. (1995). *El poder parlamentario, su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Serrafero, M. D. (1996). El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*, 92. Madrid.
- Serrafero, M. D. (2013). Después del caso Collor. *Revista Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Buenos Aires.

Vanossi, J. R. (1985). La posibilidad constitucional del juicio político a los ex funcionarios.
Jurisprudencia Argentina.

Alberto DALLA VIA

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

I. Jurisprudencia: Generalidades

A. Etimología

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

B. Concepto

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

C. La noción de jurisprudencia en diferentes familias jurídicas

Jurisprudencia es un término equívoco, que tiene diferentes nociones según el ámbito de la familia jurídica a la que se refiere. En ese sentido, a continuación se explicará dicha noción brevemente, de conformidad con el llamado **Civil Law** o derecho codificado, además de explicarlo desde el punto de vista angloamericano.

Ámbito del Civil Law. La jurisprudencia para esta familia jurídica implica la regla o conjunto de reglas surgidas en la resolución de

casos jurisdiccionales. Se le ha identificado como derecho judicial y es considerada una de las funciones más importantes de los jueces.

Ámbito del Common Law. El término **jurisprudence** (hasta cierto punto, jurisprudencia sería una traducción literal del inglés al español) en países como Reino Unido, Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, no se refiere a la noción utilizada en la región de Iberoamérica, sino más bien hace alusión a la filosofía del derecho o teoría- del derecho, encargada de estudiar al derecho como ciencia.

Desde el punto de vista del positivismo jurídico, para la concepción de la noción **jurisprudence** resulta de enorme relevancia el texto de John Austin y su obra titulada *Lecture on Jurisprudence*, en la cual sienta las bases de esa corriente iusfilosófica consistente en la ausencia de elementos morales para el estudio general del derecho (Carpintero, 1999, pp. 162-169).

Finalmente, lo que para varios países del **Civil Law** significa el vocablo jurisprudencia, el equivalente para el ámbito angloamericano es la noción de **case law**, la cual implica a la jurisprudencia de forma conjunta, condensada en los llamados **reports**. Por otro lado, por **precedent** (precedente) se entiende a la regla o serie de reglas emergidas de un determinado caso en particular. Cross y Harris (2012, pp. 23-26) lo definen como las reglas que dependen de la práctica judicial.

D. Obligatoriedad de la jurisprudencia

A diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, en el que los precedentes judiciales constituyen la fuente fundamental de los derechos y obligaciones y tienen fuerza obligatoria, en los sistemas romanistas o legislativos la jurisprudencia no es por sí sola, por regla general, imperativa para los jueces, ni siquiera aquella proveniente del máximo órgano del sistema judicial de un país (Corte Suprema de Justicia, Superior Tribunal de Justicia, entre otros), salvo que lo disponga la ley, v. gr. México (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 235). No obstante, los jueces de las distintas instancias acatan generalmente los criterios sentados por los tribunales superiores. Sólo por razones fundadas en un determinado caso concreto (Argentina, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal, Sala II Contencioso Administrativo, nov. 28-1974,

La Ley, 1975, A-240), podrán los jueces contrariar la jurisprudencia de tales tribunales superiores.

Desde diversas perspectivas, dentro del **Common Law** hay una diferencia importante entre Inglaterra y los Estados Unidos en cuanto a la obligatoriedad o **binding**, este último como característica entendida como el grado de vinculatoriedad.

Jurisprudencia electoral

A. Ámbito de aplicación

La validez de la jurisprudencia originada en los *organismos electorales* con potestad jurisdiccional no se limita a la esfera del derecho electoral público, pues los criterios que en ella se consagran son de aplicación analógica, en caso de no existir textos precisos a otro tipo- de *elecciones*, como aquellas que se realizan en las asociaciones profesionales- y en las universidades. En el caso de México, la aplicación obligatoria- de jurisprudencia del Tribunal Electoral Federal tiene lugar no sólo respecto de los tribunales electorales locales, sino respecto de las autoridades administrativas tanto del ámbito estatal como federal (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 233).

La *jurisprudencia electoral* está formada por todas las resoluciones dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional, entendida esta expresión como potestad de “decidir en un caso concreto lo que es derecho según la legislación vigente” (Marienhoff, 1980).

Así, la *jurisprudencia electoral* puede tener origen en fallos, resoluciones o acuerdos provenientes de: 1) *organismos electorales* judiciales- especializados: Cámara Nacional Electoral (República Argentina), Tribunal Superior Eleitoral (Brasil), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), Tribunal Superior de Justicia Electoral (Paraguay); 2) *organismos electorales* extrapoder: Corte Electoral (Uruguay), Consejo Supremo Electoral (Venezuela), Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica), Junta Central Electoral (República Domi-

El cambio de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) requiere una *mayoría* de cinco *votos* de los siete miembros de la Sala Superior (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 234).

nicana), Tribunal Electoral (Panamá), Junta Central Electoral (España), o que constituyen un *poder* independiente (Nicaragua); 3) tribunales judiciales no electorales pero llamados a decidir cuestiones electorales por recursos contra resoluciones de *organismos electorales*: jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa en España. En este grupo incluimos también las decisiones de los supremos tribunales o cortes de justicia en aquellos casos en que, como consecuencia de recursos tendientes a resguardar la supremacía constitucional, debe resolver alguna causa proveniente de la Cámara Nacional Electoral en virtud del recurso extraordinario de inconstitucionalidad, v. gr., la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina. También podría incluirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN) mediante las acciones de inconstitucionalidad- contra leyes electorales (ídem Panamá, Honduras); tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando aborda el derecho humano a la *participación política*, contemplado en los arts. 16 y 22 del Pacto de San José. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene una importante jurisprudencia en materia *participación política*.

B. Formas de constitución

Como se ha afirmado, de acuerdo al modelo mexicano de *jurisprudencia electoral*, sus alcances y grado de vinculatoriedad se encuentran regulados en leyes emitidas por el legislador federal. De ahí que, de acuerdo al diseño institucional encontremos las siguientes formas de constitución de *jurisprudencia electoral*:

Por reiteración. Surge cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS-TEPJF) sostiene el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una o varias normas en tres sentencias distintas, sin interrupción en contrario. En el caso de las salas regionales se exige que sean cinco sentencias con ratificación de la Sala Superior.

Por unificación. Cuando dos o más órganos jurisdiccionales sostienen criterios diversos. En México, pueden darse varios supuestos:

Cuando la SCJN resuelve la contradicción de criterios sustentados, por un lado, por alguna Sala del Tribunal Electoral y, por otro,

por un Sala o el Pleno de la misma SCJN (art. 99 constitucional y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Cuando la Sala Superior resuelve las contradicciones de criterios sustentados entre ella y alguna sala regional o aquellas surgidas entre dichas salas (Castillo, 2006, pp. 294-298).

Por revalidación. Otro mecanismo por virtud del cual se puede constituir jurisprudencia resulta ser la revalidación, la cual tiene como fundamento- el artículo quinto transitorio de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

En acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales. La SCJN tiene la facultad de resolver este medio de control abstracto. Pueden promoverla los *partidos políticos* con registro federal o local, las *minorías* parlamentarias (33%) del ámbito federal y local, según corresponda, así como el presidente de la República (Constitución mexicana, art. 105, fracción II, incisos a al f).

III. Casos de jurisprudencia

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

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

Si bien la validez de los *votos en blanco* sólo podría resultar de una expresa mención de la ley en tal sentido, la Cámara Nacional Electoral (CNE) se pronunció a favor de la validez jurídica y *política* del *voto en blanco* y de su cómputo, a los efectos del cálculo de la barrera legal para el acceso de la *minoría* a la representación en un *partido político*. Esta doctrina fue reiterada en sucesivos fallos.

El tribunal se fundó, en síntesis, en que las nulidades son de interpretación restrictiva. Hizo notar, asimismo, que los *votos en blanco*, si bien no traducen una voluntad positiva del sufragante en beneficio de ningún candidato, constituyen una expresión de voluntad *política* legítima (Fallo CNE 397/87, entre otros).

B. Nombre de las agrupaciones políticas (Colombia)

Resolución No. 09 del 25/1/95, del Consejo Nacional Electoral de Colombia (Memorias y doctrina, 1996):

Los nombres genéricos o los de uso común no son susceptibles de apropiación exclusiva por ningún particular. Los nombres que se refieren a determinadas doctrinas o ideologías políticas, a un territorio, a una raza o etnia, etc., pertenecen al acervo cultural de la sociedad y por tanto, no puede reconocerse exclusividad alguna en favor de una agrupación, partido o movimiento, aunque sí pueden formar parte de una denominación compuesta que permita la adecuada identificación de tales organizaciones políticas.

En el caso no se aceptó legitimar la denominación Movimiento Nacional de las Comunidades Negras como si dicha agrupación “que ostenta el nombre genérico o de uso común fuese la única apta para llevar válidamente la representación de la raza o de las etnias negras”.

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

De acuerdo a la doctrina de la Junta Electoral Central de España (Acuerdo del 13/4/83, reiterado el 26 de abril y el 17 de mayo de 1993 y el 26 de mayo de 1994), quienes no se encuentren cumpliendo pena de privación o suspensión del derecho de *sufragio* impuesta por sentencia firme, podrán votar si figuran inscritos en el censo, bien por correo, bien personalmente, si el régimen penitenciario aplicable en cada caso lo permite².

D. Nulidad de *elección* por principios constitucionales (México)

Esta doctrina judicial consiste en la posibilidad de anular una *elección* a partir de la violación a principios constitucionales por parte de un tribunal constitucional electoral. Surge a partir del caso conocido como Yurécuaro (nombre de un municipio cuya *elección* fue anulada y

Cabe señalar que hay una amplia jurisprudencia comparada sobre el tema. Por ejemplo, el caso Mignone, en Argentina, o Sauve vs. Canadá, resuelto por la Suprema Corte de Canadá. Asimismo, países como Puerto Rico y Panamá, entre otros, prevén en su ordenamiento jurídico el permiso de ejercer el derecho del *voto* a quienes cumplen una pena de prisión.

corresponde a la sentencia SUP-JRC-604/2007) y tiene como antecedente el llamado caso Tabasco, en el cual se denominó a este estándar la *nulidad de elección* por causa abstracta (sentencia SUP-JRC-487/2000 y acumulado)-. Esos criterios generaron un posterior análisis en *elecciones* como la relativa a la ciudad de Morelia (ST-JRC - 117/2011). Otro caso relevante fue la *nulidad de la elección* de Colima (SUP-JRC-678/2015) por la afectación al principio de neutralidad. En ese mismo sentido debe señalarse el caso de la anulación de la *elección* a presidente en Austria, dictada por la Corte Constitucional en 2016.

**Sistema de partidos políticos y candidaturas
independientes a la luz del Pacto de San José
(Corte Interamericana de Derechos Humanos)**

El caso Yatama vs. Nicaragua es un importante precedente de la Corte Interamericana, en el cual estableció que las comunidades indígenas no pueden ser obligadas a regir sus *elecciones* bajo el modelo partidista, sino que pueden optar por ello.

Otro de los precedentes relacionados con el *sistema de partidos* políticos, más representativo del ámbito interamericano en materia política-electoral, reside en el caso Castañeda Gutman vs. México. En dicho precedente- se estableció que no es obligatorio para los países integrantes del Pacto de San José, prever la regulación de las *candidaturas* independientes. Dependerá de cada país su establecimiento o no en el respectivo orden normativo nacional. En todo caso, la Corte invita a los países de la región a hacer una reflexión sobre su adopción o no.

**Disolución de *partido político* (Tribunal Europeo de
Derechos Humanos)**

Dos de los precedentes más importantes en materia política del tribunal de Estrasburgo tienen que ver con la disolución de *partidos políticos*. El caso Partido de la Libertad vs. Turquía, resuelto el 8 de diciembre de 1999, versó sobre el planteamiento de que un *partido político* y diversos ciudadanos reclamaban a Turquía la disolución de tal organización, esto derivado de que su programa de acción era incompatible con los principios y estructuras del Estado turco. Un caso

similar es Refah Partisi vs. Turquía, resuelto el 31 de julio del 2001 (Díaz Revorio, 2004).

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Justicia electoral - Proceso electoral

Bibliografía:

- Alcubilla, E. A. (1996). La administración electoral española. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral* (México), 8.
- Aftalión, E. R., García Olano, F., Vilanova, J. (1984). *Introducción al Derecho*, (12a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Asuri, Editorial (1985). *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Bilbao: Asuri.
- Autores varios (1986). *Legislación electoral comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Baker, R. (2014). *El precedente y su significado en el Derecho Constitucional de los Estados Unidos*. Lima: Grijley.
- Bibliográfica Argentina, Editorial (1968). *Enciclopedia Jurídica Omeba*, (t. XVII). Buenos Aires: Bibliográfica Argentina.
- Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Borda, G. A. (1984). *Tratado de Derecho Civil*, (8a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Bossini, F., et al. (2008). *Diccionario bilingüe de términos legales*, (5a. ed.). Granada.
- Carpintero, F. (1991). *Libertad y Derecho*. México: Escuela Libre de Derecho.
- Cassagne, J. C. (1985). *Derecho Administrativo*, (2a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Castillo, L. (2006). *Sistema rector de la jurisprudencia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Couture, E. J. (1976). *Vocabulario jurídico*. Buenos Aires: Depalma.
- Cross, R., y Harris, J. W. (2012). *El precedente en el Derecho inglés*. Madrid: Marcial Pons.
- Debbasch, C. (1978). *Contentieux administratif*, (2a. ed.). Paris: Dalloz.
- Demichel, A., y Demichel, F. (1973). *Droit électoral*. Paris: Dalloz.
- Díaz Revorio, J. (comp.) (2004). *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Lima: Palestra.
- Fiorini, B. A. (1976). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- García Belaunde, D. (1986). Una democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985). *Cuadernos de CAPEL*, 16. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Gros Espiel, H. (1990). *La Corte Electoral del Uruguay*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- La Ley, Editorial (1981). *Digesto Jurídico*. Buenos Aires: La Ley.
- Linares Quintana, S. (1963). *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Alfa.
- Llambías, J. J. (1986). *Tratado de Derecho Civil*, (12a. ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1980). *Tratado de Derecho Administrativo*, (3a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Orlandi, H. R. (1985). *Ciencia Política*, (4a. ed.). Buenos Aires: Plus Ultra.
- Salvat, R. M. (1964). *Tratado de Derecho Civil argentino*. Buenos Aires: TEA.
- Sánchez Agesta, L. (1986). Democracia y procesos electorales. *Cuaderno de CAPEL*, 13. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Felipe GONZÁLEZ ROURA
Constancio CARRASCO DAZA

JUSTICIA ELECTORAL

I. Noción

Por *justicia electoral*, en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales para garantizar la regularidad de las *elecciones* y que las mismas se ajusten a derecho (esto es, a la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y cualquier otra norma aplicable), así como para proteger o restaurar el goce de los derechos político-electorales involucrados, habilitando a los *partidos políticos* o a toda persona afectada por cualquier presunta irregularidad o inobservancia de la normativa electoral, a presentar tal impugnación, ser oída y que ésta sea resuelta.

Así, la noción de *justicia electoral* abarca todos aquellos medios y mecanismos- para garantizar la regularidad de los *procesos electorales* y la defensa de los derechos político-electorales. Cualquier irregularidad en un *proceso electoral* o inobservancia de la normativa electoral puede dar lugar a un conflicto. Entre los mecanismos para resolver conflictos electorales,- cabe distinguir: 1) aquellos que proporcionan un recurso formal- o tienen un carácter correctivo, como los *medios de impugnación* electoral,- los cuales anulan, modifican o reconocen la existencia de una irregularidad; 2) aquellos que tienen un carácter punitivo, imponiendo una sanción al autor, entidad o persona responsable del acto irregular, como los procedimientos a través de los cuales se establecen responsabilidades- administrativas y penales electorales, y 3) aquellos mecanismos- alternativos para la resolución de conflictos electorales, que son voluntarios para las partes en conflicto y frecuentemente informales.

La finalidad esencial de los sistemas de *justicia electoral* ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho al *voto*, ya sea para elegir o ser elegido representante a fin de ocupar un cargo público o para participar directamente en un procedimiento de *democracia* semi-directa, como referéndum, plebiscito o *revocatoria de mandato*, mediante un conjunto de garantías a los participantes¹, a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, en tanto que las impugnaciones correspondientes pueden sustanciarse ante un órgano de naturaleza jurisdiccional y/o administrativa o, incluso, política, según- el régimen electoral de cada país. De este modo, un sistema de *justicia electoral* contribuye a asegurar la vigencia de los principios de constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, *transparencia* y, en general, justicia de los comicios.

Además de la referida acepción técnica o estricta de *justicia electoral*, existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todos aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la *democracia* representativa, como sería la celebración de *elecciones* periódicas, libres y auténticas, mediante el *sufragio* universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el

¹Partidos políticos e incluso *funcionarios electorales*, así como ciudadanos y candidatos, según el caso en los distintos regímenes electorales.

establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los *partidos políticos* al financiamiento público; respeto estricto al *pluralismo* político; condiciones equitativas para la contienda electoral, etcétera. Esta última acepción más amplia de *justicia electoral* coincide, como alerta Nohlen, con la cada vez más difundida de *integridad electoral*, que hace referencia a todos esos principios, valores, medidas y prácticas que contribuyen a la calidad electoral.

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

Para los efectos de este diccionario se desarrollará la acepción estricta de *justicia electoral*, que coincide con la más amplia de con- tencioso- electoral, por lo que se hará referencia al conjunto de *medios de impugnación* (juicios, recursos o reclamaciones) para controlar la regularidad (jurídica) de cualesquiera actos del procedimiento elec- toral y proteger los derechos político-electorales involucrados, con in- dependencia- de que los *medios de impugnación* correspondientes se substancien- ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, administrativa *política*.

A los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral, los cuales generalmente se

encuen-tran- encomendados a los tribunales constitucionales u órganos supre-mos- del Poder Judicial del respectivo país, así como a los *delitos electorales* –aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales (como ocurre en Brasil y Panamá, parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay)– y las faltas administrativas de carácter electoral, ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la vali-dez- o nulidad de los actos y procedimientos electorales sino que van dirig-idas,- respectivamente, a la validez o abrogación de ciertas normas gene-rales- electorales, o bien, a fincar las responsabilidades penales o ad- ministrativas- de los infractores.

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

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

II. Tipología de los sistemas de *justicia electoral*

En el derecho electoral comparado, y según la clasificación que el autor propuso para el manual de IDEA Internacional sobre *justicia*

electoral, es posible distinguir cuatro tipos o modelos de sistema de *justicia electoral*, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y los resultados de las *elecciones* legislativas nacionales (en su caso, federales) y, en ciertos países, presidenciales, sin desconocer la existencia y conveniencia de otros *medios de impugnación* durante el desarrollo del procedimiento electoral o incluso en periodos anteriores al mismo:

Órgano legislativo, ya sea la legislatura u otra asamblea política, como prevalece en Estados Unidos de América, Bélgica, Dinamarca, Italia, Suiza, Islandia y, desde una perspectiva formal, Argentina.

Este sistema se puede considerar tradicional o clásico en cuanto fue el que predominó hasta la segunda década del siglo XX, con excepción de Inglaterra, que lo abandonó desde 1868, pero que se conserva en los países indicados. Su característica fundamental es que se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o a una parte de ellos, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la *elección* respectiva (incluyendo las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado verificación de poderes o bien, calificación de *elecciones* o certificación de actas, y que en México, equívocamente, se conoció como autocalificación.

La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya- en el principio de la división de poderes, conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del Legislativo frente al Ejecutivo, a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual, se alega, se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial, consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce.

Bajo este sistema, si bien la *elección* respectiva se encuentra regida por el marco constitucional y legal aplicable, dada la naturaleza, conformación y proclividad de las legislaturas a actuar políticamente,

además de la inexistencia de mecanismos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de los intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la *mayoría* legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo como contencioso político.

No obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente *política*, cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular², por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los *escrutinios*. Sin embargo, en 1604 el parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un *resultado electoral*³, estableciendo a partir de allí que los miembros del parlamento eran los jueces de sus propias *elecciones*, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que posteriormente se analizará.

En el ínterin, el sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los estados generales en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958, correspondiente a la Quinta República. En los Estados Unidos de América se estableció con la Constitución Federal de 1787, a partir de los cuales se generalizó el contencioso político en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. En lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo

Como antecedente de los tribunales de **equity** surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del **common law** que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del rey.

A pesar de la protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, en el sentido de que eran tales jueces quienes tenían el derecho de decidirlo.

XIX previeron un contencioso político, con la salvedad de las leyes constitucionales de 1836 en México, que le confirieron de manera efímera tal atribución al llamado Supremo Poder Conservador, y la Constitución de Colombia de 1886, que preveía la existencia de jueces de *escrutinio*.

En la actualidad prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o presidenciales lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que les convierte en sistemas de *justicia electoral* mixtos legislativo-jurisdiccionales o legislativo-administrativos.

Órgano jurisdiccional, que se encomienda a alguna de las cuatro clases de órganos que se analizan a continuación. Los defensores de un contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las *elecciones* materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y *validez de las elecciones*, al evitar que los integrantes del órgano involucrado (en el caso de las legislaturas) se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las *elecciones* en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la *mayoría* predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia. En este sentido, afirma Manuel Aragón, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de Derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza. Bajo este modelo, la decisión final sobre la *validez de las elecciones* impugnadas puede conferirse a un tribunal ordinario, el tribunal constitucional, un tribunal administrativo o un tribunal electoral especializado:

Tribunal ordinario del Poder Judicial (no especializado en materia electoral), generalmente encomendado a la respectiva Corte Suprema, ya sea en única instancia o vía apelación, como

en Inglaterra, desde 1868, Australia, Canadá, India y en prácticamente- todos los países de la Commonwealth, incluso, en esencia, a este tipo corresponden los casos de Bosnia y Herzegovina, Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania, Etiopía, Kenia, Lesotho, Uganda, Japón, República de Corea y Taiwán.

Tribunal o consejo constitucional, siguiendo, en cierta medida, el modelo de la Corte Constitucional de la Constitución de Austria de 1920, como ocurre en Alemania (donde la calificación- o verificación de la *elección* a cargo del Bundestag o parlamento puede ser recurrida ante el tribunal constitucional), España, Portugal, Bulgaria, Croacia, Lituania, Rumania y Níger; igualmente, Armenia, Eslovaquia e Indonesia, pero en estos últimos tres el tribunal constitucional forma parte del Poder Judicial, a diferencia de los primeros. Asimismo, bajo la denominación- de consejo constitucional, siguiendo en buena medida el modelo francés, se adopta, además de Francia, en Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique.

Tribunal administrativo, ya sea de naturaleza autónoma, como en Colombia (denominado Consejo de Estado), Finlandia y Letonia, o bien, formando parte del Poder Judicial, como en la República Checa (llamado Suprema Corte Administrativa).

Tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas),- ya sea perteneciente al Poder Judicial o autónomo de los tres poderes tradicionales, como ocurre predominantemente en los países de América Latina y cuyo análisis se profundizará más adelante, si bien también se ha adoptado en Albania, Grecia,- Palestina, Suecia y Sudáfrica (en el entendido de que en estos últimos tres países el tribunal electoral tiene naturaleza autónoma).

Organismo electoral-administrativo con atribuciones jurisdiccionales. Bajo este modelo, la decisión final sobre la *validez de las elecciones*, incluso si son impugnadas, corresponde al propio órgano electoral administrativo encargado de organizar las *elecciones*, el cual también cuenta con atribuciones jurisdiccionales para resolver de

manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes (como- ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay).

Órgano ad hoc, de carácter provisional y derivado de un régimen transitorio,- generalmente, como una solución promovida por organismos o instancias internacionales ante algún conflicto interno grave, según ocurrió, por ejemplo, en las *elecciones* de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Afganistán en 2005.

Por otra parte, cabe advertir que además de las impugnaciones ante los referidos órganos de cada uno de los primeros dos modelos (legislaturas- y órganos judiciales, ya se trate de tribunales ordinarios o cortes supremas, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales), con frecuencia y de manera previa, se contemplan impugnaciones administrativas ante el propio órgano encargado de organizar las *elecciones*, ya sea que tenga carácter autónomo o independiente –como en Canadá (Elecciones Canadá), Chile (Servicio Electoral), México (Instituto Nacional Electoral) y Perú (Organización- Nacional de Procesos Electorales)–, que formalmente se le ubique en el Poder Legislativo pero tenga garantías de autonomía – como en Hungría, así como parcialmente en Argentina (con las juntas electorales) y España (con la Junta Central Electoral)–, o bien, formalmente- se le ubique en el Ejecutivo –por lo general en el respectivo ministerio del interior o secretaría de *gobierno*, como ocurre en Alemania y Estados Unidos, así como, parcialmente, en Argentina y España–.

En todo caso, cabe destacar la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la judicialización de los procedimientos electorales con el objeto de que cualquier conflicto que surja sea resuelto conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de oportunidad y negociación política, no sólo respecto de los *resultados electorales* sino también de las controversias durante la etapa de preparación de la *elección* e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los *partidos políticos* para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de *elección* popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados.

Como puede observarse, el establecimiento de tribunales electorales especializados- es una fórmula típicamente latinoamericana –aun cuando

empieza a extenderse a otros contextos—, cuyo origen lo encontramos en la tercera década del siglo XX, con cierto auge en el marco de la tercera- ola democrática, constituyéndose en un factor relevante en los procesos- de transición y consolidación democrática en la región y una de las aportaciones de América Latina a la ciencia política y al derecho Electoral,- así como a la vigencia del *Estado de derecho* y la solución de los conflictos electorales por vías institucionales, según se explica a continuación-.

III. Los sistemas de *justicia electoral* en América Latina

Aun cuando el primer antecedente de *jueces electorales* especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886⁴, no fue sino a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando surgieron *organismos electorales* especializados y permanentes de carácter autó- nomo, independientes del Ejecutivo, con atribuciones administrativas y/o jurisdiccionales.

En efecto, en 1924, en la República Oriental del Uruguay se crea a nivel legislativo la Corte Electoral, encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la *elección*, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la *elección* de sus miembros y al senado el de la *elección* de presidente de la República. Por su parte, fue la Constitución de 1934 la que le asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las *elecciones* de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República que seguía siendo competencia de la Asamblea General (la reunión de ambas cámaras). Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las *elecciones* de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referéndum, cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las *elecciones* internas de los *partidos políticos* para la selección de ciertos órganos y candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la

Si bien la decisión final sobre la *validez de las elecciones* de los legisladores en ese entonces correspondía a la respectiva cámara del congreso.

competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las *elecciones* de presidente de la República, así como de los miembros de la cámara de diputados y del senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto- con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos.

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se crea el Jurado Nacional de Elecciones en Perú como órgano autónomo, en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la *justicia electoral* dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral, al cual también se le han conferido no sólo atribuciones jurisdiccionales sino administrativas.

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las *elecciones* legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de *elecciones* presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás *organismos electorales* subordinados, como integrantes del llamado poder electoral.

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente como un cuarto poder, dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región dadas sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares- de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales encargados de la resolución de las controversias derivadas de las *elecciones*, frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los 80. Incluso, varios de esos organismos desempeñan no sólo las referidas funciones jurisdiccionales sino también administrativas, relacionadas con la organización de los

comicios, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales; en algunos casos, se les ubica dentro del Poder Judicial o constituyen un cuarto poder especializado.

En términos muy generales –toda vez que cada país ha tenido su propio proceso evolutivo según sus respectivas condiciones políticas, sociales y culturales–, la historia del contencioso electoral latinoamericano se puede dividir en cuanto a los órganos competentes para resolver los *medios de impugnación* contra los *resultados electorales*, en tres etapas, que van de la adopción de un contencioso predominantemente político, un contencioso mixto jurisdiccional y político, así como un contencioso plenamente jurisdiccional.

Contencioso predominantemente político encomendado a órgano legislativo

Este periodo va desde la adopción de los primeros ordenamientos constitucionales de los países recién independizados en la región hasta el primer cuarto del siglo XX con la creación de los primeros tribunales electorales, si bien en algunos países latinoamericanos ocupa hasta la década de los 80 del mismo siglo, como parte de la tercera ola democratizadora. En efecto, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 en los países hispanoamericanos), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la gran mayoría de los países bajo análisis adoptaron el sistema contencioso electoral de carácter predominantemente político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas cámaras del congreso o a una parte de sus miembros (los llamados *colegios electorales*) la facultad de juzgar finalmente la *elección* de los diputados o senadores. Por otra parte, se confería al propio congreso o, generalmente, a su cámara de diputados (o, como en Uruguay, al senado), la facultad de calificar la *elección* presidencial, dando lugar en este último caso a una heterocalificación política.

B. Contencioso mixto jurisdiccional y político

Con el establecimiento de los primeros tribunales electorales en la región, como el de Uruguay en 1924, se previeron los primeros *medios de*

impugnación electoral de naturaleza jurisdiccional, si bien en varios países se conservó la competencia de los diversos congresos o sus respectivas cámaras para resolver finalmente sobre la *validez de las elecciones*. Se trataba de sistemas mixtos, ya sea porque la competencia de los tribunales electorales sólo era respecto de impugnaciones interpuestas durante la etapa de preparación de la *elección* y se confería a las legislaturas la relacionada con las impugnaciones contra los *resultados electorales*, o bien porque a tales órganos legislativos se reservaba la facultad de modificar las resoluciones de los tribunales electorales recaídas a los *medios de impugnación* en contra de los *resultados electorales*.

En cuanto a los aspectos orgánicos, también puede apreciarse una evolución- frecuente en los países que nos ocupan respecto de la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose con posterioridad- de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la *elección*) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

C. Contencioso plenamente jurisdiccional

Esta etapa corresponde a la supresión de la competencia de las legislaturas y demás asambleas políticas para decidir finalmente acerca de la *validez de las elecciones*, con el objeto de conferírsela a un órgano jurisdiccional. Al efecto, fuera del caso de Argentina que, según se comentó, aún reserva tal atribución a las cámaras del congreso respecto de las *elecciones* de diputados y senadores, así como a la asamblea general con relación a la *elección* presidencial (con el matiz indicado en cuanto ciertos precedentes jurisdiccionales), en to-

Como ocurrió con la Corte Electoral del Uruguay entre 1924 y 1934, y hasta la fecha se presenta con la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, toda vez que contra los resultados de los comicios emanados de las juntas electorales sólo procede la impugnación ante las respectivas cámaras del congreso, tratándose de las *elecciones* legislativas, o la Asamblea General, por lo que se refiere a la *elección* presidencial, si bien hay precedentes en que los tribunales federales han asumido su jurisdicción en ciertos casos.

Así ocurrió, por ejemplo, en México, entre 1987 y 1993, respecto de las *elecciones* legislativas,- y hasta 1996 con motivo de las *elecciones* presidenciales, al igual que en Uruguay, hasta 1952, por lo que se refiere también a las *elecciones* presidenciales.

dos y cada uno de los demás países latinoamericanos la decisión final acerca de la *validez de las elecciones* y la proclamación de los resultados y los elegidos es competencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional. Es oportuno señalar que, en algunos casos, como en el del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925, el tránsito de sistemas- contenciosos electorales predominantemente políticos a otros plenamente- jurisdiccionales se dio directamente sin mediar alguna etapa de contencioso mixto.

En cuanto al órgano jurisdiccional encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una *elección*, cabe diferenciar según se trate del mismo organismo que organizó las *elecciones*, del órgano de justicia constitucional (sea la respectiva corte suprema de justicia o un tribunal constitucional), del órgano de justicia administrativa o de un tribunal electoral especializado distinto al que organizó los comicios.

En consecuencia, atendiendo al órgano jurisdiccional competente para resolver las impugnaciones contra los *resultados electorales*, es posible distinguir los siguientes sistemas de *justicia electoral* en América Latina:

Impugnación ante el propio organismo electoral administrativo que organizó la elección. Como se adelantó, varios de los referidos tribunales electorales no sólo realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios, sino también desempeñan funciones administrativas relacionadas con la organización de los respectivos comicios. Incluso, en tres (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del respectivo *organismo electoral* son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.

En los 15 países restantes latinoamericanos (de la parte propiamente constitucional más la República Dominicana), las decisiones del *organismo electoral* encargado de organizar los comicios (con independencia de que éste también tenga competencia para resol-

En cuyo caso desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo.

ver algunos *medios de impugnación* de naturaleza propiamente administrativa)- son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional,- la justicia administrativa o la *justicia electoral* especializada.

Impugnación ante la justicia constitucional. En nueve países las decisiones del respectivo *organismo electoral* administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región generalmente- se le encomienda a la respectiva corte suprema de justicia y sólo en algunos casos al correspondiente tribunal constitucional.

En cuanto a los países en que procede la impugnación de decisiones electorales ante la corte suprema de justicia, por presunta inconstitucionalidad,- se encuentran siete: Brasil (si bien se le denomina Tribunal Federal Supremo), El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Asimismo, mención especial merece Argentina, en donde todas las decisiones electorales, salvo las relacionadas con los resultados derivados de la *jornada electoral*, son impugnables- ante la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial Federal. En cambio, el *escrutinio* de los *resultados electorales* a cargo de las juntas electorales son juzgados, finalmente, por cada una de las cámaras respecto de las *elecciones* de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la *elección* presidencial. Por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados-. No obstante lo anterior, existen precedentes en que los tribunales federales han asumido jurisdicción al sostener que la revisión- judicial es indispensable respecto de presuntas decisiones arbitrias- de la Cámara de Diputados, como ocurrió en el caso Luis Patti⁸.

En cambio, en otros dos países proceden las impugnaciones contra los *resultados electorales* ante un tribunal constitucional. Lo anterior

Caso 4207/06, fallado por la Cámara Nacional Electoral el 14 de septiembre de 2006, el cual fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia en 2008, aun cuando la Cámara de Diputados insistió en considerarse habilitada para juzgar las *elecciones*.

ocurre en Guatemala, en donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional, así como en Bolivia, donde las resoluciones electorales son impugnables ante el Tribunal Constitucional- Plurinacional.

Impugnación ante la justicia administrativa. Colombia es el único país de la región donde las impugnaciones en contra de las decisiones del *organismo electoral* administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) son impugnables ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables).

Impugnación ante un tribunal electoral especializado. En cambio, en los restantes cinco países, las decisiones del *organismo electoral* administrativo son impugnables ante la *justicia electoral* especializada, - ya sea que tenga un carácter autónomo (Chile, Ecuador y Perú) o forme parte del respectivo Poder Judicial (México y Venezuela). Ciertamente, en estos países las resoluciones del correspondiente- tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada *elección*. Evidentemente, en estos últimos cinco países, los *organismos electorales* especializados y permanentes son dos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional.

IV. Evaluación y perspectivas

Los diversos sistemas de *justicia electoral* establecidos en el mundo, incluyendo América Latina, son resultado de la propia evolución histórica- y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales y su constante perfeccionamiento, - pudiendo identificarse de mejor manera las fortalezas y, en su caso, insuficiencias normativas, orgánicas o procesales del correspondiente sistema de *justicia electoral* de un país determinado.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes,- jurados, juntas o consejos) electorales en la región, después del abandono o alejamiento del contencioso político, en términos muy generales se puede apreciar la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente- con representantes de *partidos políticos* y del Ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía funcional y técnica e imparcialidad⁹. Así, las más de las veces se transforma en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional, si bien conservando muchos de ellos atribuciones materialmente administrativas, o bien se establece una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo, algunos de ellos ubicados en el Poder Judicial. Incluso, en cuanto a su autonomía funcional y técnica, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente- la existencia de un poder electoral, al lado de los tradicionales.

En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la judicialización de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de *medios de impugnación* ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente judicializados en su integración¹⁰.

La consecuencia de esta judicialización de los sistemas de *justicia electoral* estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de jurisdicción- (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente- discrecionales de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o *partido político* que conformaba la *mayoría* parla-

Con cierta tendencia hacia la despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir *mayorías* calificadas en el órgano que finalmente designa a sus miembros.

En cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales.

mentaria- en determinado momento), como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra. Lo anterior también ha implicado un cambio en la *cultura política* que aún requiere afianzarse en la región, así como en la actitud asumida por los *partidos políticos, funcionarios electorales* y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral,- ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente han requerido- ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación-. Esto puesto que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho, lo cual ha propiciado que cada vez más los *partidos políticos* se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

En los sistemas de *justicia electoral* que prevén medios de impugnación- de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias- electorales, en términos muy generales se puede afirmar que con los mismos se atiende el derecho a las garantías judiciales y a la protección- judicial, consistentes en un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad- por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos- instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos¹¹.

Con relación a este último aspecto, cabe señalar que la Comisión Interamericana- de Derechos Humanos ha establecido que la calificación de las *elecciones* exclusivamente a través de un órgano legislativo o asamblea política y la consecuente ausencia de *medios de impugnación* en contra de los *resultados electorales* es violatorio del derecho a las garantías judiciales- y a la protección judicial previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención- Americana sobre Derechos Humanos¹². Asimismo, tanto la Comisión como la Corte han establecido que la ausencia en el

Concretamente, los arts. 2, sección 3, inciso a), y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, sección 1, y 25, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Informe 1/90, relacionado con México, aun cuando en el informe de fondo correspondiente la Comisión señaló que tenía conocimiento de que, al momento de resolverlo en 1990, ya

ámbito- interno de un *medio de impugnación* por el cual la persona que se considere- afectada pueda combatir la aplicación en un caso concreto de una norma legal electoral por su presunta inconstitucionalidad también es violatoria del derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³. Al respecto es importante destacar que, atendiendo a la jurisprudencia intera-mericana,- varios países de la región deben adecuar su respectivo régimen de *justicia electoral* a fin de incorporar la posibilidad de un control de la constitucionalidad concreto en materia electoral.

De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el sistema de *justicia electoral* se encuentra totalmente centralizado en virtud de que el correspondiente tribunal o consejo electoral (al igual que, con posterioridad, tratándose de cuestiones de constitucionalidad, el órgano supremo del respectivo Poder Judicial) conoce tanto de impugnaciones contra actos relativos a *elecciones* para integrar los órganos públicos de la federación como los de las entidades federativas (Brasil y Venezuela). En otro, si bien hay órganos electorales administrativos en cada entidad federativa,- el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios- locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema- de Justicia (Argentina). En el restante (México) las controversias electorales- de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a *elecciones* locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa¹⁴, en el entendido de que desde la reforma de 1996, se estableció un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido tribunal electoral para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones igualmente de las autoridades electorales locales. Por su parte, en los sistemas federales europeos, como Alemania y Austria,- también corresponde a un órgano central, el correspondiente

se habían venido estableciendo en México tribunales electorales tanto en el ámbito federal como en diversas entidades federativas.

Caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de agosto de 2008, si bien en la misma la Corte señaló que tenía conocimiento de que, desde 2007, se había aprobado una reforma constitucional por la cual se confería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia sobre el particular.

Si bien por reforma de 2007 se facultó a la Cámara de Senadores, de carácter federal, para nombrar también a los integrantes de los tribunales electorales locales.

tribunal- o corte constitucional, ejercer la atribución de control de la regu- laridad de las *elecciones* locales.

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

Con el objeto de fortalecer la administración de *justicia electoral*, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas ga- rantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efec- tividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la *justicia electoral*, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios *partidos políticos*, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten.

Entre tales garantías orgánicas cabe mencionar la consagración jurídica de su autonomía y/o independencia del órgano electoral su- premo y sus miembros; el mecanismo de designación o postulación de sus miembros¹⁵; los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer, apreciándose la tendencia hacia des- partidizar su conformación, excluyendo o, al menos, dejando en *mi- noría* a los designados por *partidos políticos*, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de *voto*; la permanencia del órgano y la estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo, que in- cluye la renovación escalonada de sus miembros y la llamada carrera jurisdiccional electoral; la autonomía financiera del órgano y el ámbito de sus atribuciones normativas, además de conferir a sus miembros garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial, como

Destacando al respecto los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente corte suprema de justicia y/o a una *mayoría* calificada de alguna o, en su caso, ambas cámaras del respectivo congreso a fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas.

la estabilidad en el cargo, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades idóneo y remuneración decorosa.

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- Aragón, M. (1989). Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral. En: *Elecciones y democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Bidart Campos, G. (1991). El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral. En: *Memorias del IV Curso Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Brewer Carías, A. (1990). La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada. En: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate*

- actual. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Cotteret, J., y Emeri, C. (1973). *Los sistemas electorales*. Barcelona.
- Duverger, M. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, (6a. ed.). Barcelona.
- Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México.
- Galván Rivera, F. (1997). *Derecho procesal electoral mexicano*. México.
- González Salas, F. (1997). La calificación de las elecciones. En: *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*. México.
- Gros Espiell, H. (1990). *La Corte Electoral del Uruguay*. Montevideo.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. En: *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. México: IJ/UNAM.
- Orozco Henríquez, J. (2009). *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*. (Tesis doctoral). México: UNAM, IJ.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral/La calificación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/ IFE/FCE.
- Orozco Henríquez, J. (2004, julio-diciembre). La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*.
- Orozco Henríquez, J. et al. (2013). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. México.
- Urruty, C. (1992). La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, (1).

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

Tomo II
L-Z

DICCIONARIO ELECTORAL

L-M-N-O-P-Q-R-S-T-U-V-W-X-Y-Z

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



IIDH / CAPEL



LEGISLACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Se entiende por *legislación electoral* al conjunto de normas cuyo propósito central es fijar y desarrollar los principios, los aspectos sustantivos, procedimentales, organizativos y jurisdiccionales de la materia electoral. Con frecuencia reglamenta las disposiciones constitucionales en este campo.

En el sentido estricto, se refiere a cualquier ley cuyo objeto principal sea de naturaleza electoral, vale decir, aprobada por el Poder Legislativo, de nivel nacional o subnacional. Aunque la normativa sobre los *partidos políticos* tiene personalidad propia, podría considerársela como partícipe de la *legislación electoral* en la medida que los partidos son actores clave de los *procesos electorales*.

En un sentido amplio, comprende las disposiciones reglamentarias emitidas por el *organismo electoral* para desarrollar, precisar y completar la legislación y facilitar su aplicación en los *procesos electorales*. En la práctica, esa facultad reglamentaria puede ser extensa y en oportunidades ha sido usada de una manera proactiva, con interpretaciones más allá de la letra de la ley y apoyándose más bien en el espíritu de las normas. Igual observación vale para las resoluciones de órganos electorales jurisdiccionales que abandonan el perfil “legalista, protocolario, reservado” (Brenes, 2013, p. 305).

A veces, las disposiciones reglamentarias y las sentencias de los tribunales electorales son retomadas en la legislación, consolidándose al subir

de grado en la pirámide jurídica. La *cuota de género* en las *candidaturas* ilustra dinámicas en este sentido (Villanueva, 2008, pp. 159-258; Gilas, 2014, pp. 49-53).

II. Características y especificidades de la *legislación electoral*

En principio, la ley electoral no se distingue de cualquier otra norma aprobada con el mismo rango por el parlamento. Sin embargo, a menudo posee características adicionales que le dan especificidad y prueban su sensibilidad para los *actores políticos*.

La primera es la existencia de tiempos vedados para la aprobación de normas electorales. Países como Ecuador prohíben modificarlas un determinado tiempo antes de la *elección* o luego de la convocatoria. El objetivo es evitar cambios de reglas que favorezcan o perjudiquen a un actor en función de los resultados probables y anticipados de los inminentes comicios, y no alterar la labor técnica y jurisdiccional de los *organismos electorales*.

La segunda es la exigencia de que la *legislación electoral* sea aprobada con una *mayoría* calificada (en Chile, de 4/7 o 3/5, dependiendo del rango de la norma). Con un carácter más extendido, una disposición similar se utiliza en la designación de las autoridades de los *organismos electorales*, incluso con un umbral más alto, de dos tercios. La *mayoría* calificada no es tanto un asunto aritmético como un principio político: crear condiciones para que el *gobierno* y las oposiciones concuerden las reglas del juego político y electoral. La participación de los *organismos electorales* en el proceso ayuda a dotar a la legislación de un sello imparcial y de viabilidad técnica. Las reglas con consenso político, social e institucional brindan certezas a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivan el respeto de la norma y refuerzan la confianza de la *ciudadanía*.

La tercera es la previsión legal de que luego de cada *proceso electoral* se revise la legislación para superar los problemas planteados y asegurar la actualización de la ley. Si bien únicamente Panamá y Guatemala han establecido esta disposición, incluso señalando los procedimientos a seguir (Brown, 2010, pp. 34-37), en los otros países de América Latina

es frecuente la renovación periódica de la *legislación electoral*. Resulta común que no se celebren dos *elecciones* presidenciales consecutivas con el mismo marco normativo, como en México entre 1982 y 2012 (Alcocer, 2014, p. 125).

Tendencias de la *legislación electoral*

Por la frecuencia de las reformas, sin duda la *legislación electoral* en América Latina es la que más se ha modificado desde el retorno a la *democracia*.

Detrás de ese movimiento incesante se detectan pautas comunes (Romerero Ballivián, 2016, pp. 93-134). La primera es la continua extensión de las normas. La *legislación electoral* se vuelve cada vez más amplia, compleja, especializada, detallista –a veces casuística–. Las reformas añaden más que suprimen artículos, en general, para corregir problemas y dificultades de los procesos previos, e incluir temas que durante la *transición a la democracia* ni se consideraba pudiesen ser regulados en el ámbito electoral (regulaciones sobre medios de comunicación, encuestas, financiamiento y vida interna partidaria, etc.). En México, la legislación federal prácticamente extendió en un tercio la cantidad de artículos entre 1990 y 2014.

La segunda es la voluntad de pasar de la ley electoral al Código Electoral, como en Bolivia en 1999. El ánimo de reagrupar las disposiciones y aprobar un código proviene de la mencionada extensión de las leyes; la aprobación dispersa de leyes cortas, enfocadas en un aspecto específico, y complementarias de las principales; la aparición de nuevos tipos de *procesos electorales*, vinculados con la *democracia directa*, el *poder local*, etc. Los códigos se presentan como la oportunidad de ordenar la legislación dispersa y eventualmente suprimir contradicciones, además de gozar de un prestigio jurídico superior. A veces existía la pretensión implícita de que estuviesen menos sometidos al trajín de las continuas reformas, con la estabilidad que muestran los códigos de otros ámbitos. La ambición resultó vana pues aun en los países que los aprobaron, sobrevinieron cambios rápidamente. El código colombiano de 1986 cumplió tres décadas, pero partes significativas fueron modificadas por leyes de 2003, 2009 y 2011.

La tercera tendencia es el surgimiento de una *legislación electoral* local, inexistente o embrionaria en la transición democrática, incluso limitada en los Estados federales. Desde fines del siglo XX, la descentralización política y administrativa constituye una de las marcas del proceso democrático latinoamericano. La *legislación electoral* subnacional se ha extendido a países unitarios con vigorosas reformas de descentralización. La coexistencia de niveles de legislación plantea desafíos por el riesgo de roces en la definición de las atribuciones, competencias y jurisdicciones (Serna de la Garza, 2001, pp. 311-329), así como por la eventual necesidad de ajustes tras cambios normativos en el nivel nacional.

La cuarta tendencia ha sido la separación de la ley electoral de la de partidos u organizaciones políticas. Era frecuente que las disposiciones sobre los partidos estuviesen integradas en la normativa que regía los procesos y los órganos electorales. El impulso por fortalecer, institucionalizar, democratizar y regular el financiamiento de los partidos, una constante en América Latina, amplió los derechos y las obligaciones de los partidos, sin mayor relación con las escuetas reglas del inicio (Zovatto, 2008). Una consecuencia habitual fue la aprobación de leyes específicas sobre partidos, como en Bolivia en 1999 y Perú en 2003.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Derecho procesal electoral - Elecciones - Organismos electorales - Reforma política

Bibliografía:

- Alcocer, J. (2014). El ciclo de las reformas electorales en México. *Revista mexicana de Derecho Electoral* (6), p. 123-139.
- Brenes, L. D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Brown, H. (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tribunal Electoral. *Las reformas electorales en Panamá*, (p. 13-72). Panamá: PNUD/TE.
- Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: Organización de los Estados Americanos. *Reformas políticas en América Latina*, (p. 93-134). Washington: OEA.

- Serna de la Garza, J. M. (2001). Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (100), 311-329.
- Villanueva, R. (2009). La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Zovatto, D. (coord.) (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/Universidad Nacional Autónoma de México.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

LEGITIMIDAD

I. Etimología

Su raíz, **legis**, se refiere al verbo latino para ligar, unir u obligar¹. Su sufijo -dad, denota cualidad. En sus orígenes el término *legitimidad* se refiere a la correspondencia entre cantidad y calidad de los metales usados para acuñar una moneda y su valor. Con el tiempo esa relación de correspondencia intrínseca se traslada a los procedimientos por los cuales tiene lugar un determinado acto público o privado. De la misma raíz se nutren y a la vez diferencian, legalidad, que significa ajustado formalmente a las leyes, y *legitimidad*, que incorpora la aceptación subjetiva (conformidad) con dicho procedimiento.

II. Definición

El Diccionario de la Lengua Española (2014) expresa respecto de *legitimidad*, “cualidad de legítimo” y respecto de este término, consigna en sus primeras tres acepciones: “1. adj. Conforme a las leyes. 2. adj. Lícito (justo). 3. adj. Cierto, genuino y verdadero en cualquier línea”.

¹Del mismo derivan los términos ley, lealtad, liga y religión.

Aun acotando el campo definitorio, el término *legitimidad* refiere a “ajustado a derecho”, por lo que un acto, una norma o una sentencia se consideran legítimas si se ajustan al procedimiento establecido en su producción y el órgano del que emanan tiene competencia para emitirlos. En la segunda edición del Diccionario Electoral, Francisco Fernández Segado (citado en IIDH/CAPEL, 2000) expresa “la legitimidad de los regímenes descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza”.

Se entiende por *legitimidad* la cualidad en la que se asienta el reconocimiento del derecho al ejercicio de una posición de autoridad estatal sobre la base de la licitud del procedimiento de acceso a dicha posición y la forma y contenido del ejercicio de la misma.

III. Antecedentes

Habida cuenta de que el concepto de *legitimidad*, desde la arista de la *política*, reside en la justificación del ejercicio del *poder*, el fundamento de la relación de mando y obediencia, el desarrollo de esta justificación a lo largo de la historia es tan rico como extendido, pero a los fines de esta contribución se circunscribirá a la *legitimidad* democrática.

En la segunda edición de este Diccionario (IIDH/CAPEL, 2000) acertadamente se cita a Max Weber, para quien la justificación de la dominación, entendida como obediencia dentro de un grupo determinado a *mandatos* específicos, reconoce tres fuentes legítimas: el carisma o las cualidades excepcionales de una persona, reconocidas por los demás; la tradición o el respeto a las estructuras precedente al ordenamiento social en lo referido a la autoridad, y la justificación legal-racional o el ejercicio del *poder* por quien está designado de acuerdo con procedimientos regulados mediante normas.

De estos tipos, el último es el que se identifica con el Estado democrático de derecho contemporáneo y, más precisamente, con la denominada *legitimidad* de origen, es decir, la que se refiere al mecanismo colectivo que inviste de *poder* a un semejante.

Anteriormente, Rousseau asienta la *legitimidad* sobre el principio de *soberanía* del pueblo, entendiendo que la manifestación de éste expresa la voluntad general. En el razonamiento de Rousseau la voluntad general se constituye en fuente de la ley y del *poder* de establecerla, trasladando al legislador la representación el conjunto del pueblo.

Esta afirmación introduce como pilar de la *legitimidad* la idea de representación. Sin embargo, la organización de la representación requirió que emerjan herramientas sociales, como los *partidos políticos*, los que permiten que la representación se ejerza por delegación, y los mecanismos para expresarlas son el *sufragio* y las *elecciones*.

De esta manera, en esta concepción clásica, la *legitimidad* democrática se asienta en la representación, como ideal, y las *elecciones*, como instrumento dirimente de la misma².

En la doctrina argentina, el especialista Hernán Gonçalvez Figueiredo (2009) expresa

(...) en el derecho electoral el principio de seguridad jurídica se proyecta con una particular intensidad, puesto que tratándose del sistema que regula las vías democráticas de acceso al poder, garantizar la certeza y la observancia de las reglas de juego –de manera que aseguren comicios libres, inclusivos y genuinos– es una condición inexorable de la legitimidad de la autoridad de los gobernantes.

En su obra *Poder*, Guglielmo Ferrero (citado por Quiroga, 2012) expresa que “un gobierno es legítimo cuando el poder se atribuye y se ejercita según principios y reglas aceptadas por aquellos que deben obedecer” (pp. 60-61). Ferrero enumera cuatro principios de *legitimidad*: electivo, hereditario, aristocrático y democrático. Con relación a este último señala que quienes tienen el deber de obedecer tienen el derecho a escoger y a controlar a aquellos encargados de mandar.

Sobre la *legitimidad* de las *elecciones* existe variada bibliografía. En general, se entiende que la *legitimidad* radica en la existencia de normas claras para regular las *elecciones*, autoridad electoral imparcial, inexistencia de limitaciones arbitrarias para conformar el cuerpo electoral, libertad de expresión, de organización partidaria y de postulación de *candidaturas*, condiciones adecuadas de competencia en términos de campañas, libertad de *sufragio*, capacidad de control partidario, exactitud del recuento de *votos*, procedimientos de garantía.

La reflexión acerca del concepto de *legitimidad* no es estática, sino que a medida que evoluciona agrega componentes que obliga a clasificaciones, la primera y más conocida la que distingue *legitimidad* de origen (que es la descrita hasta aquí); la segunda, la *legitimidad* de ejercicio.

La *legitimidad* de ejercicio se refiere a la capacidad de satisfacer objetivos o valores sociales. No alcanza el procedimiento de *elección* de la autoridad ni de sanción legislativa para dotar al gobernante o a la norma de **imperium**. Bobbio (2009) afirma:

La legitimidad del Estado moderno no depende únicamente de los procesos democráticos de acceso al poder público, sino del carácter axiológico que la democracia moderna exige a los gobernantes cumplir, a través de la protección a los derechos (p. 401).

Elías Díaz (citado por López Hernández, 2009), distingue tres tipos de *legitimidad*: la que deriva de la legalidad o apego a la normativa; la que deriva del reconocimiento y la aceptación social; la que deriva de la justicia de las decisiones del *poder* político.

El panorama sobre el concepto de *legitimidad* en materia electoral no puede excluir la presencia del maestro Dieter Nohlen (2004) quien expresa:

Mi tesis general es que existen dos fuentes de legitimidad: la legitimidad de entrada (input legitimacy) y la legitimidad de salida (output legitimacy). La justicia electoral es parte del tejido o entramado institucional y contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada, pues dirige y vigila el proceso político de acuerdo al derecho a través del cual se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados.

Sin embargo, la democracia es también dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan por debajo de un cierto límite tolerable, parece difícil el mantenimiento de la afición de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos.

IV. Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yatama vs. Nica- ragua, junio 23, 2005:

Las elecciones municipales en la RAAN se realizaron con un abstencionismo del 80%, lo cual significa que las autoridades fueron legalmente elegidas, pero carecen de legitimidad porque no representan a la población, especialmente a los pueblos indígenas.

Como se ve, los requisitos ya contenidos en la Convención, fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericana al menos en dos aspectos importantes: a) no sólo el acceso al poder sino su ejercicio debe sujetarse al Estado de Derecho; se agrega, así, la “legitimidad de ejercicio” como principio interamericano a la ya reconocida “legitimidad de origen” (...)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, agosto 6, 2008:

Por su parte, el Estado argumentó que el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue producto de un proceso legislativo de creación, discusión, aprobación, promulgación y publicación, instruido dentro del marco previsto por la Constitución Federal y contó con la legitimidad apoyada en el respaldo de los representantes electos de manera democrática”. Asimismo, agregó que “[I]a decisión del legislador federal mexicano de establecer dicha modalidad de ejercicio de participación política, atiende al estándar de legalidad, en tanto recae dentro de las facultades que expresamente la Constitución Federal le confiere”.

Argentina, Cámara Nacional Electoral, fallo No. 4727/2011, octubre 18, 2011:

6°) (...) Partiendo de la premisa de que una “función del voto [es], básicamente, legitimar el mandato de quienes ocupan los cargos de dirección política en el Estado” (...), la necesidad de asegurar un nivel mínimo de concurrencia ciudadana a los comicios que satisfaga ese objetivo resulta indiscutible. (...)

En efecto, la participación electoral (...) desde una perspectiva intrínseca “es un hecho positivo en sí mismo que beneficia al sistema político, más allá de los resultados, de la calidad de los candidatos o de la capacidad de influencia del electorado” (...), mientras que desde una perspectiva extrínseca, “la participación electoral tiene un sentido instrumental; es un medio para un fin. Cumple objetivos fundamentales en la democracia representativa: selecciona gobernantes y programas, confiere legitimidad a los poderes públicos y facilita la gobernabilidad y la paz social. Se trata de cumplir con la premisa de la democracia representativa que requiere la existencia de una participación, incluso más allá de su intensidad” (...).

Argentina, Cámara Nacional Electoral, fallo No. 4297/2010, febrero 18, 2010:

Que asimismo se destacó, que “la democracia [es] la doctrina [...] que define la legitimidad del poder” y que los partidos deben necesariamente tenerla en cuenta puesto que actúan en el terreno político (...).

Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia No. 919 de las 9 horas del 22 de abril de 1999:

(...) necesariamente se debe garantizar desde las bases, la legitimidad de quienes potencialmente puedan asumir la titularidad de los órganos estatales, como depositarios de la soberanía de la comunidad política. Para lograr ese cometido, la estructura y organización de las diferentes Asambleas, deben forzosamente facilitar la deliberación, el pluralismo y la participación, lo que evidentemente se logra a través de la concentración de sus adherentes, en el caso de las distritales y de sus delegados en las subsiguientes y no a través de un poder, que sin duda, contravendría lo expuesto.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Partidos políticos - Poder - Política - Voto

Bibliografía:

Bobbio, N. (2009). Democracia: Los fundamentos. En: *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

- IIDH/CAPEL (2000). Diccionario electoral. San José, Costa Rica: IIDH. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
- López Hernández, J. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Recuperado de: <http://cefd.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/116/124>
- Quiroga, H. (2012). Repensar la legitimidad democrática. La opinión pública en debate. En: Cheresky, I. (comp.). *¿Qué democracia en América Latina?*, (pp.55-82). Buenos Aires: Prometeo/CLACSO.
- Gonçalves Figueiredo, H. (2009, enero 20). La seguridad jurídica y sus proyecciones en el derecho electoral argentino. *Revista Jurídica La Ley*.
- Nohlen, D. (2014). *Justicia electoral y consolidación democrática*. (Discurso). Acapulco, México. Recuperado de: http://www.nohlen.unihd.de/es/doc/institucionalismo_justiciaelectoral.pdf.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, (23 ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

Alejandro TULLIO

LEY DE LEMAS O DOBLE VOTO SIMULTÁNEO

I. Génesis del concepto

En un sentido estricto, el término *ley de lemas* refiere a la *legislación electoral* aprobada en Uruguay durante la década del 30 del siglo pasado, que establecía que los partidos se individualizarían en la competencia electoral con un lema (Ley 9.378 de 5/5/1934), serían personas jurídicas de derecho público (Ley 9.524 del 11/12/1935) y estarían sujetos a una serie de requisitos sobre la propiedad de esos lemas y su utilización (Ley 9.831 del 23/5/1939). En un sentido amplio, el término *ley de lemas* suele utilizarse como sinónimo de *doble voto simultáneo* (DVS), nombre del principal dispositivo del *sistema electoral* uruguayo.

Las *leyes de lemas* son importantes porque otorgan coherencia al uso del DVS. El dispositivo fue originalmente propuesto por el profesor belga Jules Borely, en su obra *Nouveau Système Electoral: Representation Proportionelle de la Majorité et des Minorités*, publicada en París en 1870. Años más tarde, el profesor uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga propuso un proyecto de ley en el que se establecían mecanismos para reconocer partidos, elegir legisladores por representación proporcional y DVS (Buquet, 2003). Sin embargo, el mecanismo fue incorporado al *sistema electoral* cuatro décadas más tarde con la aprobación de la Ley 3.640 del 11 de julio de 1910.

II. Definición y elementos conceptuales

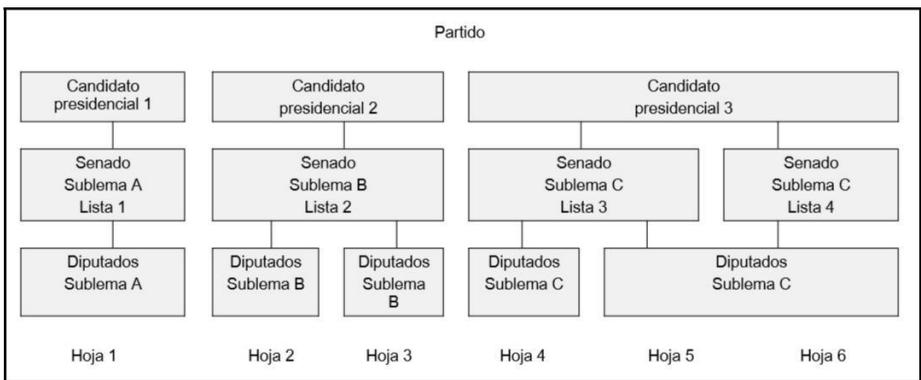
En términos sustantivos el DVS es un mecanismo de *voto preferencial intrapartidario* y supone que el destinatario primero del *voto* es el partido y sólo en segundo término el candidato (Buquet, 2003). La adopción de este mecanismo fue una solución óptima para los dilemas de acción colectiva de los partidos uruguayos, pues su naturaleza fraccionalizada generaba grandes conflictos a la hora de participar en *elecciones* competitivas. El DVS permitió votar unidos a partidos divididos, evitando así escisiones que afectaran su chance electoral. En el largo plazo, el DVS ha sido eficiente para mantener la unidad partidaria y favorecer la competencia interna en todos los niveles.

Entre 1918 y 1930, Uruguay utilizó el DVS únicamente para la *elección* presidencial, pero a partir de la reforma constitucional de 1934, cuando se unificó la *elección* de todos los cargos en un único acto electoral, el mecanismo comenzó a ser utilizado en todas las competencias (Buquet, 2003). La *lista* cerrada y bloqueada, utilizada desde los orígenes de la República, fue el medio material para desarrollar la arquitectura electoral donde los partidos, y en particular las fracciones, elaboran la oferta incluyendo en una misma hoja de votación la fórmula presidencial, la *lista* de candidatos al senado y la *lista* de candidatos a la cámara de representantes.

La Figura 1 presenta un ejemplo hipotético de aplicación del DVS, donde seis hojas de votación de un mismo partido compiten en una

circunscripción. Uruguay cuenta con un senado elegido en circunscripción única nacional (30 bancas) y una cámara de representantes con diecinueve circunscripciones plurinominales (99 bancas). El ejemplo permite ver cómo los actores diseñan la oferta electoral a partir de la fraccionalización preexistente y cómo las reglas de juego permiten votar por los partidos y establecer una preferencia en las diferentes competencias.

Figura 1



La hoja de votación 1 expresa el caso de una fracción homogénea en todos los niveles: tiene un candidato presidencial, una *lista* al senado y otra a la cámara de representantes. Las hojas 2 y 3 muestran a una fracción unida en el nivel nacional pero dividida en el distrito. Ambas hojas comparten candidatos a la presidencia y al senado pero cada una cuenta con su propia *lista* a diputados. Finalmente, las hojas 4, 5 y 6 ilustran el caso de una fracción nacional con disidencias en todos los niveles. La línea de división, sin embargo, no cuenta con la misma intensidad en el nivel inferior. Mientras la hoja 4 representa a un grupo con su propia *lista* a diputados que se alinea con la *lista* 3 de candidatos al senado, las otras dos hojas (5 y 6) responden a un mismo agrupamiento que prescinde de la disputa a nivel nacional con el objetivo de maximizar su chance electoral. Las tres *listas* acumulan *votos* bajo un mismo sublema (C). A su vez, las *listas* al senado también acumulan bajo un mismo sublema (C) con el fin de maximizar su chance en la competencia ante los otros sublemas del partido (A y B).

Como podrá apreciarse, el DVS regula la competencia interpartidaria, intrapartidaria e intrafraccional (Chasqueti, 2014). Los *actores políticos* cuentan con gran autonomía para diseñar la oferta electoral, lo cual es un factor imprescindible para mantener el equilibrio institucional del sistema. La disidencia fraccional cuenta siempre con la posibilidad (o garantía) de formar una nueva agrupación y comparecer electoralmente dentro del partido.

Con el paso del tiempo, la ingeniería electoral uruguaya fue perfeccionándose, generando así una oferta electoral amplia y diversa. Algunos estudiosos interpretaron este hecho como un indicador del incremento de la fraccionalización partidaria (González, 1991), pero otros mostraron que el fenómeno electoral convive con un nivel relativamente estable de fraccionalización parlamentaria (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998).

La reforma constitucional de 1996 eliminó el DVS para la *elección* presidencial, obligando a los partidos a presentar candidatos únicos; también eliminó la acumulación de *votos* a nivel de la cámara de representantes. Para resolver estos dilemas se crearon las *elecciones* primarias simultáneas y obligatorias para todos los partidos, seis meses antes de la *elección* general, con el fin de elegir a los candidatos presidenciales y a las convenciones nacionales y departamentales de los partidos. Pese a los cambios, el *sistema electoral* uruguayo sigue organizado con base en su pieza maestra, el DVS, que permite la acumulación de *votos* por lema en todos los niveles y la acumulación de *votos* por sublemas a nivel del senado.

Bottinelli (1991) señala que con frecuencia suele observarse al *sistema electoral* uruguayo en forma invertida, destacando su capacidad para acumular *votos* entre *listas* emparentadas (Pérez Pérez, 1970), cuando el verdadero supuesto del DVS es la partidización del *electorado* que antes que nada desea el triunfo de su partido y sólo en segunda instancia expresa la opción por los candidatos de su preferencia.

Los opositores al DVS han apuntado sus críticas hacia ciertos efectos que el dispositivo puede llegar a generar. En particular, se ha señalado la situación donde un candidato o *lista* obtiene más *votos* que cualquiera otra y aún así, no gana la *elección*. Eso ocurrió en Uruguay en 1971, cuando el candidato del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, resultó el

candidato más votado, pero el ganador de la presidencia fue Juan María Bordaberry, candidato más votado del partido ganador de la *elección* (ver Cuadro 1). Los votantes de Ferreira pueden haber sentido que el sistema los perjudicó, pero los críticos del DVS aprovecharon la oportunidad para decir que la voluntad de la *ciudadanía* había sido trampeada. No obstante, tanto los *actores políticos* como los *electores* conocían muy bien las reglas de juego y sabían que una situación así, por remota que fuera, podía llegar a ocurrir. Ni una sola voz de los derrotados discutió el *resultado electoral* con base en los efectos del DVS; las quejas estuvieron más centradas en las garantías del *sufragio* antes que en las reglas del juego (Nahum, 1998).

Finalmente, el DVS ha sido utilizado también en Argentina en el nivel provincial, pero a diferencia de Uruguay su adopción no fue el resultado de un amplio acuerdo entre los partidos sino una iniciativa unilateral de algunos actores interesados en resolver divisiones internas. La primera provincia que incorporó DVS fue San Luis en 1986; posteriormente se sumaron Formosa, Santa Cruz, Tucumán, Misiones, Chubut, Santa Fe, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, San Juan y La Rioja. A mediados de los 90, el *doble voto simultáneo* vivió su etapa de apogeo, pero lentamente fue siendo abandonado a cambio del establecimiento de *elecciones* primarias simultáneas y obligatorias. En la actualidad, el DVS sobrevive en la provincia de Santa Cruz, pese a que la justicia provincial

Cuadro 1: Uruguay. Elecciones presidenciales 1971

Candidatos/Partidos	Votos	Porcentaje
Bordaberry	379.515	21,9
Battle	242.804	14,1
Otros	59.305	3,8
Total Partido Colorado	681.624	39,8
Ferreira Aldunate	439.649	25,5
Aguerrondo	228.569	13,3
Otro	604	0,3
Total Partido Nacional	668.822	39,1
Otros partidos	313.673	18,1
En blanco / Anulados	48.647	2,9
Total	1.712.766	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

lo declaró inconstitucional. Los expertos argentinos están de acuerdo en señalar que la *legitimidad* del *doble voto simultáneo* se derrumbó en ese país en virtud de la actitud oportunista de muchos de sus promotores (primero los peronistas y luego los radicales aliancistas), que buscaban resolver dilemas electorales de su partido antes que procurar alcanzar un equilibrio institucional basado en las preferencias de los principales actores (Tula, 1997; Reynoso, 2004; Calvo y Escolar, 2005).

Vocablos de referencia:

Partidos políticos - Sistema electoral - Voto preferente

Bibliografía:

- Bottinelli, O. (1991). El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis. *Working Paper 3*. Heidelberg: Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, D. (2000). Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno. En: Lanzaro, J. (coord.). *La "segunda" transición en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, D. (2003). El doble voto simultáneo. *Revista de la SAAP*, 1-2., pp. 317-339.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chasquetti, D. (2014). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: FCS.
- Gonzalez, L. E. (1991). Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso Uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4.
- Nahum, B. (1998). *Manual de historia del Uruguay 1903-1990*, T. II. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Pérez Pérez, A. (1970). *La ley de lemas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Reynoso, D. (2004). Las desventajas del doble voto simultáneo. Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles Latinoamericanos*, 24, pp. 67-83.
- Tula, M. I. (1997). Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias: una mirada al caso argentino. *III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración*, AECPA, Salamanca.

LIBRE POSTULACIÓN

Libre postulación, también denominada *candidatura independiente*, es una modalidad o forma de postulación a cargos electivos en la selección de autoridades políticas que se lleva a cabo a través de un *proceso electoral*. Es una forma de oferta política en *elecciones* de diverso nivel, a partir de la cual se confiere a un ciudadano la posibilidad de ser electo en cargos públicos sin el concurso, ni principal ni complementario, de un *partido político*. Esta modalidad también se ha dado en llamar *su-fragio pasivo*. La condición de ciudadano (la posibilidad de votar y ser votado) se constituye como la piedra angular sobre la que se sostienen los mecanismos por medio de los que se ejerce la *ciudadanía* que, considerada en conjunto, se traduce en el ejercicio de la *participación y representación política*.

Las *candidaturas* individuales remiten al principio democrático de igualdad en el ejercicio de funciones políticas. Bajo este mecanismo toda persona que ejerza la *ciudadanía* en una nación o distrito electoral, tiene la potestad de elegir a sus autoridades y de participar como candidato en la *elección* de dichos cargos públicos. Así, se presentan como una modalidad de participación ciudadana, como una forma efectiva del ejercicio del derecho de *ciudadanía* a partir del pleno ejercicio de las libertades políticas.

Por diversas cuestiones de orden práctico o tradicional, el acceso a las *candidaturas* políticas no suele estar abierto en el modo que venimos describiendo. Las restricciones más comunes que se encuentran en distintos ordenamientos jurídicos suelen remitir a condiciones que diferencian los requisitos del ciudadano y del candidato electoral —limitaciones de edad, nacionalidad, tiempo de residencia, estar sometido a condena, incapacidad de *reelección* por estar en ejercicio del cargo u otros cargos en el *gobierno*—, y suelen abundar, entre otras, en las leyes y los estatutos electorales.

En lo que hace estrictamente a las *candidaturas independientes*, suelen verse restringidas por otro tipo de mecanismos. Si pensamos que una *democracia* está más cerca de su ideal cuanto mayor sean las oportunidades de los ciudadanos de convertirse en dirigentes políticos, la

apertura a los independientes se acerca a este ideal. No obstante, la teoría colisiona con la práctica en tanto que un *sistema electoral* que permita que cualquier ciudadano sea elegible puede terminar siendo ineficiente e incongruente con su función fundamental: el derecho general de participación en la producción de autoridades colectivas vinculantes que generan *representación política*. En un plano operativo, las *candidaturas independientes*, como todo derecho, deben contar con un conjunto de mecanismos institucionalizados que regulen su ejercicio —como las limitaciones en su número— para no distorsionar la oferta electoral. Hay otros mecanismos habituales, como la constatación del origen de los recursos y la acreditación de determinado porcentaje de apoyo ciudadano mediante junta de firmas.

En el ámbito latinoamericano cada país establece en su propio *sistema electoral* los requisitos y condiciones para acceder a las *candidaturas*. En lo que hace a estas instituciones, se pueden enmarcar en un continuo que va desde los más incluyentes, como Colombia y Venezuela, hasta los más excluyentes, como Argentina, Brasil, Nicaragua, Costa Rica y Uruguay, que son ejemplos donde el peso de los partidos es absoluto al ser el engranaje donde gira la totalidad del sistema representativo. Colombia (art. 108 constitucional y 9 del Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos) permite la presentación de candidatos no sólo a *partidos políticos* sino a movimientos sociales y a “grupos significativos de ciudadanos”. Venezuela permite no sólo a partidos y movimientos sino también a grupos de *electores* y ciudadanos por iniciativa propia (Ley Orgánica de Procesos Electorales, art. 47). De igual manera, Ecuador (Ley Orgánica Electoral, arts. 308 y 310) y Paraguay (Código Electoral, art. 85) se caracterizan porque ofrecen un espacio institucional relevante para movimientos políticos, como asociaciones de ciudadanos que se constituyen a fin de presentar *candidaturas a elecciones*.

Chile reconoce en su Constitución que los partidos no tendrán ningún privilegio o monopolio de la representación ciudadana (art. 19). Tanto Chile (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, art. 3) como Honduras (Ley electoral y de las Organizaciones Políticas, art. 5) son ejemplos que expresan dos vías de *participación política*: la que surge en torno a los partidos y aquella que

se ejerce por medio de las *candidaturas independientes*. Por su parte, República Dominicana (Ley Electoral, art. 76) permite las *candidaturas independientes* dentro de la órbita y el andamiaje de los *partidos políticos*.

Al igual que Chile y Venezuela, México se constituye como una forma mixta a partir de la *reforma política* de agosto del 2012, que eliminó el monopolio de los partidos (actualmente expreso en el art. 116 constitucional). Si bien las *candidaturas independientes* están protegidas por la Constitución, ésta plantea una cláusula de reserva explícita que permite al legislador ordinario imponer restricciones constitucionales al ejercicio de ese derecho. No todos los estados mexicanos las han incorporado a sus propios códigos de forma. Los estados de Zacatecas, Durango, Quintana Roo y Nuevo León han reglamentado el uso de las *candidaturas independientes*.

Panamá, por su parte, mantiene el monopolio partidista únicamente para las *elecciones* presidenciales, no así para las legislativas y municipales.

Diversos estudios empíricos sostienen que en el análisis comparado global las *candidaturas independientes* generalmente inciden poco en las *elecciones* legislativas o parlamentarias nacionales. Suelen tener impacto mayor en *elecciones* uninominales (presidente, gobernador, alcaldes, concejales) donde la figura del candidato pesa más que la de los partidos mismos, y en las *elecciones* más inmediatas a los ciudadanos, aquéllas que por su ámbito reducido les permiten competir en mejores condiciones, como es el caso de los municipios, cantones, comunas, corregimientos, concejales, etcétera.

El derecho internacional confiere a los Estados un alto grado de libertad legislativa en cuanto al diseño de sus *sistemas electorales* y tipos de *candidaturas*. Este criterio es compartido por múltiples organismos supraestatales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Vocablos de referencia:

Candidaturas independientes - Derecho electoral - Derechos políticos - Legislación electoral - Participación política - Reforma electoral

Bibliografía:

- Astudillo, C. (2015). La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En: Serna de la Garza, J. (coord.). *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrera Silva, A. (2014). Retos inconclusos de las candidaturas independientes: El derecho al sufragio pasivo en el Estado de México. *Apuntes electorales*, XIII (50), 97-127.
- De la Peza, J. (2007). Candidaturas independientes. En Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2015). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. México: INE/TEPJF.

Alejandra LAZZARO

LIDERAZGO POLÍTICO

Liderazgo político: Del enfoque clásico y su revisión a la luz de los nuevos tiempos

Existen múltiples definiciones de *liderazgo político*. En la primera edición de este Diccionario Electoral, José Luis Vega Carballo lo define como

(...) la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo (Vega, 1988, p. 419).

Esta definición lo ubica dentro de los límites del Estado como aparato y de los *partidos políticos* como instrumento que permite el acceso al *poder*. Remite también a la cuestión de las relaciones o formas de dominación, en buena medida caracterizadas por Max Weber (1944), que reconoce básicamente tres tipos de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática.

La dominación legal se da en virtud de la existencia de un estatuto, que establece que la obediencia de los seguidores no es hacia el líder o persona que detenta formalmente el *poder*, sino hacia la regla estatuida. Más aún, es la misma regla la que establece a quién y en qué medida se debe obedecer, obligando al líder a obedecer el imperio de esa ley o estatuto. Este tipo es sin duda alguna la forma de dominación que mejor responde a la idea que se tiene de la estructura moderna del Estado y de la *democracia*, dado que se deriva de procedimientos o mecanismos de *elección* o nombramiento establecidos por la ley o estatuto (Weber, 1944, p. 708).

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

La dominación carismática se da en razón de la devoción o adhesión afectiva que sienten los seguidores con relación al líder, dadas sus características personales. La obediencia –condición inmanente a la dominación– se da sólo con relación al caudillo y durará mientras existan las cualidades personales del caudillo que son objeto de reconocimiento por parte de sus seguidores. Este tipo de dominación carece de procedimientos ordenados para el nombramiento o sustitución del líder, al punto de que las instituciones políticas no existen sino es con relación a la vigencia del caudillo y su carisma. Al desaparecer el caudillo o perder su carisma, las instituciones se quiebran o desaparecen, dando paso a un nuevo orden, sea basado en un nuevo caudillismo o en otra forma de dominación. Precisamente por ello, la autoridad carismática, “en su forma absolutamente pura, es por completo autoritaria y dominadora” (Weber, 1944, p. 713).

Independientemente de que estas formas de dominación y, por ende, liderazgo, no se presentan de manera pura o absoluta, remiten al debate sobre cómo establecerles límites, ya sea de orden institucional y legal –cuya expresión por excelencia es la división de poderes inherente a la

concepción moderna de Estado y al modelo democrático como *sistema político*– y/o derivadas de formas de participación y control ciudadano sobre la gestión pública.

No obstante la vigencia de los elementos descritos para entender el liderazgo contemporáneo, la existencia de sociedades más informadas y organizadas demanda ampliar nuestra mirada sobre el *liderazgo político*, alimentando la noción con acepciones provenientes del mundo de la administración de negocios, el desarrollo organizacional y la psicología política, a modo de identificar elementos clave para enriquecer la noción. Dentro del primer filón –administración y desarrollo organizacional– encontramos acepciones que definen el liderazgo como “el proceso de influencia entre un líder y sus seguidores para alcanzar objetivos organizacionales” (Morin, 1983, p. 241) o –de carácter más general– aquellas que hablan de tener una visión y lograr que la gente la haga realidad o de la capacidad para influir sobre los otros, en particular por medios no coactivos (Heifetz, 1997, p. 45-46)

Estas definiciones resaltan elementos clave, como influencia, voluntad, comunicación interpersonal y capacidad de ayudar al grupo a definir y alcanzar objetivos, que configuran una concepción que entra en contradicción con las acepciones tradicionales en las que subyace la idea de que el mismo está sustentado en la personalidad o carisma de los líderes. Peter Senge resume esta tensión así:

Mientras prevalezcan estos mitos, reforzarán el énfasis en los hechos de corto plazo y los héroes carismáticos y no en las fuerzas sistémicas y el aprendizaje colectivo. La visión tradicional del liderazgo se basa en supuestos sobre la impotencia de la gente, su falta de visión personal y su ineptitud para dominar las fuerzas del cambio, deficiencias que sólo algunos grandes líderes pueden remediar (Senge, 1990, p. 419).

Liderazgo, poder, autoridad: Condiciones que brindan *legitimidad* al liderazgo

No se puede entender el liderazgo sin las nociones de *poder* y *autoridad*, ambas, frecuente y erróneamente indiferenciadas en el saber común.

Vega Carballo, citando a Weber, lo resume bien: el *poder* refiere a la relación social en la cual se produce la probabilidad de que un actor social imponga su voluntad, incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro; la autoridad remite a la capacidad de influir sobre otras personas con base en un *mandato* dado por esas personas (1998, p. 446). Así, toda autoridad implica el uso de una cuota determinada de *poder*, pero no toda persona que encarna un cargo de autoridad tiene *poder* efectivo. La autoridad, si es legítima, es decir, si ha sido otorgada por el grupo como resultado de esa suerte de contrato social o por el pueblo a través de instituciones como las *elecciones*, tiene la ventaja de que permite el uso de la fuerza por parte de quien detenta esa autoridad, para asegurar la consecución de los objetivos que sustentan al líder.

Siguiendo este hilo argumental, el liderazgo está dado no sólo por la autoridad conferida sino por el *poder* efectivo que el líder pueda ejercer. En este sentido, el *poder* es una condición inmanente al liderazgo, quedando al carácter o integridad del líder y a las normas del grupo y organización, el que sea usado para los objetivos establecidos. Esta idea es central cuando se habla de *liderazgo político* en *democracia*, dado que el *poder* en la *democracia* debe ser encauzado institucionalmente, de preferencia a través de una autoridad legítima, de modo que el líder responda a los intereses de la sociedad y esté sujeto a límites precisos. La existencia de instituciones tiene una doble condición: permite que el líder político pueda gobernar —es decir, favorece la eficacia del liderazgo— al otorgarle *legitimidad* en el uso del *poder* y la autoridad; pero también permite, en caso de que ese líder no represente de manera efectiva los intereses de la sociedad, contar con mecanismos que posibilitan su relevo por vías pacíficas y también legítimas.

III. Hacia una noción prescriptiva de *liderazgo político*

El *liderazgo político* puede ser definido como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles. Para ello, ese liderazgo busca hacerse con el *poder* y la autoridad que confiere el aparato del Estado —en su sentido

weberiano de asociación política— o, en caso de que no pueda detentar su administración, de aquellos mecanismos que le permitan influir sobre el rumbo y objetivos de ese Estado y de la sociedad en general. Así, el *liderazgo político* comporta la administración del Estado como aparato institucional, pero no se reduce a ella, reconociendo que las sociedades contemporáneas incluyen espacios autónomos de *poder* y autoridad del Estado que también coadyuvan a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Esta definición asume el *liderazgo político* con una clara dimensión normativa, en tanto la gente piensa y actúa bajo la visión de ese líder con las imágenes implícitas de un contrato social. Es decir, se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo en el sentido de que el líder político recibe un *mandato* legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y su visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Dado que el horizonte del *liderazgo político* son los fines de la sociedad, resulta importante establecer criterios para determinar qué son objetivos socialmente útiles. En este sentido, lo socialmente útil está dado por la capacidad de proponer una visión de sociedad, que sea integradora de los diversos intereses y perspectivas que la conforman, y que facilite la incorporación de todos o al menos del mayor número, en los esfuerzos por alcanzar las metas establecidas. Entonces, el *liderazgo político* es necesariamente un proceso de doble flujo entre el líder y sus seguidores; aunque siempre prevalezca una relación asimétrica entre el que gobierna y el que es gobernado, ambos se reconocen como actores válidos e influyentes en la construcción de los objetivos socialmente útiles. Ese alineamiento es en buena medida lo que dota al liderazgo de *legitimidad*.

Este marco de referencia sobre el liderazgo nos ayuda a realizar un rápido repaso de las modalidades y tendencias de *liderazgo político* presentes en la historia latinoamericana:

La tendencia al uso de la autoridad, parte de la visión de que las personas no saben lo que quieren y además son perezosas para luchar por sus intereses, lo cual sólo puede ser remediado por un gran líder que proponga una visión y las conduzca hacia la meta. Largamente presente en la política latinoamericana, refiere a liderazgos de tipo

autoritario, caudillista o carismático y paternalista, que aunque pueden ser tipificados autónomamente, con frecuencia combinan rasgos de uno y otro.

La tendencia al liderazgo pragmático, que define a aquellos líderes que se adaptan a cada coyuntura en el entendido de que sus actuaciones son expresiones de los deseos de la gente; es decir, asumiendo una visión distorsionada de lo que en la teoría se conoce como liderazgo situacional, los líderes adaptan su actuación y comportamientos a las cambiantes condiciones de la realidad y de las voluntades políticas que les rodean. El criterio orientador de esos líderes no es una visión sino las encuestas. No obstante ello, este enfoque aporta un elemento significativo para que el líder político sea eficiente y eficaz: la necesidad de que conozca el contexto organizacional y social en el que actúa, como condición para que incorpore destrezas que favorezcan la obtención de los objetivos comunes. Este factor implica que cada contexto y cada problema posiblemente demande destrezas y capacidades diferentes, lo cual tiende a ratificar que para la consecución de los objetivos organizacionales y sociales se requiere sumar los esfuerzos de todos los miembros de esa organización o sociedad.

La tendencia al liderazgo democrático que refiere a aquel líder que reúne los elementos típicos de la visión prescriptiva de *liderazgo político* presentada: capacidad de influencia, de producir la movilización voluntaria de sus seguidores, de proponer una visión integradora y de conducir a sus seguidores a la consecución de objetivos socialmente útiles y, por ende, compartidos. Por tanto, este tipo de liderazgo se da en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración del mayor número de actores y sectores. Es un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las *mayorías* en el *sistema político*. En razón de esto, el ejercicio del liderazgo democrático conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes. Así, por ejemplo, si el líder es débil para

el manejo de las instituciones, éstas tienden a perder eficiencia, eficacia y a volverse anárquicas; pero si el peso del liderazgo es mayor que el perfil de la institución, está tiende a desdibujarse bajo el manto del *autoritarismo*.

El *autoritarismo* tiene una suerte de relación de causa y efecto con el excesivo personalismo de la política latinoamericana. Prevenir el retorno de las tentaciones autoritarias o caudillistas pasa necesariamente por la creación de instituciones políticas fuertes, estables y sustentables. Como bien dice Joan Prats (1999):

(...) no hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que este se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad. (...) en lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras, los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos (...). Para enfrentar estos desafíos nos hace falta una idea diferente de liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación.

IV. Los límites del liderazgo en sociedades democráticas

Como dice James Payme, “siempre habrá políticos. Es cierto que recelamos de ellos, que examinamos con cuidado sus acciones y que las criticamos, pero estamos conscientes de que su existencia en la organización social es un hecho indiscutible” (1990, p. 7). De igual modo, podemos decir que siempre habrá líderes políticos, con capacidades personales y referentes éticos distintos, siendo interpelados por viejas y nuevas demandas ciudadanas. Desde la demanda de brindar ejemplo –Peter Drucker (1993) dice que la gente tiene la expectativa de que los líderes no deben comportarse como se comportan todos, sino que se espera que procedan como entienden que deberían proceder ellos mismos (p. 113)–, hasta la creciente demanda de *transparencia*, responsabilidad y *rendición de cuentas*.

Esto no desconoce las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a configurarse en líder político, sino que le plantea nuevos referentes de actuación. Mientras que durante muchos años los líderes políticos recibían una delegación de *poder* que les dotaba amplios niveles de autonomía, hoy la *ciudadanía* demanda activos representantes de sus intereses y menores niveles de discrecionalidad. En razón de ello, al *liderazgo político* se le imponen nuevos límites, asociados a la idea de que el *mandato* no está exento de rendir cuentas y, eventualmente, ser removido de sus cargos.

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

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Candidaturas - Cargos de elección popular - Ciudadanía - Mandato - Rendición de cuentas

Bibliografía:

- Blake, R., y Mouton, J. (1964). *The Managerial Grid*. Houston: Houston Golf Publishing.
- Block, P. (1993). *Stewardship*. San Francisco: Berrett-Kaehler.
- Covey, S. (1997). *Los siete hábitos de la gente altamente efectiva*. México: Paidós Ibérica.
- De Pree, M. (1989). *Leadership is an Art*. New York: Doubleday/Currency.
- Drucker, P. (1992). *Las nuevas realidades*, (2a. reimp.). México: Hermes.
- Drucker, P. (1993). *Gerencia para el futuro*. Colombia: Norma.
- Heifetz, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. España: Paidós.
- Jones, B. (1989). *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. Kansas: Lawrence, Kansas University.
- Lee, B., y Terence, E. (1995). *Organización y liderazgo: El arte de la decisión*. Estados Unidos: Addison-Wesley Iberoamericana.
- Likert, R. (1967). *The Human Organization*. Nueva York: McGraw-Hill.

- McGregor, D. (1960). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- McGregor, J. (1978). *Leadership*. Nueva York: Harper Colophon.
- Morin, G. (1983). *Los aspectos humanos de la organización*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Nervey, P. (1978). *Administración del comportamiento organizacional. Liderazgo situacional*, (7a. ed.). México: Trentis Hall.
- Payme, J. (1990). *Las motivaciones de los políticos*. México: Limusa.
- Prats, J. (2000). *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgo para reinventar y revalorizar la política*. Recuperado de: <http://www.arschile.cl/moodldata/2/Mod4/Mod4Gerencia/LiderazgosJPrats.pdf>.
- Raymond, A. (1967). Introducción. En: Weber, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rost, J. (1991). *Leadership for the Twenty-First Century*. Nueva York: Praeger.
- Sengue, P. (1998). *La quinta disciplina en la práctica*. España: Juan Granica.
- Sengue, P. (1990). *La quinta disciplina*. Barcelona: Juan Granica.
- Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of Leadership*. Nueva York: The Free Press.
- Vega, J. (1988). Liderazgo político. En: *Diccionario Electoral*, (1a. ed.). San José: IIDH/CAPEL.
- Wheatley, M. (1994). *Liderazgo y la nueva ciencia*. Buenos Aires: Granica.
- Weber, M. (1972). *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*, (2a. ed. En español). México: FCE.

Eduardo NÚÑEZ VARGAS

LISTAS

La presentación de candidatos para una *elección* puede asumir diversas formas. Cuando el cargo a cubrir es unipersonal la *candidatura* es uninominal: sólo incluye el nombre de un candidato. Cuando se eligen dos cargos que integran una fórmula indisoluble (por ejemplo, las fórmulas presidenciales que incluyen el nombre del candidato o candidata a presidente y a vicepresidente), la oferta electoral funciona igual que una *elección* uninominal.

En cambio cuando se deben elegir múltiples candidatos se recurre a las *listas* o planchas que incluyen los nombres de los nominados. Estas *listas* incluyen un número plural de candidatos, según el *sistema electoral* que se aplique. En algunos casos la *lista* debe contener tantos candidatos como cargos a distribuir haya; en otros casos la *lista* incluye el número máximo de cargos que un partido puede ganar aunque el total de cargos a distribuir sea mayor –se conoce como sistema de *lista* incompleta o de *voto* limitado –. (Por ejemplo, en la *elección* de senadores nacionales en Argentina, de tres cargos disponibles se asignan dos bancas al partido que sale primero y uno al partido que le sigue; en consecuencia, la *lista* sólo tiene dos candidatos, que es el máximo que un partido puede obtener).

Según la amplitud de los derechos del *elector* con relación a la oferta de *candidaturas*, las *listas* se clasifican en tres tipos principales:

Lista cerrada y bloqueada. La oferta electoral está determinada por el partido que presenta sus candidatos en un orden que el *elector* no puede modificar. El *elector* elige la *lista* tal cual ha sido presentada, sin poder alterar el orden de los candidatos, ni agregar o eliminar candidatos. Este sistema se utiliza, por ejemplo, en Argentina para la *elección* de diputados nacionales; allí coloquialmente se la denomina “lista sábana” por lo largo de la nómina de candidatos en distritos de gran magnitud y por el efecto arrastre que produce el nombre de los candidatos que encabezan la *lista*.

Lista cerrada y desbloqueada. Los partidos presentan la nómina de candidatos pero el *sistema electoral* autoriza a los *electores* a indicar su preferencia por alguno o algunos, reordenándolos en la nómina. El *elector* no puede eliminar –tachar– ni agregar candidatos, sólo está autorizado a modificar el orden de la nómina. A los efectos de determinar qué candidatos resultan electos, se hace un doble cómputo: primero se computan los *votos* recibidos por la *lista* y luego se cuentan las preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos y se los reordena. La *lista* cerrada y desbloqueada se utiliza con los sistemas de *voto* de preferencia, como es el caso de Perú para las *elecciones* parlamentarias.

Lista abierta. Este es el formato de *lista* que más libertad ofrece al *elector*. Los partidos presentan sus nóminas de candidatos y

el *elector* puede elaborar su propia *lista* eliminando candidatos y agregando candidatos de las *listas* de otros partidos. Algunos autores hacen una distinción dentro de este tipo de *lista*, reservando el nombre de *lista* abierta a aquella en la que el *elector* puede sólo excluir candidatos y llamando “**panachage**” al sistema en que el *elector* puede no sólo eliminar candidatos de una *lista*, sino también reemplazar candidatos de una *lista* con candidatos de otra o bien candidatos independientes. Con el sistema de *listas* abiertas se vota por candidatos individualmente considerados. Es el sistema que se utiliza en Brasil para la *elección* de los diputados nacionales.

Los tipos de *lista* producen efectos diversos en la competencia electoral y en la relación entre los partidos y los candidatos. En el caso de la *lista* cerrada y bloqueada, por ejemplo, los candidatos son más dependientes de las decisiones partidarias (o del resultado de las *elecciones* internas) ya que su posición en la nómina quedará fija en la *lista* y con ello sus chances de resultar electos. Cuando las *listas* son cerradas los candidatos compiten con los candidatos de otros partidos, pero no hay una competencia entre quienes ya han sido nominados por el partido.

Las *listas* desbloqueadas aumentan la autonomía de los candidatos con relación a los partidos. En efecto, una vez incluidos en la *lista*, sus chances de resultar electos no dependen exclusivamente del lugar que les asigna el partido, sino que pueden mejorar su posición o empeorarla según la preferencia de los *electores*. Cuando se aplica el *voto* de preferencia con la *lista* desbloqueada, además de la competencia entre partidos se produce una competencia *intra-lista*. Este tipo de competencia, por lo general, redundan en un aumento del costo de las campañas.

El tipo de *lista* también puede afectar la eficacia de las *cuotas de género*. En general, las *listas* cerradas y bloqueadas son más favorables a las candidatas siempre que el sistema de cuota o paridad incluya mandato de posición, es decir, que se garantice a las candidatas una ubicación en las *listas* en lugares con chances de resultar electas. Las *listas* desbloqueadas, en cambio, parecen no resultar favorables a las mujeres. Sin embargo, experiencias como las de Perú muestran que con el *voto* de preferencia y la *lista* desbloqueada, las candidatas han logrado mejorar su posición en la nómina de candidatos y resultar electas aun cuando el partido las

hubiera relegado a una posición sin chances en las *listas* presentadas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la representación de género no depende sólo del tipo de *lista* utilizado sino también del resto de los elementos del *sistema electoral* (cuotas, *paridad*, mandato de posición, pisos para desbloqueo, cantidad de preferencias autorizadas, etc.).

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Cuota de género - Voto preferente

Bibliografía:

- ACE Project – Red de conocimientos electorales. *Listas abiertas, cerradas y libres*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e03>.
- Archenti, N., y Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinão Pública, Campinas*, 13 (1), p. 185-218. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/op/v13n1/v13n1a07.pdf>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA-IPU-Stockholm University.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (3a. Ed.). México: FCE.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, (1a. ed.). México: FCE.
- Valles, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*, (1a. ed.). Barcelona: Ariel.

Delia FERREIRA

LOGÍSTICA ELECTORAL

I. Concepto

El término logística fue desarrollado en el ámbito militar y se utiliza en diferentes disciplinas, como la ingeniería y la administración, donde se considera como el proceso de planeación, instrumentación y control eficiente y efectivo en costo del flujo y almacenamiento de materias primas, de los inventarios de productos en proceso y terminados, así como del flujo de la información desde el punto de origen hasta el consumo, con el propósito de cumplir con los requerimientos de los clientes.

En el ámbito electoral, el término logística se usa para referir a un conjunto de actividades de la organización, preparación, administración y realización de los procesos electivos de los representantes políticos y gobernantes, bajo mecanismos y procedimientos establecidos en la ley que aseguran la emisión del *voto* de manera libre y pacífica, a todas las personas con derecho a participar.

La logística es implementada por la autoridad electoral mediante la planeación y organización detallada de una serie compleja de actividades vinculadas entre sí, que hacen posible que ciudadanas y ciudadanos que contienden por un cargo público, se postulen y sean electos a través del *voto* popular, para un periodo determinado.

II. Etapas de implementación de la *logística electoral*

La *logística electoral* se enfoca en las etapas que comprende cualquier *proceso electoral*: A) preparación de la *elección*; B) *jornada electoral* y *resultados de la elección*. Los procesos y procedimientos que involucran cada una de estas etapas comprenden:

A. Preparación de la *elección*

Esta etapa se refiere a la previsión de los elementos y realización de acciones que permitan el desarrollo de la *jornada electoral*. Entre otras:

La integración de las relaciones de votantes y los medios para su identificación.

La *capacitación electoral* dirigida a quienes integrarán las mesas receptoras de la votación.

La ubicación de las casillas y los mecanismos de publicidad.

La impresión de documentos, la producción de materiales electorales y su distribución.

El registro de los candidatos, de los representantes o comisarios de los *partidos políticos* que vigilan las actividades electorales.

Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares y definitivos.

La acreditación de observadores electorales nacionales e internacionales.

El diseño e implementación de sistemas informáticos para sistematizar y publicitar información sobre la *jornada electoral* y los resultados de la votación.

De la naturaleza de las actividades a desarrollar en esta etapa deriva que ésta sea la que demanda de mayor tiempo para su instrumentación.

Jornada electoral

Es el día en que se celebra la *elección* o *elecciones*. Inicia con la instalación de las casillas, centros de votación o lugares destinados a la recepción del *sufragio*, y concluye con el cierre de la misma y envío de resultados a la autoridad electoral. Su desarrollo depende del trabajo coordinado entre personal operativo en campo y las representaciones de la autoridad electoral en los distintos ámbitos geográficos, cuyas responsabilidades se resumen fundamentalmente en brindar asistencia electoral a los funcionarios encargados de recibir los *votos* con respecto a:

La instalación de la casilla.

El desarrollo de la votación.

El *escrutinio* y cómputo de la votación.

El cierre de la casilla.

La remisión de los paquetes electorales que contienen la documentación utilizada en la *jornada electoral* y las actas con los resultados.

C. Resultados de la *elección*

Se inicia con la entrega de los resultados de la casilla a la autoridad, acompañados con la documentación utilizada durante la *jornada electoral* –en la que se incluyen actas, boletas y *votos* emitidos por la *ciudadanía*–. Concluye con la realización de los cómputos de la votación total y, en su caso, con las declaraciones de validez de las *elecciones*.

III. Aspectos que afectan la *logística electoral*

La logística se implementa en diferentes ámbitos geográficos con diversas complejidades. Un ejemplo está en la capacitación que se imparte a quienes se encargan de recibir los *votos* durante la *jornada electoral*. Para ello es necesario que el personal se desplace a diversos puntos del territorio donde se organizan las *elecciones* para localizar a las personas que actuarán como funcionarios de casilla. Otro ejemplo está en la distribución de la documentación y materiales electorales.

Conforme a las problemáticas que impactan a la *logística electoral*, hay tres elementos que requieren atención especial: la distribución de la

población en el territorio donde se organizan las *elecciones*, la accesibilidad al mismo y las comunicaciones de las que se dispone.

Distribución de la población. Los ciudadanos son los principales actores del *proceso electoral*, su distribución a lo largo del territorio es un aspecto que no puede soslayarse. Así, localidades pequeñas y distantes hacen más complicadas distintas actividades en materia electoral.

Accesibilidad. Aquí se conjugan aspectos de carácter geográfico, tales como tiempos de recorrido entre diversos puntos de instalación de casillas o de centros de votación, vías de comunicación, superficie territorial, que, en situaciones complejas, se traducen en dificultades de acceso hacia distintas áreas de las demarcaciones electorales. Los factores medioambientales extremos también juegan un papel importante.

Comunicaciones. La escasa disponibilidad de medios de comunicación deviene en dificultades para llevar a cabo labores de asistencia electoral, sobre todo para la operación y funcionamiento de sistemas de información ya sea para el conocimiento de la correcta operación de los centros de votación o bien para el reporte de resultados.

La *logística electoral* varía dependiendo de las características del *sistema electoral* de cada país.

Vocablos de referencia:

Asistencia técnica electoral - Calendario electoral - Capacitación electoral -
Circunscripciones electorales - Documentación electoral - Escrutinios - Jornada electoral -
Mesa de votación - Proceso electoral

Bibliografía:

- Eccles, H. E. (1959). *Logistics in The National Defense*. Stackpole Co.
- Jomini, A. H. (2007 [1862]). *The Art of War*. (Traducción de Mendell, G. H., y Craighill, W. P.). Rockville: Arc Manor.
- Thorpe, G. C. (1917). *Pure Logistics: The Science of War Preparation*. Franklin Hudson Publishing Company.

M

MANDATO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El vocablo proviene de la expresión latina **mandatum**. Deriva del verbo **mandare**, que implica dar una orden o bien ejercer una facultad encomendada a una persona para que lo haga en representación de los individuos que le confían dicha tarea. Su naturaleza proviene de las propias instituciones jurisdiccionales del derecho romano, tanto en sus vertientes pública como privada, en la medida que cuando se hacía un contrato, ese *poder* o *mandato* a un representante sólo se podía disolver por causa de muerte o incumplimiento de la encomienda. Se entiende como **mandat** en alemán, **mandate** en la lengua inglesa, **mandament** en francés y **ordem** en portugués (Pereira Menaut, 2012).

II. Definición y elementos conceptuales

Un primer significado de tipo jurídico permite identificar que la palabra alude al ejercicio de una encomienda o facultad potestativa que le ha sido asignada a una persona o autoridad debidamente constituida, para que ésta ejerza la aplicación de un orden, una ley o un acto específico de *poder*. En este caso, dentro de las características del derecho y la *democracia* moderna, el otorgamiento de un *mandato* implica una cesión delegada de *poder* soberano, a partir de la cual, el mandatado (que adopta así la calidad de mandatario) realiza la tarea de *gobierno* u representación para la cual fue electo.

En este caso, la *elección* de un gobernante o mandatario por parte de la población implica el acto clásico contractual de transferencia directa

de la *soberanía* por parte de un grupo hacia un representante, quien la ejercerá en nombre de la nación, del pueblo o de los intereses particulares del grupo o clase social con el cual se sienta identificado o comprometido, y frente al cual tendrá o no que verse obligado, según sea el caso, a informar cómo ha ejercido ese *poder*, sometiéndose entonces al veredicto de ser ratificado o depuesto del encargo.

En las *democracias* modernas, la idea de *mandato* se asocia con el ejercicio de un principio representativo general que puede incluir la *elección* de un presidente o un primer ministro, en calidad de jefe de Estado o de *gobierno*, donde a partir del resultado de la consulta a un *electorado* concreto, deriva que una persona accede al cargo que podrá ejercer conforme a los elementos que se encuentren señalados por las leyes o la constitución (Manin, 1998).

III. Valoraciones actuales sobre los *mandatos* representativos

En la actualidad, el promedio de duración de los *mandatos* presidenciales y vicepresidenciales en América Latina se define en lapsos iniciales que van en promedio de los 4 a los 6 años, mientras que para los legisladores van desde los 2 hasta los 6 años, dependiendo del tipo de cámara legislativa de que se trate. A inicios del presente siglo, la región latinoamericana experimentó procesos consultivos en varios países para extender la continuidad directa de los *mandatos* presidenciales y legislativos bajo la premisa de ofrecer continuidad a los *gobiernos* surgidos de los procesos de transición democrática (Treminio, 2013).

Sin embargo, ese ciclo ha observado una contratendencia en la siguiente década puesto que deriva también de los vaivenes ideológicos entre izquierda y derecha, propios de la zona, lo que trae como consecuencia el acotamiento de los periodos de *reelección* continua, donde destacan casos recientes como los de Colombia (prohibiendo la *reelección* mediante reforma legislativa en 2015) o Bolivia (donde mediante referéndum constitucional en 2016, se prohibió la posibilidad de implementar la *reelección* presidencial indefinida, como si existe en países como Venezuela o Nicaragua).

Es muy importante considerar estos elementos debido a la fuerte impronta que nuestros sistemas y *formas de gobierno* recibieron en sus

orígenes por parte del modelo estadounidense, si bien algunos de ellos han ido migrando a esquemas más propios de las versiones semipresidenciales de corte francés o alemán.

El *mandato* puede limitarse o no en el tipo de funciones que se le atribuyen. En el caso de los legisladores, su *mandato* puede ser de tipo libre o autónomo (esto es, irrestricto y sujeto al libre criterio de quien ejerce el cargo), o bien puede ejercerse bajo un carácter imperativo, lo cual implica que sus actos se encuentran condicionados y, por tanto, cada decisión debe ser consultada con sus *electores* o con los liderazgos de su partido o grupo parlamentario en un acto de disciplina interna, a efecto de poder emitir un *voto* en respaldo o no a una determinada acción política o legislativa (Gaxie, 2004). En caso de no hacerlo, podría ser castigado o incluso separado del cargo, en tanto el partido “reclama” dicho espacio y procede a la sustitución del mismo con su suplente o con alguien designado por la dirección partidaria. Sin embargo, por lo general la desobediencia de un legislador deriva en la posibilidad de que éste migre a otro grupo parlamentario, convirtiéndose así en tránsfuga o bien adoptando un estatus como legislador independiente, sin pertenencia a una bancada, lo que supone perder muchos de los recursos y privilegios que recibiría siendo parte de alguno de los grupos legislativos.

Una discusión añeja sobre el tema del *mandato* se deriva de la pregunta de si su alcance es constitucional o estrictamente parlamentario (sinónimo aquí de los escaños o curules). Esto es, si pertenece a los partidos o se define como perteneciente a los distritos y los votantes que se asientan en las demarcaciones territoriales de donde provienen los representantes. Esta diferencia no es menor en caso de prevalecer la posibilidad de permanecer en el cargo, debido al conocimiento y vínculo de *legitimidad* con que los representantes populares son respaldados por sus *electores* a partir, justamente, de su permanencia en el escaño (Fearon, 1999).

Siguiendo este criterio, la duración de un *mandato* representativo se puede fijar bajo un plazo único o ser susceptible de prórroga mediante una *reelección*, dotándolo en este caso de una duración similar o bien reduciéndolo (normalmente a la mitad) respecto al periodo con que originalmente se accedió al cargo. Igualmente, el *mandato* puede ser

continuo –sin más limitación que el ser derrotado en los comicios– o de tipo discontinuo –esto es, que el cargo debe ser abandonado en algún momento para poder postularse nuevamente en otro–. También puede ejercerse de manera vitalicia, es decir, ya no a partir de un proceso de *elección* popular, sino como producto de una designación generada por una instancia individual o colegiada, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto muchas veces supone un proceso de negociación política de alto nivel, donde los cargos vitalicios responden al principio de reconocer a personajes públicos con altos merecimientos o, de manera más común, premiar a cuadros y dirigentes de larga trayectoria dentro de los propios *partidos políticos*. Fuera de los países democráticos de la actualidad, el carácter vitalicio de los cargos fue un rasgo distintivo que marcaba la diferencia entre las cámaras altas (usualmente ocupadas por los señores feudales y los aristócratas de alta alcurnia, teniendo incluso un carácter hereditario) y las cámaras bajas populares (que justamente eran asignadas a los “comunes”, que provenían de los estratos regulares o de bajo rango).

Otra vertiente de la acepción de *mandato* tiene que ver con el principio electoral que define al escaño, en tanto sea de manera mayoritaria o de alcance proporcional. El problema de las fórmulas de asignación de los escaños define diferencias importantes entre los tipos de legislador, pues los asociados con una base mayoritaria por lo general han hecho un mayor esfuerzo de campaña y vínculo con sus *electores*, mientras que la *legitimidad* de los de naturaleza proporcional se ve usualmente disminuida frente a los primeros (Nohlen, 2015). Sin embargo, en la actualidad un *mandato* puede ser interrumpido a partir de que las previsiones legales definan o no la destitución de un representante popular o del titular de un Ejecutivo. En este caso, cabe primero ponderar los elementos de inelegibilidad e incompatibilidad con que las leyes constitucionales y electorales prevén para que una persona pueda ejercer un cargo de *elección* popular de manera adecuada (Leininger y Thibaut, 2007).

De manera posterior al acceso al *poder* se pueden emplear mecanismos de evaluación y control del *mandato*, tales como la revocatoria (también conocida como **recall**, cuyo caso más reciente en Iberoamérica fue el ejercido en la República de Venezuela en el año 2004 para destituir al entonces presidente Hugo Chávez). Bajo dicha figura, a partir de los

tiempos y condiciones que les sean marcados por la ley y la constitución respectiva, los *electores* deberán pronunciarse en una proporción que debe ser similar en número de *votos* más uno, a la cantidad con los que fuera electo originalmente dicho mandatario u representante popular (Altman, 2011).

Por otra parte, se tiene el uso del *juicio político*, instrumento mediante el cual los legisladores de una o ambas cámaras, convertidos en jurado, están en la condición de ejercer los mecanismos de *rendición de cuentas* necesarios para determinar si el representante popular o mandatario debe cesar de forma definitiva el ejercicio de sus funciones o, al menos, separarse del cargo bajo el formato de licencia para enfrentar a la justicia común sin la protección legal asociada con el cargo en ejercicio (conocido en muchos países como fuero). En caso de probarse su inocencia, el mandatario puede volver al ejercicio del cargo (Pérez Liñán, 2009).

IV. Perspectivas de los *mandatos* representativos en América Latina

Recientemente se han presentado varios casos importantes en Latinoamérica donde el Poder Legislativo ha procedido a la remoción de los titulares del Ejecutivo a través del *juicio político*, como, por ejemplo, en Honduras (2009) y Paraguay (2012). Situaciones similares se han dado en Guatemala, en 2015 (donde el presidente renunció antes de que el **impeachment** fuera consumado), y Brasil, con el caso de la presidenta Dilma Rouseff, en 2016.

Sin embargo, en el ámbito iberoamericano la construcción de los regímenes de *gobierno* y las estructuras constitucionales que han imperado a lo largo de la historia como Estados libres y soberanos, ha hecho que la regularidad y cumplimiento de los *mandatos* legales para los titulares del Poder Ejecutivo no siempre hayan sido cubiertos de manera adecuada. Destacan, en ese sentido, las situaciones en que los gobernantes han aplicado facultades extraordinarias o *poderes* de emergencia que han llevado al ejercicio de mecanismos tales como la suspensión de las garantías individuales y/o la declaratoria de estados de excepción o de sitio (Wright, 2015).

Un caso más lamentable en la interrupción de los *mandatos* políticos se deriva de los golpes militares y la instauración de *gobiernos* de corte dictatorial, cuyo *mandato* se fundamenta bajo el principio de restaurar el orden constitucional perdido y la supuesta promesa de convocar a nuevas *elecciones* en un plazo breve, cuestión que por lo general no se cumple y, si se realiza, se emprende bajo situaciones de control y con ausencia de mecanismos democráticos plenos. En ese sentido, el problema de los *mandatos* y sus implicaciones, tanto en lo que toca a la duración de los *gobiernos* como en lo relativo al control y evaluación regular de los desempeños gubernativos y en materia de representación, pasan indefectiblemente por un cambio importante del valor de la *participación política* en los *procesos electorales* de la región.

Sin duda, la presencia de una mayor estabilidad en el marco de los esquemas constitucionales debe ser un factor de certeza en la construcción de esfuerzos para pasar de los *gobiernos* tradicionalmente formados con una sola fuerza, a tener las posibilidades de contar con mecanismos que puedan lidiar de manera eficiente con composiciones políticas donde los *electores* empujan de forma decidida hacia la presencia de *gobiernos* de coalición plurales, donde los *mandatos* se produzcan mediante la negociación entre varias fuerzas y ello haga superar las situaciones de colapso y bloqueo que surgen de la confrontación clásica de los *gobiernos divididos* y sin mayoría.

Se puede concluir que una combinación idónea entre reformas estructurales y constitucionales puede redundar en la obtención de avances sustanciales que puedan romper con el círculo vicioso de suponer que enmendando el tipo y alcances de la estructura del *mandato* representativo, finalmente se producirán los éxitos colectivos que demandan nuestros diseños políticos. Sin lugar a dudas debe ponerse mayor atención a las capacidades ciudadanas de acompañamiento que permitan “devolver” y “empoderar” de manera directa a segmentos más amplios de la población, para que éstos sean quienes precisamente permitan una toma de decisiones y acciones en política pública con mayor consenso, sin por ello asumir la prolongación de la lucha que se despliega contra los *partidos políticos* y los *procesos electorales*. Esta tendencia se puede revertir, justamente, teniendo mejores *mandatos* y resultados derivados de los mismos.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Formas de Estado - Formas de gobierno - Juicio político - Participación política - Representación política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance. En: Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*, (pp. 55-97). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Leininger, J., y Thibaut, B. (2007). Incompatibilidades. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1141-1151). México: FCE/IDEA/IIDH/IFE/TEPJF/Universidad de Heidelberg.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Pereira Menaut, G. (2012). *Tópica. Principios de derecho y máximas jurídicas latinas*. Madrid: Rasche.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: FCE.
- Treminio Sánchez, I. (2013). Reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXXI (91), 59-85.
- Wright, C. (2015). *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy. A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador and Peru*. Lanham, MD: Lexington Books.

Víctor ALARCÓN OLGUÍN

MANIPULACIÓN

I. Concepto formal

Se entiende por *manipulación* un ejercicio velado y sinuoso, irrepentino y abusivo del *poder*. Se trata de un proceso interactivo el cual,

del mismo modo que la corrupción y el secretismo, carece de *legitimidad* a diferencia de la persuasión, el discernimiento o convencimiento que se inscriben en la esfera de la dominación legítima, según la planteara el sociólogo alemán clásico Max Weber, en la forma de actos fundamentados en la conciencia, la comprensión y obediencia del dominado.

La *manipulación* parte de relaciones asimétricas de influencia y *poder*. Ataca psíquica y sociopáticamente la dignidad e integridad, así como la autonomía y calidad de vida de las personas. Es una forma de robar su capacidad de decisión propia. Pero, sospechosa y llamativamente, no se considera un acto penado por ley, quizás debido a su carácter de evento sumergido, velado, inasible en las sombras del *poder* fáctico e ilegítimo, generado invariablemente lejos de la esfera de lo público y perceptible. Siempre sobrepasa y se impone por sobre las capacidades reflexivas y deliberativas de sus víctimas, minando su capacidad de decisión y haciendo que el manipulador tenga ventajas desproporcionadas para perseguir su bienestar a costa del daño que inflige a los demás, saltándose, entre otras, las protecciones y garantías del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la *manipulación* milita contra toda posibilidad de que los afectados puedan ejercer su raciocinio libremente, definir su situación, defender sus derechos humanos y promover sus intereses en un entorno de lúcida autonomía o liberalidad, donde puedan calcular los costos y beneficios de sus acciones. Todo esto es un peligro manifiesto para un orden democrático-liberal y sus instituciones electorales, lo mismo que para cualquier sociedad o Estado de bienestar. De ahí la importancia estratégica que el fenómeno posee (curiosamente muy poco estudiado) en el campo de la *política* real o **realpolitik**, que es el de las relaciones de *poder* por excelencia, donde se establece el balance de ganadores-perdedores de las contiendas por el predominio. No obstante, de la mano con la corrupción y la falta de *transparencia*, su presencia se extiende a otros territorios de la convivencia social.

En efecto, la corrupción se presenta en cualquier relación social o campo de la actividad humana en su dimensión psicosocial y cultural, donde la parte dominante se impone vertical y unilateralmente a otras en virtud de que éstas carecen de control, conciencia y conocimiento sobre las condiciones de la situación en que se encuentran y de los hilos

que se mueven en su derredor. Aunque la imposición de cualquier curso de acción tiene siempre consecuencias reales, lo cierto es que, dentro del campo de la interacción social manipulada, no hay manera de que las partes perjudicadas puedan vislumbrarlas anticipadamente, tampoco analizarlas y mucho menos impedir las; sólo les queda afrontarlas como hechos consumados.

Sin embargo, la corrupción no es infalible. Existen casos en que, si los actores en riesgo sospechan algo de lo que les ocurre antes de ser desarmados e influidos de hecho, pueden ofrecer resistencia a la insinuación o simulación del manipulador, quien intenta sojuzgarles sin que lo sepan. La dificultad extrema radica en que, dentro de las funciones ocultas y sutiles que éste realiza, se halla el fabricar impresiones de la realidad que escondan las tretas, tramas invisibles y montajes utilizados para engatusar a quienes, por no estar conscientes de tales fingimientos, no pueden ofrecer resistencia. Por eso se dice que todo manipulador es también un prestidigitador.

Como es fácil de suponer, la “definición de la situación” (de la que tanto nos hablan en sociología y psicología social, los denominados “interaccionistas simbólicos”) aquí no la producen los actores dirigidos, por lo que la imagen que se forman del cuadro de la situación presente y sus implicaciones —la realidad **ex ante**— será producto de una invertida o falsa consciencia, y no se corresponderá con los resultados de las acciones —la futura realidad, **ex post**—. Pero, en tales casos, no por ser falaz la definición de situación que hacen los sorprendidos actores, la acción derivada deja de ser real en sus consecuencias: éstas sólo distarán de ser las que imaginaron y esperaron, por lo cual viven y padecen las ilusiones que el manipulador les fabrica en la mente como realidad fatua, fantasmal o “virtual”, a fin de confundirlos e imponerles su voluntad y objetivos.

Claro está que, al igual a como acontece con la dominación asentada sobre las bayonetas, aquella que utiliza como arma clave a la *manipulación* es una supremacía inestable, precisamente por no tener a su favor los elementos de la obediencia, la disciplina y la racionalidad de las acciones sociales y las relaciones del *poder* legítimo o autoridad. Y aunque la imposición de cualquier curso de acción tiene siempre consecuencias reales para los actores, lo cierto es que, dentro del campo de la

interacción social manipulada y cuando ella tiene éxito, no hay modo de que las partes afectadas puedan vislumbrarlas anticipadamente, tampoco analizarlas y menos impedirles; sólo les queda afrontarlas como hechos consumados a cuyas consecuencias deben atenerse irremediabilmente, a menos de que tomen conciencia, se resistan o rebelen en contra, tal como pensaba Karl Marx respecto de la conciencia de clase social, un ingrediente indispensable para alentar las luchas entre clases o fracciones de clase, en medio de procesos de cambio acelerado.

Como lo observamos a primera vista, no es casual que la corrupción, sea su naturaleza casual o sistémica (estructural), tenga en la *manipulación* y la desinformación armas muy importantes en su beneficio, en cualquier nivel o esfera de la realidad social donde se produzca, incluidas la opinión público-mediática y la dominación de masas, los macro-grupos sociales y hasta los países o bloques de *poder* geopolítico.

Cuando logra sus propósitos, el manipulador no tiene que recurrir al uso manifiesto de la fuerza, ni a la coacción física palpable u otros medios evidentes de ejercer presión. Para él, la relación de *poder* se torna muy “económica”, ya que no se ve forzado a persuadir ni convencer a sus sometidos. Tampoco tiene que sujetarse a los escrúpulos, valores éticos y procedimientos normales establecidos para regular un ejercicio legítimo y cristalino del *poder* o de la hegemonía sociopolítica en el sentido propuesto por Antonio Gramsci y, cualquiera que sea su fundamento, tipo e instrumentos, sean los mismos personales o adquiridos del entorno sociocultural, tecnológico o físico. Realmente el manipulador no respeta consideraciones ni protecciones para los actores más débiles o simplemente confiados y desprevenidos –los más expuestos a ser víctimas de las acciones sociales manipulativas – cuando de perseguir sus fines se trata.

II. Irrracionalidad del *poder* manipulativo

Cuando la gestión manipulativa resulta ser exitosa, se vuelve una variante eficaz del maquiavelismo, una filosofía política según la cual los fines justifican los medios –es lo que Weber llamó una “ética de valores absolutos”–, por ende irresponsable al rehusar medir las consecuencias de los actos humanos. Ello ante la imperiosa necesidad de que el príncipe mantenga su dominio sobre el súbdito, el fuerte sobre el débil y desposeído de recursos de *poder*.

Al rechazar la *transparencia*, la argumentación y el cultivo del discernimiento por parte de la persuasión –procesos que en la *democracia* auténtica se aplican para llegar al consenso–, los manipuladores, en versión del maquiavelismo, comúnmente apelan a las dimensiones instintivas de la mente individual y colectiva, a impulsos inconscientes, a deseos y aspiraciones insatisfechas, también a dependencias emocionales y pasionales de la conducta individual o de masas, que generalmente operan como fuerzas subliminales. Se esmeran por provocar reacciones impremeditadas que no requieran la aquiescencia ni el raciocinio, por obviar discursos que justifiquen las pretensiones de dominio, por evitar todo recurso metódico de justificación y convencimiento.

En contraste, la *política* influida por las corrientes filosóficas del liberalismo, opuestas a la concepción maquiavélica, presupone que las partes involucradas en las decisiones de nivel colectivo que se toman en una sociedad –por ejemplo, las relaciones entre gobernantes y gobernados–, no estén sujetas a interferencias que eliminen a tal punto la racionalidad, que los dominados no sepan lo que hacen o lo que les hacen quienes ejercen autoridad o influencia sobre ellos. Aún más, se opera bajo el supuesto de que las relaciones sociales son las variables independientes en esos intercambios y decisiones, y que las relaciones políticas controladas por el *gobierno* son las variables dependientes. Obviamente que, cuando predomina la acción manipuladora en la esfera del *gobierno*, se invierten tales variables.

Desde la perspectiva del liberalismo democrático, cuando eso sucede los individuos y la sociedad pasan a una condición desventajosa y contraproducente de alienación, o sea, se da una pérdida del control sobre las condiciones de existencia. Esto mismo sería aplaudido, desde el polo opuesto, por los seguidores de la escuela maquiavélica de la *política*, quienes consideran que la función de los gobernantes (incluso de los que se dicen democráticos) es dirigir y sojuzgar desde arriba a los pasivos ciudadanos transformados en una masa amorfa y dócil, en un conjunto desarticulado de “objetos del *poder*” fácilmente manejables, incapaces de coordinar resistencias o rebeliones, como podrían hacerlo si fueran “sujetos del *poder*” (o verdaderos ciudadanos).

En una versión extrema de esa postura, popularizada por la teoría elitista de la historia, a las masas se les niega toda capacidad para go-

bernar o para participar en la toma de decisiones, debiendo por ello ser conducidas y manipuladas por dirigentes autoritarios. Éstos no deben dudar en utilizar cualquier medio que conduzca al fin deseado de mantenerlas en subordinación perpetua, aun cuando ellas mismas se imaginen lo contrario. Tal es la condición para una *governabilidad* o *go-bernanza* exitosa. Si en esta maquiavélica tarea fallan la propaganda, la conspiración y la violencia mental, otros métodos más duros les seguirán, como la represión, la tortura y la violencia corporal. Esta tradición se proyecta con cierto disimulo en el desarrollo de las formas ocultas de la propaganda moderna.

III. La propaganda y la *manipulación* subliminal

La llamada psicología de las masas (recordar en esto a Sigmund Freud y Gustave LeBon) descubrió en este siglo las fórmulas y técnicas de la propaganda política para encarar ciertas situaciones críticas de contención o cambio político en favor de la permanencia de los círculos gobernantes versus las masas dominadas y desprotegidas. Con las experiencias del nazi-fascismo en Europa y la demostrada utilidad de los **mass media** tanto allí como en Norteamérica, para efectos de impulsar la movilización de guerra y el apoyo masivo de la población se puso en claro el enorme potencial persuasivo y manipulativo de la radio, la prensa, el cine y, luego, de la televisión e internet con sus redes sociales, sobre todo cuando se trataba de encubrir los verdaderos móviles de muchas de las decisiones en contra de la vida y propiedad de millones de personas y de los intereses de gran cantidad de Estados.

En algunos casos se echa mano del ocultamiento o la tergiversación de imágenes y móviles, con tal de avanzar en la promoción velada de intereses. Surgieron así los llamados por Vance Packard **hidden persuaders** o especialistas en la publicidad subliminal, quienes apelan a la inconsciencia de los ciudadanos y a las percepciones distorsionadas por medio de estímulos muy sutiles, fabricados desde el exterior de los sentidos de los consumidores, para atraer sus *votos* o capacidad de compra. Se supone que los efectos subliminales atraviesan la percepción consciente o analítica para inscribirse directamente como cadenas de estímulos inatajables en el inconsciente, desde donde dominan la conducta individual o colectiva en un plano fantasmagórico o espectral.

Cuanto mejores sean las técnicas, serán más sutiles las impresiones y más eficaces las reacciones.

Los comunicadores ocultos deben cultivar la desinformación, los datos descontextualizados y las impresiones retorcidas como bases de su gestión. Ésta debe ser definida como puramente técnica o profesional, es decir, como actividad aséptica desde el punto de vista de los contenidos reales de las comunicaciones y de las cualidades intrínsecas de los productos, así como con respecto a posibles valoraciones éticas o connotaciones políticas que requieran explicación y, sobre todo, una plena y consciente justificación.

Finalmente, recordemos que un persuasor subrepticio no ve razón en rendir cuentas pues es un sujeto política y socialmente irresponsable, desregulado o “anómico”, es decir, presa de la “anomia” o de conductas que no responden a reglas ni valores y tradiciones sociales comúnmente aceptables en un grupo o sociedad. Esto debe verse con preocupación en el contexto de las *democracias*, donde la publicidad y *transparencia* de los actos del *poder* son la base de la *legitimidad*, la racionalidad comunicativa de la que nos habla Jürgen Habermas, y de los consensos que normalmente se deberían establecer entre gobernantes y gobernados, líderes y seguidores, dominadores y dominados, para decir que existe una *democracia*, en particular una *democracia* política liberal.

IV. Política de imágenes y el videopoder (o videocracia)

La irrupción de la televisión y de las redes digitalizadas en el campo de las luchas políticas y electorales ha traído un cambio cualitativo en las relaciones de *poder* en las *democracias*, que aún no cuenta con marcos regulatorios sólidos en las escalas nacional y global. Esto se debe principalmente a que ha puesto al descubierto el enorme potencial corruptor y manipulador de los **mass media**, de sus dueños y directores. Este *poder* se basa en la publicidad, la propaganda y la cháchara con que se logra, mejor que con otros medios, el predominio de la imagen, de la forma sobre el contenido y el fondo, de los mensajes que se lanzan al público.

Por eso es que ahora hablamos del surgimiento de una “sociedad digitalizada”, por una parte, y de una “sociedad del espectáculo”, por otra,

así como de una *política* transformada casi en un apéndice de la industria cultural del entretenimiento y la farándula. En ambas se cometen graves faltas contra la privacidad y los derechos de protección frente a investigaciones e incursiones abusivas y otras formas de *manipulación* y espionaje que se hacen a diario y de manera vertical, es decir, desde los altos poderes fácticos, establecidos y ocultos a la percepción cotidiana de los usuarios de redes y medios masivos.

Así, en la sociedad digitalizada el *poder* de las redes sociales comienza a igualar, y hasta a sobrepasar, el *poder* de los medios tradicionales como la televisión, la radio, la prensa escrita y la industria editorial, no sólo en la comunicación social, sino también en la política electoral, cuando los candidatos y sus partidos se apoyan en el emergente *poder* masivo de las redes de internet para capturar adeptos e inclinar a su favor los resultados en las urnas. Sin embargo, se ha abierto un nuevo espacio social enorme a los persuasores y manipuladores, quienes perfectamente pueden utilizar las redes para sus fines de control y dominio sociopolítico. Este proceso es reforzado por la tendencia cada vez mayor de los **mass media** tradicionales a incursionar en redes, junto a infinidad de organizaciones no gubernamentales, empresas y hasta burocracias públicas, a efectos de expandir el radio de operación de la publicidad comercial, la propaganda y otras técnicas y tácticas de la *manipulación* mediática, orientadas a crear dependencias y contagios emocionales y subliminales a granel, en masa, en esta ocasión potenciadas por la penetración, inmediatez y sensación de validez y plena *legitimidad* que imprime el *poder* video-gráfico y la telemática a las comunicaciones manipulativas y persuasivas. Por ello éstas adquieren un valor agregado antes poco o nada explotado: la bi- y la multi-direccionalidad que permiten al receptor de mensajes responder a los contenidos e interactuar con los comunicadores si lo desean, o bien internalizar los contenidos y directrices explícitos e implícitos o latentes de un modo pasivo y acorde con los objetivos de los poderes dominantes en el mercado y la *política*, las artes, la cultura, la religión, etc., volviéndose una especie de “mercancía sociopolítica” muy parecida a la que se gesta, manosea y transa en los mercados económicos y financieros.

Un claro ejemplo de lo anterior es una manipuladora encuesta de Facebook realizada en 2012 (Kramer, Guillory y Hancock, 2014). En

ella se comprueba que las emociones y otros estados de ánimo son contagiosos en la red al igual que físicamente, entre ellos las preferencias y las opiniones, las actitudes y las creencias. Según esta fuente, mediante un experimento masivo realizado sin el conocimiento de 689.003 afiliados a la red, se demuestra que los estados emocionales son transferibles inconscientemente de un actor virtual prepotente a otros actores virtuales masivos y pasivos mediante contagio emocional e impresiones irracionales, sin que haya interacción directa entre la gente, siendo suficiente la exposición verticalizada entre dichos actores y en total ausencia de signos y contenidos a nivel de conciencia. El objetivo de Facebook era descubrir cuánto impactan los estímulos propios divulgados “hacia abajo”, hacia el público semi-esclavizado de usuarios, bajo el supuesto de que otras redes, como Google y su propaganda comercial intercalada sin el consentimiento de los usuarios, lo hacen por igual desde sus muros.

El efecto final de esta acumulación de *poder* manipulativo, concentrado y elitista, es un aumento exponencial de la alienación social. Como bien dijera Herbert Marcuse (1968) en un análisis del proyecto de la “Gran Sociedad” del presidente Lyndon Johnson, titulado “El individuo y la Gran Sociedad”:

(...) no son solamente la velocidad y el alcance lo que distingue los medios de comunicación de masas (incluidas ahora las redes sociales) de sus predecesores. La introduce la cualidad nueva por la progresiva transferencia de poder del individuo humano al aparato técnico y burocrático (...), del control personal al control remoto de una máquina o grupo de máquinas a todo un sistema mecanizado (...). Lo que ocurre en realidad es que en esta transferencia de poder se produce también una transferencia del sentimiento de responsabilidad: se exime al individuo de ser una persona autónoma: en el trabajo y en el tiempo libre, en sus necesidades y satisfacciones, en su pensamiento y en sus emociones.

De manera conexas a la sociedad digitalizada se da el surgimiento de una sociedad del espectáculo (ambas sociedades de masas consumidoras de símbolos, impresiones y emociones), así como de una *po-*

lítica transformada casi en un apéndice de la industria cultural del entretenimiento y la farándula. De allí la gran tentación de los comunicadores por recurrir al uso de la *manipulación* simbólica y subliminal en la televisión y otros medios masivos (incluida la internet y las redes sociales), en vez de agudizar la persuasión y el discernimiento racional del público masivo (en general, de la *ciudadanía* y cada individuo como ente autónomo), es decir, con base en argumentos y análisis sopesados de hechos, tendencias y tramas de coyuntura, dentro de un marco regulador y protector de los derechos humanos y la libertad.

Este nuevo *vídeopoder* totalitario lleva a escalas masivas la *manipulación* y sus distintas formas de desinformación y tergiversación, haciéndolas más sugestivas, sutiles y efectivas que en el pasado, cuando la prensa y la radio dominaban el escenario. Así, el llamado “Teorema de Thomas” –que establece que cuando se define colectivamente una situación dada como real, ésta se torna real en sus consecuencias–, propuesto en 1928 por el prestigioso sociólogo norteamericano William Isaac Thomas, se ha visto, una y otra vez, validado empíricamente por el nuevo *vídeopoder mass*-mediático y sus efectos de contagio, con su potente impacto sobre los procesos personales y grupales de la simbolización, la interpretación y fabricación de imágenes y significados.

Partiendo de esa proposición, los nóveles magos de la publicidad y la propaganda política pueden fácilmente llevar a sus pasivos receptores a inclinar su pensamiento, emociones y conducta en direcciones previstas, hacia situaciones provocadas artificialmente. Éstas, al ser definidas como reales o verídicas, producen los resultados calculados por las cúpulas del *poder* económico, político o cultural, que controlan los medios masivos. Entonces es cuando la realidad se confunde con la ficción y la *manipulación* con la persuasión. Y aunque las causas de la conducta sean cuestionables o producto de falsas alarmas, como suele suceder en muchas crisis financieras o pánicos bursátiles, no dejan de ser efectivas sus catastróficas consecuencias.

Se ha observado que el discernimiento con respecto a los fines y medios de la acción política y la razón del *voto*, cede fácilmente en los procesos eleccionarios contemporáneos frente a los designios y esfuerzos publicitarios de las élites manipuladoras por vender sólo impresiones superficiales o “efectos especiales”. La discusión alrededor de ideologías,

programas y plataformas retrocede comúnmente ante la presión sugestiva, plagada de imágenes intuitivas y cargadas de tonos emocionales, que mueve a las sociedades del espectáculo. Los votantes son conducidos a tomar decisiones electorales en el “mercado de los votos”, tal como lo hacen cuando actúan como consumidores de bienes y servicios, es decir, guiados por los aspectos extrínsecos del valor de lo que se les ofrece tan atractivamente.

Cuando la *manipulación* sugestiva e inconsciente se vuelve consustancial con el uso del *poder* y la influencia personal en cualquier campo de la actividad humana y social, profesionalizándose al máximo de su potencial, se presta entonces como una excelente arma técnica para la conspiración.

Toda conspiración es una *manipulación* estratégica y compleja, llevada a cabo meticulosa y sistemáticamente, apoyada por hilos invisibles, trucos y trampas ocultas, acompañada por los más diversos montajes, conducente a desestabilizar a un adversario incauto, meterlo en callejones sin salida y dejarlo impotente. Una vez que éste se halla carente de suficientes medios de defensa, entonces se le aplican otras tantas y perniciosas tácticas del *poder*. A escoger están las presiones y amenazas directas, el chantaje, el engaño y otras estratagemas poco decorosas, todas ellas encaminadas a enlodarlo, confundirlo y doblarlo. En el fondo, la conspiración, con esa mezcla de herramientas soeces, se vuelve un arma al servicio de la *política* de la fuerza, sólo que aplicada en el plano psicológico y social.

La *manipulación* desenfrenada de gustos y preferencias, de actitudes y demás componentes profundos de la psique individual y colectiva, ya no es un instrumento deleznable sólo en manos de los dirigentes de regímenes autoritarios o totalitarios, como el nazi-fascismo. Si bien es cierto, fue en éstos donde los métodos de la propaganda masiva fueron perfeccionados y se emplearon con audacia sin límites durante la primera mitad del siglo XX —en especial por el Tercer Reich—, en las *democracias* de masas se ha vuelto casi una norma la aplicación de esos métodos en los *procesos electorales* posteriores a la Segunda Guerra Mundial, para lo cual son incesantemente perfeccionados en laboratorios de técnicas subliminales y de la publicidad mercadológicamente orientada.

Al principio se creyó que la *ciudadanía*, como base de la *democracia* liberal, no se prestaría a un asalto a la razón de esa magnitud. Pero lo cierto es que, en la actualidad, este tipo de *manipulación* de alto vuelo y masificada escala ha podido superar el papel tradicional de la educación cívica, dada la fuerza que ha adquirido la industria publicitaria y de la comunicación social. A los dueños de ese lucrativo negocio, ahora telematizado, capaz de crear corrientes de *opinión pública* y política sobre bases muy superficiales y crudas, no les importa el descubrimiento de la verdad por los ciudadanos, mediante el debate, la razón y la persuasión, sino ganar una *elección*, o bien hacer calar un designio oscuro por medios sutiles que escapen al control consciente y al raciocinio de los votantes.

Los juegos mediatizados en las videocracias de nuestro tiempo recorren espacios ensanchados como nunca antes, y tienen mayor potencia y alcance sobre las realidades sociales y políticas que cualquiera de los imaginados a finales de la Edad Media. De igual manera se expanden y agravan sus posibles implicaciones éticas, cuando la *manipulación*, mediante los hilos ocultos del *poder*, salta ya por encima de las fronteras nacionales, universalizándose en la “aldea global” que presagió Marshall McLuhan a principios de los años 60.

No es que el ejercicio encubierto del *poder* haya desaparecido de las esferas microscópicas de la vida social, sino que se ha visto relanzado en sus dimensiones macroscópicas por fuerzas tecnológicas, políticas y militares, que operan sin regulación ni contención alguna. Va quedando así en claro que está pendiente la enorme tarea de diseñar un nuevo orden mundial, pluralista, igualitario y democrático, incluso un *gobierno* mundial, que tutele y ponga a todas esas fuerzas bajo los *escrutinios* de racionalidad, la *transparencia* y la democrática *gobernanza*, los tres fundamentos para construir una nueva moral cívica y universal que prevenga y contrarreste los dañinos efectos del *poder* manipulativo, esta vez a escala planetaria.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Democracia - Participación política - Propaganda electoral - Poder

Bibliografía:

Aubuchon, N. (1997). *The Anatomy of Persuasion*. Nueva York: Amacom.

- Braiker, H. B. (2004). *Who's Pulling Your Strings? How to Break the Cycle of Manipulation*. Estados Unidos: MacGraw-Hill.
- Bursten, B. (1973). *Manipulator: A Psychoanalytic View*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Cialdini, R. B. (1993). *Influence: The Psychology of Persuasion*. Estados Unidos: Harper Business.
- Coons, C., y Weber, M. (eds.) (2014). *Manipulation: Theory and Practice*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Day, N. (1999). *Advertising: Information or Manipulation*. Springfield, N. J.: Enslow Publishers.
- Ellul, J. (1973). *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. Estados Unidos: Vintage.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Estados Unidos: Yale University Press.
- García Mantilla, E. (1990). *Subliminal: Escrito en nuestro cerebro*. España: Bitácora.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. Una aproximación*. España: Gustavo Gilí.
- Marcuse, H. (1968). El individuo y la Gran Sociedad. En: Groos, B. M. (ed.). *A Great Society*. Estados Unidos.
- Iyengar, S., y Kinder, D. R. (1993). *La televisión y la opinión pública*. México: Gernika.
- Key, W. B. (1993). *The Age of Manipulation: The Con in Confidence, The Sin in Sincere*. Estados Unidos: Madison Books.
- Kramer, A. D. I., Guillory, J. E., y Hancock, J. T. (2014). Experimental Evidence of Massive-Scale Emotional Contagion Through Social Networks. *PNAS*, 111 (24), 8788-8790.
- Merton, R. K. (1982). The Self-Fulfilling Prophecy. En: Rosenblatt, A., y Gieryn, T. F. (eds.). *Social Research and the Practicing Profession*, (pp. 248-67). Cambridge, Massachusetts: Abt Books.
- Packard, V. (1992). *Las formas ocultas de la propaganda*. Chile: Sudamericana.
- Pratkanis, A. R., y Aronson, E. (1999). *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*. Estados Unidos: Holt Paperbacks.
- Sartori, G. (1988). Video Power. *Government and Opposition*, 24 (11), 39-53.
- Schiller, H. (1974). *Los manipuladores de cerebros*. Argentina: Editorial Granica.
- Simon, G. K. (1996). *In Sheep's Clothing: Understanding and Dealing with Manipulative People*. Estados Unidos: Parkhurst Brothers Publishers Inc.
- Simpson, C. (1996). *Science of Coercion: Communication Research and Psychological Warfare, 1945-1960*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Thomas, W. I., y Swaine Thomas, D. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Nueva York: The Free Press.

José Luis VEGA CARBALLO

MAYORÍA

I. Concepto

Cualidad de mayor. Parte de un conjunto de objetos o personas que tiene un número más grande que el resto. En el mundo de la *política*, *mayoría* reconoce dos acepciones, una de tipo sustantivo y otra procedimental. En sentido sustantivo, *mayoría* indica quién es el titular del *poder* político o en nombre de cuántos se gobierna: la parte mayor de una población o “el grupo de los más”. Ya en su clásica tripartición de las *formas de gobierno*, Aristóteles diferenciaba entre el *poder* en manos de uno solo, de pocos o de muchos, y esta distinción ha ejercido una fuerte influencia hasta el presente, donde *mayoría* se asocia generalmente con *democracia*, en oposición a la monarquía (o tiranía, en su versión corrupta) y a la aristocracia (u oligarquía).

En un sentido procedimental, en cambio, *mayoría* no señala cuántos sino cómo gobiernan. Refiere a una regla para la determinación de los ocupantes de uno o varios cargos en *elecciones* o para la toma de medidas grupales por comunidades políticas u órganos de *gobierno* colegiados, como las asambleas legislativas o las comisiones parlamentarias. La regla se aplica tanto en colectividades donde sus miembros son personas físicas como en aquellas en las cuales los integrantes son unidades políticas, asociaciones o entidades jurídicas de distinto tipo. Como técnica de decisión, la *mayoría* es alternativa a la unanimidad, la proporcionalidad y el *sorteo*.

Aunque generalmente se las juzgue como intercambiables o se las considere equivalentes, *democracia* y regla de la *mayoría* se superponen, pero no son idénticas. En una *democracia* no todas las *elecciones* ni

todas las decisiones se resuelven según el principio mayoritario y, a su vez, comunidades políticas e instituciones no democráticas recurren a la regla de la *mayoría* para escoger autoridades o adoptar medidas. El rasgo distintivo de una *democracia* no es un principio decisorio, sino el número de personas convocadas a expresar su opinión o voluntad (Bobbio, 2003).

II. La *mayoría* como técnica para adoptar decisiones

A. Tipos y cómputo

Las *mayorías* pueden diferenciarse según su tamaño, por la cantidad de *votos* que la componen. Así se distingue entre *mayoría* “absoluta”, integrada por más de la mitad de los votantes, y *mayoría* “relativa”, la más numerosa entre todas las mociones o postulaciones, incluso cuando la suma de las demás la superen (por ello también es denominada en algunos casos “primera *minoría*”). Una *mayoría* “simple” es la que sobrepasa el umbral de la mitad de los *votos*, mientras que una *mayoría* “calificada” o “reforzada” o “supermayoría” requiere reunir una cantidad superior a ese número (dos terceras partes, tres cuartas partes, por ejemplo).

El tamaño de la *mayoría* implica diferencias en las garantías para las *minorías* y en la eficacia para la toma de decisiones (Sartori, 1992). Una *mayoría* calificada cercana a la unanimidad o estipulada en un umbral de *votos* muy exigente proporciona importantes reaseguros para las *minorías*, pero puede resultar poco efectiva, al punto de bloquear la adopción de cualquier medida. Por el contrario, una *mayoría* relativa, en particular una muy inferior a la mitad de los *votos*, reduce notoriamente los costos de decidir, pero ofrece pocas garantías para las *minorías*. A su vez, los resultados obtenidos por una *mayoría* relativa son más inestables o vulnerables que aquellos a los que se arriba por exigencia de una *mayoría* calificada. Por eso se suelen fijar topes más altos para cambiar las reglas de jerarquía superior, como las constituciones, o para resolver sobre asuntos de suma importancia.

Las *mayorías*, cualquiera sea su tipo, se computan sobre los que participan en una votación, pero en algunos casos puede exigirse de forma adicional la intervención o presencia de un número mínimo de los habilitados para votar como requisito para considerar válida la votación o vinculante a su resultado. Esta cláusula es común en los cuer-

pos colegiados y en ciertos mecanismos de *democracia directa*, y está orientada a proteger a las *minorías* y a resguardar la *legitimidad* de la decisión adoptada.

Por otra parte, el cómputo de la *mayoría* se realiza sobre los *votos* y no sobre los participantes individuales en la votación, por lo que la regla de la *mayoría* es operativa cuando cada uno de los votantes individuales dispone de un *voto*, y también cuando todos o algunos de los votantes tienen derecho a emitir dos o más *votos*, como sucede bajo las prácticas del “*voto plural*” o “*voto múltiple*”.

B. Orígenes y evolución

Como técnica de decisión colectiva ampliamente difundida, la regla de la *mayoría* es un fenómeno de los tiempos modernos. En el mundo antiguo y medieval por lo común las propuestas y medidas se adoptaban en grupos pequeños y de composición homogénea mediante unanimidad o amplio beneplácito, y por procedimientos poco formalizados, como la aclamación o el consentimiento silencioso. Estas prácticas continúan incluso hasta el presente en agrupaciones de tamaño reducido e intereses poco diferenciados, pero han sido y resultan difíciles de mantener en colectividades de gran magnitud e integración heterogénea, donde una mayor dispersión de las preferencias o la complejidad o el valor de las cuestiones a resolver, complica el logro de acuerdos, exige métodos más institucionalizados o ambas cosas.

El principio mayoritario comenzó a adquirir cierta importancia y proyección en las comunidades cristianas de la Edad Media, cuando al momento de elegir a sus autoridades asomaron las disidencias y resultó engorroso arribar a la unanimidad, a la que se consideraba como de inspiración divina. Las primeras innovaciones ensayadas para sortear bloques o conflictos disponían la armonización de criterios cuantitativos y cualitativos que tornasen viables las resoluciones por aclamación. En caso de desacuerdo, se seguía una variante de la regla de la *mayoría* combinada con la fórmula de la **maior et senior pars**, la “parte más grande y sabia”: los más ancianos, sabios o influyentes debían contarse dentro de la *mayoría* (Colomer, 2001, 2004). Al establecer una *mayoría* calificada, que comprendía a su vez a los más respetados o los más poderosos (o ambas

cosas), se esperaba el repliegue o reacomodamiento de las *minorías* para llegar a la ficción de la unanimidad.

El nuevo criterio facilitó la toma de decisiones y dispuso controversias, al punto que dentro de la iglesia cristiana lo aceptaron también como sagrado y lo adoptaron para la *elección* de diferentes cargos de relevancia. A lo largo del Medioevo, el cambio se extendió asimismo entre los consejos convocados por los monarcas y las asambleas de nobles y, en general, a cuerpos colegiados de gran escala.

Con el paso del tiempo, y con sentido más práctico o de conveniencia, nuevos inventos sobre la regla de la *mayoría* suprimieron el componente cualitativo y exigieron sólo una preponderancia numérica calificada, luego rebajada a una *mayoría* absoluta y, en ciertos casos, a una relativa, tanto para adoptar una decisión como para declarar al ganador de una votación. Estos procedimientos se afianzaron y extendieron con el fin del absolutismo y la emergencia de una concepción pluralista del orden político, en donde la disidencia o el desacuerdo no atentaban contra la unión de una comunidad. Con la consolidación de los parlamentos modernos, el surgimiento de los *partidos políticos* de masas y la extensión del *sufragio* universal, las reglas de *mayoría* se encontraron con el derecho de las *mayorías* para decidir.

La *mayoría* relativa, adoptada originalmente como criterio para la *elección* de los miembros de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido, se encuentra aún hoy vigente en ese país. Conocido como “**first past the post**”, también su uso se ha extendido hasta el presente para la integración de la cámara legislativa de representación popular en antiguas colonias británicas como Estados Unidos, Canadá e India. Entre fines del siglo XIX y principios del XX, varios países de Europa continental, en particular aquellos atravesados por múltiples divisiones sociales o religiosas, abandonaron la regla de la *mayoría* para la *elección* de los parlamentos y adoptaron normas que generaban múltiples ganadores parciales, como las inspiradas en el principio de representación proporcional. En América Latina, bajo la inspiración de la constitución estadounidense, se solía elegir presidentes mediante reglas de *mayoría* relativa, pero tras la oleada democratizadora iniciada a fines de la década del 70, casi todos los países de la región cambiaron progresivamente hacia

reglas más inclusivas, como la de *mayoría* absoluta o *mayoría* relativa calificada con segunda vuelta. Y una tendencia similar, de principio mayoritario a algún tipo de proporcionalidad, también se registra en el método de *elección* de los congresos nacionales latinoamericanos desde los tiempos de la *participación política* limitada a los sectores más acomodados hasta la actualidad.

C. Ventajas y desventajas

Frente a la unanimidad, la regla de la *mayoría* provee una mayor rapidez para adoptar medidas y permite sortear el **status quo** mediante un procedimiento simple y fácil de comprender. Sin embargo, como técnica para decidir, la **mayoría** presenta algunos problemas y desventajas. Por un lado, produce un ganador absoluto y ese resultado puede no resultar compatible con los derechos de las *minorías* o del individuo. Por eso, varios países han establecido una protección constitucional para ciertos derechos, dejándolos a resguardo del desenlace de una *elección* o de la aprobación de una ley. Por otra parte, el empleo mecánico de la regla de la *mayoría* puede incentivar a la toma de medidas arbitrarias o carentes de justificación, o bien a soslayar procedimientos formales o informales más complejos, como los debates y las negociaciones, que permitirían arribar a soluciones consensuadas y así evitar ulteriores conflictos. Por último, ciertas variantes de la regla de la *mayoría* son muy sensibles al contexto o a las condiciones bajo las que se aplican. La presencia de dos o más opciones o la utilización de ciertas pautas de votación relativas a la secuencia o a la selección de las alternativas, puede impedir que las preferencias de la *mayoría* se traduzcan en decisiones o bien producir resultados no apoyados por una *mayoría*.

Vocablos de referencias:

Democracia - Doble vuelta electoral - Minoría - Quórum - Sistemas electorales - Voto

Bibliografía:

- Bobbio, N. (2003). La regla de la mayoría: Límites y aporías. En: Bobbio, N. *Teoría general de la política*, (pp. 462-489). Madrid, España: Trotta.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona, España: Ariel.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona, España: Gedisa.

- D'Alimonte, R. (2013). Teoría de las decisiones colectivas. En: Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (dirs.). *Diccionario de política*, (pp. 423-426). Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Jones, M. P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.
- Sartori, G. (1992). Técnicas de decisión. En: Sartori, G. *Elementos de teoría política*, (pp. 279-304). Madrid, España: Alianza.

María Inés TULA

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Ver: DEMOCRACIA DIRECTA

MEDIDA CAUTELAR

I. Definición, elementos conceptuales y presupuestos

Para la Real Academia Española, cautelar, del latín **cautela**, es preventivo, precautorio; precaver proviene del latín **praecavēre**: prevenir un riesgo, daño, peligro, para guardarse de él y evitarlo. Las *medidas cautelares* son disposiciones que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia. Indistintamente, se utilizan las expresiones *medidas cautelares*, precautorias, provisionales, de carácter provisional, asegurativas.

El concepto clásico lo aporta Piero Calamandrei (1936): “constituyen la anticipación provisional de ciertos efectos de la decisión definitiva, dirigida a prevenir el daño que podría derivarse del retraso de la misma” (citado por Chinchilla, 1993, p. 173). Son un componente inescindible de la tutela judicial efectiva, del derecho de toda persona a obtener justicia.

En palabras del profesor García de Enterría (1995):

(...) la potestad de acordar medidas cautelares no es un poder jurisdiccional substantivo e independiente del poder jurisdiccional de decidir un proceso en cuanto al fondo; es un simple medio instrumental de hacer que esa decisión de fondo pueda pronunciarse en condiciones de ser efectiva (p. 65).

Aclaran Chinchilla (1993, p. 177) y González (2002, p. 18) que por *medida cautelar* necesaria ha de entenderse la adecuada, requerida o imprescindible, cualquiera que ella sea, para la tutela del derecho o interés lesionado y, en consecuencia, no limitada a determinado tipo o figura preestablecida por el ordenamiento, conforme el principio de flexibilidad. Se trata de un sistema de medidas innominadas o de cláusula abierta, su adopción en cualquier momento y los criterios a emplear para su procedencia (flexibilidad en el cuándo, el cómo y el porqué).

Jinesta (2006) reflexiona que las *medidas cautelares* permiten conjurar la lentitud del proceso superando, provisionalmente, la “distancia temporal” que media entre la presentación de la demanda y la sentencia, por lo que constituyen un remedio importante para lograr un proceso con un resultado efectivo (Jiménez, Jinesta, Milano y González, p. 155).

Las *medidas cautelares* cumplen una función preventiva y garantizadora de un resultado final, son provisionales, excepcionales e instrumentales o accesorias –sin naturaleza sancionatoria ni finalidad ejemplarizante–, se adoptan en atención al derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida, la cual es garantizar una tutela o protección jurisdiccional efectiva para resolver una situación con carácter de urgencia frente a circunstancias que, generalmente, no pueden postergarse, y sin decidir sobre la situación o pretensión de fondo del asunto.

La adopción de las medidas necesarias para satisfacer la tutela cautelar con efectividad requiere de un juicio previo obligatoriamente ponderativo de tres presupuestos, aprobados unánimemente por la doctrina con auxilio jurisprudencial: **periculum in mora** o peligro de la demora o tardanza en el esclarecimiento definitivo del conflicto planteado, que debe frenarse para mantener íntegro el objeto del proceso durante el tiempo que este dure; **fumus boni iuris** o apariencia de buen derecho, traducida en la seriedad de la demanda y de lo pretendido, en probabilidad de acogimiento de la cuestión principal; e inexistente **interés público**

demostrado, contrapuesto y del mismo rango que el derecho fundamen- tal a la tutela cautelar.

Medidas cautelares en la normativa y la jurisprudencia comparada electoral

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) (arts. 41, 48 de su Estatuto; 71, 74 y 75 de su Reglamento), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) (art. 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (art. 25 de su Reglamento) son coincidentes en que, en casos de extrema gravedad o urgencia, se podrá solicitar que un Estado adopte *medidas cautelares* o provisionales para prevenir daños irreparables a las personas o al ob- jeto del proceso, en conexión o no con una petición o caso pendiente (CIJ, caso Lagrand, sentencia de 27 de junio de 2001, donde afirmó por primera vez el valor de las medidas provisionales; Corte, caso Costa Rica v. Nicaragua, *medidas cautelares* tomadas el 8 de marzo de 2011).

Respecto de lo electoral, aplican los principios de preclusión de los actos y de calendarización, pues las actuaciones deben sujetarse a un estricto cumplimiento de plazos predeterminados a fin de culminar oportunamente las etapas del *proceso electoral*. Ante ello, con la identificación del perjuicio por una decisión tardía y la apariencia de buen derecho o verosimilitud del derecho (Cámara Nacional Electoral argentina, fallos 1529/93, 1932/95, 2722/99, 1674/93, 3167/03; Tribunal Electoral de Panamá, repartos 10-2012-ADM y 13-2002-ADM; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF, sentencia del SUP-JRC-14/2011), el carácter de urgencia para la ponderación y adopción de las *medidas cautelares* procedentes, positivas o prestacionales, de dar, hacer o no hacer, debe prevalecer desde el estudio de admisibilidad de los asuntos por la autoridad competente (TEPJF, sentencia SUP-RAP-36/2016 y ju- risprudencia 24/2009).

De esta manera lo ha reconocido el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, calificando como diligente práctica de la jurisdicción electoral su deber constitucional de tutelar efectiva y oportunamente los derechos fundamentales electorales, disponiendo las *medidas cautelares* necesarias, en tanto sea materialmente posible, al resolver sobre la

admisibilidad de recursos de apelación o recursos de amparo electorales que, entre otros, se presenten con ocasión de asambleas partidarias, *procesos electorales* electivos o consultivos o ante la eventual amenaza a la libertad y secreto del *sufragio* (resoluciones 3511-E-2007, 4488-E1-2009 y 6813-E1-2011; fundamentado en los arts. 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, 230 y 243 del Código Electoral).

En el caso de República Dominicana se acude al recurso o demanda de referimiento para obtener *medidas cautelares* ante el Tribunal Superior Electoral, incluso en ausencia de una demanda principal, y tiene por finalidad principal poder dictar una decisión rápida (Ordenanzas TSE- 006-2013, TSE-005-2013 y TSE-001-2014).

De seguido se anota un histórico, no exhaustivo, de pronunciamientos relevantes: Corte Constitucional italiana (sentencia 284/1974 de 27 de diciembre); Consejo Constitucional francés (decisión 86-224 DC de 23 de enero de 1987); Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia de 19 de junio de 1990); Tribunal Constitucional español (sentencia 14/1992); Sala Constitucional del Poder Judicial costarricense (votos 7190-94 de las 15:24 horas del 6 de diciembre de 1994 y 3929- 95 de las 15:24 horas del 18 de julio de 1995); Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Caesar v. Trinidad y Tobago, sentencia de 11 de marzo de 2005, Serie C No. 123; caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184); TEPJF (jurisprudencia 14/2015).

Como corolario, la tutela cautelar es parte esencial del derecho a la tutela judicial al ser inherente a la exigencia de efectividad del derecho, y más cuando se trata de derechos fundamentales, en los que se requiere plena eficacia y protección.

Vocablos de referencias:

Democracia - Proceso electoral - Medidas Cautelares - Sufragio

Bibliografía:

Bicudo, H. (2001). Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI"*, (pp. 229-234). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Bolaños Barquero, A. (2012). Comisión Interamericana de Derechos Humanos: aspectos básicos para enfrentar casos político electorales. En: Ulate Chacón, E. (comp.). *Tribunales Internacionales, mecanismos de solución de controversias y justicia transnacional: Estudios de derecho comparado “del principio de la Justicia Universal a la Justicia Transnacional”*, (pp. 51-88). San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctorado en Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Chinchilla Marín, C. (1993). El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales. *Revista de Administración Pública*, 131, pp.167-189. Recuperado de: www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=129&IDA=23870.
- García de Enterría, E. (1995). *La batalla por las medidas cautelares*. Madrid, España: Editorial Civitas.
- García Ramírez, S. (2001). Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, (pp. 237-242). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Gozaíni, O. A. (2014). Medidas cautelares en el derecho procesal electoral. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, 27. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Camacho, O. (2002). *La justicia administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Grossman, C. (2001). Examen de comunicaciones: experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, pp. 237-242. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Jinesta Lobo, E. (2006). Medidas cautelares. En: Jiménez, M., Jinesta, E., Milano, A., y González, O. *El nuevo proceso contencioso-administrativo*, (pp. 147-195). San José, Costa Rica: Poder Judicial.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999). *Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos*. San José, Costa Rica: IIDH/Comisión de la Unión Europea.
- Krsticevic V. (2001). El papel de las ONG en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Trámite de los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, (pp. 407-423). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- López Camacho, J. (2002). Corte Internacional de Justicia: análisis de la tutela cautelar por Isla Calero. En: Ulate Chacón, E. (comp.). *Tribunales Internacionales, mecanismos de solución de controversias y justicia transnacional: Estudios de derecho comparado “del principio*

de la Justicia Universal a la Justicia Transnacional”, (pp. 3-50). San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctorado en Derecho, Universidad de Costa Rica

Arlette BOLAÑOS BARQUERO

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES

I. Comunicación masiva y política

El origen de la relación entre *medios de comunicación y procesos electorales* debe rastrearse en el siglo XV de nuestra era, con la aparición de la imprenta, la primera *tecnología de la información* y la comunicación (TIC) masiva. Ésta marcó el paso del mundo medieval al mundo moderno.

Según Thompson (1998), antes de su aparición existían cuatro diferentes redes de comunicación: la establecida por la Iglesia Católica, la red de autoridades políticas de Estado o principados a través de la diplomacia, la red de la actividad comercial y la cuarta red, la más popular, la tradición oral. De estas redes, la primera fue la más afectada con el surgimiento de la imprenta, dado que la Iglesia perdió control sobre la producción de los textos, a la vez que se incrementó la circulación de noticias y la difusión de las ciencias, la filosofía y el protestantismo, entre otros. Con la imprenta se dan nuevas redes de difusión de la información y se produce una distinción entre la apertura versus el secretismo y entre la visibilidad versus la invisibilidad de los *actores políticos*. Se abre paso a la modernidad y con ello, a los regímenes democráticos.

Las luchas por lograr una prensa independiente para poder informar y opinar sobre los eventos del momento, libre de cualquier injerencia o control estatal, marcaron la época a la vez que jugaron un papel deter- minante en el desarrollo del Estado constitucional.

Algunos de los primeros pensadores liberales y demócratas (...) fueron fervientes defensores de la libertad de prensa. Veían la

libre expresión de la opinión a través de los órganos de una prensa independiente como la salvaguardia vital contra el uso despótico del poder central (Thompson, 1998, p. 99).

Democracia, medios de comunicación y elecciones

Vinuesa (2008) muestra en su estudio sobre los medios de comunicación en la transición democrática en España, que existe una estrecha relación entre los medios y los *procesos electorales* y que esta es una discusión de reciente data, porque tiene como telón de fondo el surgimiento y promoción de los regímenes democráticos, ligados de manera irrestricta, a los *procesos electorales*.

De igual manera, Matarrita (2014) plantea que la necesidad de todo régimen democrático de contar y garantizar información “adecuada y suficiente” en los *procesos electorales*, es una condición indispensable para toda agrupación política. Este requerimiento obliga a las agrupaciones a disponer de instrumentos y recursos que garanticen su visibilidad en el espacio público, escenario de la competencia.

Es hasta el siglo XX que se produce una segunda gran transformación en materia de TIC, que viene a conjugarse bien con esta necesidad de los regímenes democráticos de contar con información y opinión accesibles para la formación de la opinión: la aparición, en su primera mitad, del cine y la radio, y en la segunda mitad, de la televisión. De igual manera, es a finales del mismo siglo que asomó la tercera gran revolución tecnológica: la internet y, con ella, las redes sociales en línea.

El surgimiento de estas TIC, sobre todo de la televisión y la radio, llevó a plantear la discusión sobre la propiedad y uso del espectro electromagnético, así como su identificación como un bien público y estratégico, y, en consecuencia, la regulación y términos de uso, dado el *poder* de influencia atribuido a estos dos medios, principales concesionarios del bien.

Con estas TIC ha surgido la preocupación política principal en torno a conocer cómo afectan estos medios la intención de *voto* y la opinión sobre los gobernantes. Es a partir de esta preocupación que surgen una serie de teorías de la comunicación que tratan de explicar los efectos que

tienen los mensajes, así como los estudios sobre la formación e influencia de la *opinión pública*.

Los formatos de los mensajes mediáticos –informativos, de opinión y publicidad– han sido hartamente estudiados, pero sin duda, lo que mayor interés ha suscitado son las fronteras entre estas formas de mensajes y la propaganda o publicidad política en periodos electorales, dado que la publicidad constituye la base económica de toda empresa mediática y aunque la producción de la *propaganda electoral* está en manos de las agrupaciones políticas, lo que les permite el control total de su mensaje, para la difusión interviene un pago y la participación de los medios de comunicación.

Además, es la pauta publicitaria el rubro que mayor inversión implica en todo *proceso electoral*, por lo que el manejo, control e inversión de la pauta viene a marcar la diferencia en lo que Córdoba (2013) denomina el “modelo de comunicación política”, que es entendido como la arquitectura normativa electoral que regula la relación entre los *partidos políticos*, los medios de comunicación y el Estado, la cual tiene estrecha vinculación con el establecimiento de las franjas electorales y su control por parte del órgano electoral.

A propósito de la *reforma electoral* mexicana, Córdoba (2013) destaca como medular, la designación del órgano electoral como el “administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, situación que ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales con independencia de su capacidad de compra de publicidad electoral” (pp. 260-261).

Por tanto, es comprensible que los procesos que mayor interés generaron en los primeros estudios de la comunicación política fueron los *procesos electorales* y más particularmente, los estudios de formación de opinión y de toma de decisión a través del *voto*, por la ambiciosa pretensión de la predicción en los *resultados electorales*. También como una forma de tener insumos para la toma de decisión en cuanto a estrategias de campaña y afectación de la intención del *voto*.

De ahí se desprende el interés insistente, a lo largo de todo el siglo XX, de concentrar los estudios en los efectos de los mensajes mediáticos y de los procesos de mediatización y mediación de la *política*.

Crespo y Moreno (2015) hacen un exhaustivo repaso de las diferentes corrientes teóricas que han buscado explicar los efectos de los medios de comunicación masiva y su influencia sobre el *voto*.

(La) (...) mayor penetración social de los medios, junto con el desarrollo de los llamados entonces nuevos medios (cine y radio), unido al de las nuevas técnicas de publicidad y propaganda, habían hecho aumentar sustancialmente las posibilidades de persuadir al público. Además, se alertaba de los posibles riesgos que estos desarrollos implicaban para la democracia, dado el potencial manipulador que aparecía al alcance de los líderes políticos (p. 80).

Un ejemplo del *poder* de influencia de la radio fue el efecto de la dramatización radiofónica que hace Orson Welles, en 1938, de la novela de ciencia de ficción de H. G. Wells “La guerra de los mundos”. Se hizo una simulación entrecortando la emisión para informar sobre la “invasión extraterrestre”. Se activó el pánico colectivo, a la vez que se mostró “la percepción generalizada del enorme potencial de influencia que podría tener cualquier información sobre política que se difundiera a través de los medios de comunicación de masas” (Crespo y Moreno, 2015, p. 78).

De manera paralela a estos estudios sobre la afectación de la intención del *voto* surgen los estudios con datos empíricos, basados en la técnica de la encuesta. Es a partir de la década de los años 50, en los Estados Unidos en particular, que se gestan las bases para el desarrollo de las herramientas del **marketing** político, al que se le ha conocido comúnmente como la “comunicación política” (Maarek, 1997). Es gracias a la aparición de la televisión en el escenario mediático estadounidense que

(...) se produjeron los primeros spots de campaña para la candidatura republicana de las elecciones presidenciales estadounidenses de 1952. Dwight Eisenhower se rodeó de un equipo (de) expertos en publicidad, encargó encuestas a Gallup, e incluso integró en su equipo de campaña a un actor de Hollywood como asesor para sus apariciones en televisión (Crespo y Moreno, 2015, pp. 89-90).

Dos hechos relevantes señalan el *poder* de influencia de la televisión en Estados Unidos: el emblemático primer debate presidencial televisado

en 1960, entre el demócrata J. F. Kennedy y el republicano Richard Nixon, y la aparición del conocido **spot** Daisy, como parte de la propaganda de L. Johnson (candidato demócrata) en las *elecciones* de 1964. En el primer caso, las “habilidades telegénicas” de Kennedy pesaron más en el triunfo electoral que la experiencia de Nixon, mientras que en el segundo, dado el contenido “negativo” del **spot** en contra del candidato republicano, que sólo se transmitió una vez, pero bastó con esa transmisión para que alrededor de 50 millones de telespectadores asociaran el *voto* republicano con la posibilidad de la bomba atómica (Maarek, 1997, p. 33).

Este somero recorrido por la evolución de los medios de comunicación masiva y su relación con la *política* electoral sugiere que no es posible abstenerse de tomar en cuenta, en las estrategias de visibilidad política, a los *medios de comunicación*, los que se constituyen en canales y actores a la vez: “el público es informado por medios de comunicación que mediatizan, con su cobertura periodística, los acontecimientos relevantes que ocurren en la Esfera Pública” (Prior, 2013).

De estos cambios y transformaciones en la visibilidad mediática se desprende la necesidad de regular dicha relación, que pasa inevitablemente por el acceso a los medios para la difusión de la propaganda y la construcción de imagen pública. Esta regulación exige la garantía de condiciones de equidad en la competencia electoral, lo que ha sido logrado a través del establecimiento de las franjas electorales, que formarían una parte sustancial de lo que Córdova (2013) denominó el “modelo de comunicación política”.

III. Equidad en las contiendas electorales

En los regímenes democráticos, las *elecciones* son mecanismos fundamentales para la toma de decisiones. Por ser el mecanismo que recoge la voluntad popular, los *procesos electorales* deben garantizar dos principios medulares: la libertad y la igualdad en la participación. Por una parte, la libertad de ejercer el *voto* en total confianza, sin ningún tipo de coacción o condicionante, se garantiza no sólo con la condición de “secreto” del *voto*, sino también con la posibilidad de opinar, informar e informarse libremente. Mientras que el principio de igualdad se da al garantizar las mismas condiciones de participación para todas las personas.

Sin embargo, la participación electoral requiere además de un tercer principio: la garantía de la equidad. Se asume que todas las personas tienen igual estatus de *ciudadanía* en una sociedad, pero dado el reconocimiento de la diversidad que la compone, es indispensable, en términos de *acceso a la información* y a los medios de comunicación, para que se garantice la equidad en estos accesos más que la libertad de prensa y la igualdad ante la ley.

La equidad es entendida como una forma de garantizar *procesos electorales* justos en el acceso a los medios de comunicación, a la información y a la divulgación de la oferta electoral. Esta se expresa en las diferentes normativas electorales de formas muy variadas.

Boza (2015) indica que hay un estrecho vínculo entre el ejercicio de la libertad de expresión y el ejercicio de los *derechos políticos*, sobre todo el derecho a la información en una sociedad democrática. Señala que el ejercicio amplio de los “derechos comunicativos” en general, es una dimensión fundamental de toda *democracia*, al hacer referencia al caso costarricense, el cual tiene materia pendiente en cuanto al acceso equitativo a medios en las contiendas electorales.

La noción de “modelo de medios de comunicación” es utilizada por Boza (2015) para referirse a la relación de los medios y los *procesos electorales*. Establece la necesidad de promover la *democratización* de los medios de comunicación, lo que implica hacerlos más diversos, con la posibilidad de incorporar mayor cantidad de voces y actores.

De manera generalizada, al discutir sobre la equidad en el acceso a medios de comunicación en periodo electoral, se hace puente con la pauta publicitaria y con la necesidad de regular su acceso, ya sea gratuito, proporcional/equitativo al caudal electoral o pagado. En un “modelo de medios de comunicación” que busque el fortalecimiento del régimen democrático, se debería de cumplir, según Boza (2015), con la siguiente tríada de garantías:

Facilitar los medios para difundir la oferta electoral, en condiciones de equidad, para alcanzar a la mayor cantidad posible de *ciudadanía*, a la vez que permite contrastar opiniones e informaciones entre los contendientes.

Posibilitar la formación de criterio del *electorado* garantizando el acceso y recepción de la más plural y diversa información posible. Garantizar el acceso a los medios de comunicación masivos, indistintamente si estos son públicos o comerciales.

IV. Las franjas electorales en América Latina

Las regulaciones al acceso de este *poder* mediático encuentran sustento en la naturaleza pública del espectro electromagnético que es usado para el funcionamiento de los medios. Al ser considerado un bien “demanial” o de dominio público, sugiere que la normativa que regula su uso incluye las formas de retribución a la sociedad, como el canon pagado por su uso.

Se entiende por espectro electromagnético “el entorno formado por las ondas a través de las cuales los medios de comunicación –televisivos y radiofónicos– transmiten su señal” (Matarrita, 2014, p. 60). Aclara el autor que a menudo se confunde con el espectro radioeléctrico, que es una parte del espectro electromagnético y que es identificado como aquel “espacio destinado para el uso de los servicios de radiocomunicación y televisión, de operadoras de cable y radioaficionados” (Matarrita, 2014, p. 61).

Una forma de lograr un equilibrio entre el uso del espectro electromagnético y la garantía de la equidad en el acceso a medios en los *procesos electorales* han sido las franjas electorales, entendidas como

(...) la cesión gratuita de espacios dentro de la programación que un medio de comunicación o empresa de radio y televisión entrega a efectos de que los candidatos, los partidos políticos o las coaliciones electorales partícipes de un proceso electoral puedan dar a conocer sus propuestas a un colegio electoral. Justamente por su carácter no oneroso, las franjas electorales normalmente se imponen como un deber o mandato que un ordenamiento jurídico establece por la vía normativa (Matarrita, 2014, pp. 59-60).

En América Latina sólo Honduras y Costa Rica no cuentan con normativa que regule el acceso equitativo a los medios de comunicación en periodo electoral.

Según Boza (2015), en la discusión sobre las franjas electorales a menudo surge la interrogante sobre la limitación a la libertad de expresión o a la libertad de comercio, la que a su vez se contrapone a una restricción al derecho a la información. Insiste la autora en que el Estado debería de privilegiar la dimensión social de la libertad de expresión para garantizar el derecho a la información del *electorado* y de los *partidos políticos* a difundir su oferta electoral por todos los medios posibles. En palabras de Matarrita:

Con esto se quiere decir que si la franja se establece, se diseña e impone por la vía de la ley es en consideración de que esa restricción al derecho de empresa se concibe como un sacrificio necesario en pro del régimen democrático (2014, p. 61).

La garantía de la equidad en los *procesos electorales* tiene estrecha relación también con la agenda mediática durante la contienda, es decir, aquellos asuntos que son tratados como prioritarios en período electoral podrían direccionar los mensajes de campaña dada la influencia de los medios en la formación de la opinión, pero también la concentración de la propiedad mediática podría afectar la pluralidad y diversidad informativa, tan necesarias en cualquier proceso democrático (Boza, 2015).

Los medios tienen gran responsabilidad, cuando no garantizan un pluralismo informativo

(...) que aliente la sana competencia (...) de las diversas posturas ideológicas de una sociedad, en realidad se está trastocando uno de los principios democráticos más relevantes en todas las democracias modernas: el derecho a la información veraz, objetiva y oportuna de los ciudadanos (Córdova, 2013, p. 268).

Por su parte, en periodos electorales resulta estratégico no sólo la regulación de la propaganda, sino la garantía de su difusión equitativa en los medios de comunicación, por

(...) tratarse de una actividad que influye decisivamente en la selección de las autoridades gubernativas, las leyes electorales se han encargado de establecer ciertas pautas para regular su actividad, tales como periodo en el que está prohibida su difusión, contenidos de la información, invocación de motivos religiosos, entre otros (Rivera y Abarca, 2010, p. 2).

La propaganda es una forma de influir en la opinión de las personas, pero también la agenda mediática afecta la *opinión pública*, ya que es posible favorecer o perjudicar a un candidato a través de una cobertura noticiosa desequilibrada.

Según Córdova (2013), la garantía de una mayor equidad para los *partidos políticos* y la claridad en las reglas respecto a la participación de los medios de comunicación en las contiendas electorales, promovidas en la reforma mexicana del 2007-2008, lograron una profundización del proceso de *democratización* mexicano a la vez que se combatieron prácticas espurias. Con estas *reformas electorales* y la introducción de las franjas electorales se logró, en palabras de Córdova (2013), que el “Estado mexicano recuperaba su potestad soberana frente a los poderes fácticos” (p. 269).

En el caso chileno, la *reforma electoral* que lleva a plantear las regulaciones a la propaganda y la publicidad electoral data de 1987. En el texto “legal en su artículo 30 y siguiente (...) (se) consagraron el financiamiento directo en favor de los partidos políticos y candidaturas independientes al instituir la propaganda televisiva gratuita tanto para los plebiscitos como para las elecciones populares” (García, 2013, p. 282).

La normativa electoral chilena insiste en la necesidad de preservar el equilibrio entre el derecho a la libertad de establecimiento, operación y mantenimiento de los canales de televisión con las obligaciones que el Estado les imponga, como por ejemplo la gratuidad, como una forma de garantizar la participación equitativa e igualitaria (García, 2013).

Matarrita (2014) se refiere a las franjas electorales como “mecanismos afirmativos” con que cuentan los regímenes democráticos “para acortar la brecha entre los partidos políticos financieramente más consolidados y los que no lo son” (p. 59).

En América Latina se registra una variada gama de fórmulas normativas que regulan las franjas electorales; estas fórmulas combinan tres dimensiones, según el estudio de Matarrita (2014): la magnitud temporal, el tipo de medio y la distribución de la franja. Estas dimensiones permiten comparaciones entre las normativas electorales.

La dimensión temporal, como su nombre lo indica, refiere al tiempo destinado a las franjas, el que está dado en días. Ya sea que rigen para

todo el periodo de campaña o una parte de ésta, incluido o no el día de las *elecciones*. Por su parte, el tipo de medio supone hacer la distinción entre los medios estatales y los comerciales. Finalmente, la distribución de las franjas supone la asignación de las mismas en función de las características de cada *sistema electoral*, ya sea una distribución igualitaria para todos los *partidos políticos*, proporcional a la votación anterior o por tipo de *elección*, ya sea presidencial o legislativa, o combinaciones de ambas.

Según el estudio de las legislaciones en América Latina y el Caribe de Matarrita (2014), la tendencia de asignar franjas electorales durante todo el periodo de campaña se muestra en la legislación de Ecuador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana; los demás países establecen subperiodos, como unos días antes del día de las *elecciones*, por ejemplo, Argentina asigna franjas 23 días de los 33 que dura la campaña, mientras que Brasil asigna 45 días y Chile 30 días, hasta tres días antes del día de las *elecciones* (p. 65-66).

Un poco más de la mitad (diez) de los países estudiados (17) por Matarrita (2014) registran franjas electorales en ambos medios, tanto estatales como comerciales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana, mientras que sólo cinco países aplican franjas electorales únicamente en los medios estatales. Chile presenta la particularidad de que incluye tanto estatales como comerciales, pero sólo en televisión (p. 65-66).

La distribución de las franjas es la dimensión que mayor variabilidad muestra en las fórmulas de la región. La mayoría presenta una combinación entre distribución de pauta igualitaria y otra parte proporcional. “Un esquema de proporcionalidad pura sólo lo establece Chile para la elección de su Congreso legislativo. Los demás países establecen fórmulas mixtas que combinan una porción de la pauta igualitaria con otra proporcional al desempeño electoral inmediato anterior” (Rial, 2015, p. 333). Mientras que Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay muestran una distribución de pauta igualitaria,

(...) el régimen de franjas en la totalidad de las normativas consultadas impone el acatamiento obligatorio por parte de las

empresas y medios sujetos al mandato de ley, ante lo que cada ordenamiento recurre a un catálogo variado de sanciones que se complementan con el establecimiento de un sistema de control particular a fin de lograr el cumplimiento estricto de las disposiciones y la proscripción de la pauta comercial más allá de la franja legalmente determinada (Matarrita, 2014, p. 69).

Por último, según Rial (2015), la regulación de la línea editorial de los medios de comunicación tiende a ser evitada para no reñir con la libertad de expresión, aunque en

Brasil se limita expresamente la publicidad indirecta, lo que ha conducido a prohibir telenovelas que apoyaban determinada opción. En Colombia se indica que debe haber una cobertura pluralista, imparcial y equilibrada (...) En Perú se prohíbe la discriminación política en la asignación privada de espacios (p. 334).

Finalmente, el acceso a la prensa escrita por parte de los *partidos políticos* no se regula en ningún país, por tratarse de bienes privados con carácter comercial.

Vocablos de referencias:

Campaña electoral - Competencia política - Manipulación - Propaganda electoral - Tecnologías de la información

Bibliografía:

- Boza, G. (2015) *Franjas electorales*. Programa de Radio Universidad de Costa Rica CONECTSE del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Recuperado de: http://www.tse.go.cr/conectse_05_2015.htm.
- Córdova, L. (2013). Modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 259-278. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Crespo, I., y Moreno, C. (2015). Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral. *Revista Derecho Electoral*, (20), 76-110. Recurepado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- García, J. I. (2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 29-283. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Maarek, P. (1997). *Marketing político y comunicación: Claves para una buena información política*. España: Paidós Ibérica.
- Matarrita, M. A. (2014). Franjas electorales: Una variable en la ecuación democrática. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 57-84. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

- Prior, H. (2015). Mediatización. En_ Crespo, I., D' Adamo, O., García, V., y Mora, A. (coords.). *Diccionario enciclopédico de comunicación política*, (pp. 251-252). Madrid: ALICE/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php?title=Mediatizaci%C3%B3n>.
- Rial, J. (2015). Medios y campañas electorales. Retos para la equidad. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 328-341. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Rivera, J. L., y Abarca, G. F. (2010). La propaganda electoral en el Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-47. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Thompson, J. (1997). *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Vinuesa, M. L. (2008) La opinión pública medida y mediatizada. La comunicación social en la España democrática. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, (14), 267-289.

Gina SIBAJA

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

I. Concepto

Los *medios de impugnación* electoral son aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad, inconvencionalidad o ilegalidad. En otras palabras, son los recursos o juicios por los que se garantiza la regularidad jurídica en materia electoral en un país y cuyo conocimiento y decisión corresponde, principalmente, a un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

Parte de los derechos humanos son los derechos de carácter político; en éstos, a su vez, figuran los derechos electorales. De este modo, se puede concluir que los derechos electorales son aquellos que protegen y garantizan el derecho humano a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser electo, y tener acceso a las funciones públicas, así

como a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación, cuando están directamente relacionados con dichos derechos sustantivos. Se puede considerar que son materia electoral los actos emitidos por las autoridades públicas e, incluso, por los *partidos políticos*, tanto en los procesos de *democracia* representativa o indirecta (*elección* de cargos públicos) como en los de *democracia participativa* o directa (referéndum, plebiscito o iniciativa popular).

Características de los *medios de impugnación*

en Latinoamérica

A. Clases

En términos generales es posible distinguir entre *medios de impugnación* electoral de carácter administrativo y jurisdiccional, por lo que cabe adoptar un criterio formal atendiendo a la naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente *medio de impugnación* en la región.

1. Administrativos

En diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas que son resueltas por el propio órgano electoral administrativo cuyo acto o resolución se impugna¹ o por su superior jerárquico². Existe el recurso de apelación ante el Director Nacional de la Organización

Por ejemplo, el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de *ciudadanía*, así como la revocatoria de la orden o la denegación formal de la inscripción de los actos del estado civil por el Registrador General de Costa Rica y el recurso de revocatoria que resuelven las juntas electorales departamentales y las juntas electorales municipales de El Salvador, respecto de sus resoluciones.

Como ocurre con el recurso de apelación que se interpone ante el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia contra las sanciones impuestas por sus delegados y por los registradores distritales de Bogotá; la reclamación ante las comisiones escrutadoras de Colombia contra actos realizados durante el *escrutinio* por un jurado de votación; las impugnaciones que se planteen con relación a la inscripción de ciudadanos o el *padrón electoral* ante el Director General del Registro de Ciudadanos de Guatemala; las resoluciones que, en última instancia, emite el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra las determinaciones que dicten los *organismos electorales* subordinados y las reclamaciones e impugnaciones que presenten los *partidos políticos*, así como el recurso de revisión que se interpone contra actos del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Nacional Electoral de México ante el respectivo superior jerárquico.

Electoral de Panamá contra las resoluciones del correspondiente Director Regional en las denuncias por la colocación de propaganda fija en lugares prohibidos. También está el recurso de impugnación de las postulaciones que procede ante el Consejo Nacional Electoral de Venezuela contra las resoluciones de la Junta Nacional Electoral y los *organismos electorales* subalternos. En Colombia, Costa Rica, México y Venezuela se utilizan expresiones diversas (recurso de apelación, revocatoria, recurso de revisión y recurso jerárquico, respectivamente) para referirse a las impugnaciones que se pueden interponer ante una misma instancia administrativa, lo cual, en estricto sentido, corresponde a una revisión o revocatoria en sede administrativa, reflejo de la anarquía prevaleciente en cuanto a la denominación de los *medios de impugnación* en la región.

2. Jurisdiccionales

Siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio (1992), es posible clasificar los diversos *medios de impugnación* en los siguientes tres sectores:

Remedios procesales. Como, por ejemplo, lo que se conoce como aclaración de sentencia. Así, en los artículos 90 y 91 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México se faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte, aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo. También, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, y el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala igualmente, pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios.

Recursos procesales. Pueden interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio (1992), de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y excepcionales:

Ordinarios. Están los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina contra actos o

resoluciones de jueces o juntas electorales (con la salvedad de los relativos a los *resultados electorales*); los llamados recursos de nulidad, apelación o extraordinario de revisión, ante el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, contra resoluciones de los tribunales electorales departamentales; los del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile respecto de las resoluciones de los tribunales electorales regionales; las resoluciones de amparo de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala contra el Tribunal Supremo Electoral o el recurso de apelación ante dicho Tribunal y en contra de las decisiones del Director General del Registro de Ciudadanos; los del Jurado Nacional de Elecciones de Perú contra las resoluciones de los jurados electorales especiales, los de la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales³, así como el amparo ante los Tribunales de Justicia de Nicaragua en contra de las resoluciones definitivas que, en materia de *partidos políticos*, dicte el Consejo Supremo Electoral.

Extraordinarios. Bajo este supuesto encuadra el llamado recurso de reconsideración que se puede interponer ante la Sala Superior del TEPJF de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas al juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las *elecciones* de diputados y senadores, ya que sólo procede, entre otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una *elección*. De igual modo, aquí se ubican aquellas impugnaciones que pueden interponerse ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad en Argentina, el recurso de amparo en El Salvador, Nicaragua –en el caso de las resoluciones definitivas que, en materia de *partidos políticos*, dicte el Consejo Supremo Electoral– y Honduras, el

Conforme a la terminología procesal prevaleciente, resulta inadecuada la denominación de recurso de apelación que se utiliza en otros casos, como el de México para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los *partidos políticos* o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo cuya naturaleza se analiza más adelante.

recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay. Aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, o bien, el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del TEPJF de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. También puede mencionarse a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en el recurso de apelación para impugnar las resoluciones de amparo de la Corte Suprema de Justicia contra las decisiones del Tribunal Supremo Electoral.

Excepcionales. Por ejemplo, está el recurso de revisión ante el Tribunal Contencioso Electoral, el cual puede interponerse dentro de los 5 años posteriores a la resolución en firme sobre el examen y juzgamiento de las cuentas de campaña y gasto electoral (Ley Orgánica Electoral de Ecuador, art. 268, para. 4).

Procesos impugnativos. Cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia, en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre *resultados electorales*; el llamado amparo del *elector* en Argentina o el *habeas corpus* o **mandado de segurança** en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitucional al *sufragio* y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien, ante el *juez electoral*, tribunal regional electoral o el Tribunal Superior Electoral, así como la reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un *partido político*. Igualmente, el juicio de inconformidad contra los resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan ante las salas Superior o regionales del Tribunal Electoral de México, así como la posibilidad de recurrir las decisiones de la Junta Central Electoral de República Dominicana ante el Tribunal Superior Electoral o el

recurso contencioso electoral ante el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, en materia de impugnación de postulaciones.

B. Actos impugnables

Es posible distinguir los siguientes tipos de actos de las autoridades electorales susceptibles de impugnación: los relativos al *padrón electoral*; los correspondientes al régimen de los *partidos políticos*; los relacionados con los actos preparatorios de la *jornada electoral*; los vinculados con los *resultados electorales*. Además, cabe advertir que en algunos países también procede el control jurisdiccional de las *elecciones* internas de los *partidos políticos*⁴ o algunas otras decisiones, como las de los tribunales supremos internos de los *partidos políticos*.

Por otra parte, resulta peculiar la competencia de los tribunales electorales regionales de Chile, entre cuyas atribuciones se encuentra la de conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las *elecciones* de carácter gremial y las de los grupos intermedios que participen en la designación de los integrantes de los consejos regionales de desarrollo o de los consejos de desarrollo comunal, competencia similar que también se le atribuye al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay respecto de las *elecciones* de las llamadas organizaciones intermedias. En el caso de Costa Rica debe destacarse que el amparo electoral procede contra toda acción u omisión, incluso contra una simple actuación material que viole o amenace violar cualquiera de los derechos, cuando el autor de cualesquiera de ellas sea un *partido político* u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de *poder* susceptible de afectar el ejercicio de los derechos o libertades político-electorales.

Argentina, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en el entendido de que en este último es la propia Corte Electoral la que organiza la correspondiente *elección* interna, mientras que en México, el Instituto Nacional Electoral puede organizar la *elección* de las dirigencias de los *partidos políticos*, cuando estos últimos así lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en tanto que al Tribunal Electoral de México le corresponde resolver las impugnaciones de los militantes o afiliados contra las determinaciones de los *partidos políticos*.

Ante el Tribunal Calificador de las Elecciones de Chile y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

En ciertos países existen garantías adicionales para los ciudadanos, como ocurre, por ejemplo, en República Dominicana con la acción de amparo electoral contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que, en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad, restrinja o amenace restringir el derecho fundamental al *sufragio*, la cual se puede ejercer por la persona afectada o el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Superior Electoral o, en su caso, ante la junta electoral correspondiente. Asimismo, es única la que se le confiere a la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus respectivos servidores. En ciertos casos, como ocurre en Panamá y República Dominicana, la justicia electoral conoce de infracciones administrativas y *delitos electorales*.

C. Legitimación para interponerlos

Prácticamente todos los ordenamientos latinoamericanos confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún *medio de impugnación* en contra de su inclusión o exclusión indebida del *padrón electoral* o *lista* nominal de *electores*, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países confieren también legitimación a *partidos políticos* y candidatos –incluso al ministerio público o fiscal electoral, en su carácter de representantes del interés social o en beneficio de la ley– para impugnar cualquier resolución relacionada con el *padrón electoral*, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual, en otros se reserva tal legitimación a los *partidos políticos* tratándose de la impugnación jurisdiccional a la publicación de las *listas* generales o nominales de *electores* (Argentina, México y Uruguay, por ejemplo).

Con relación a los *resultados electorales*, mientras que todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren legitimación a los *partidos políticos* para su impugnación, la gran mayoría de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua –si bien no se menciona expresamente a los candidatos–, Panamá, Perú –en donde, además, se reconoce el derecho de impugnar al Fiscal General Electoral–, República Dominicana y Venezuela), uno de ellos sólo les

otorga el carácter de coadyuvantes (Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y Uruguay).

Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar *resultados electorales* o condiciones de elegibilidad, inhabilitación o tachas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua y Venezuela), toda vez que además de los *partidos políticos* y los candidatos (en el caso de Bolivia, no se alude expresamente a los candidatos), se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

D. Pruebas

La mayoría de los códigos y leyes electorales no define cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral, en el entendido de que algunos prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Lo anterior implica que se pueden admitir todo tipo de pruebas, siempre que no sean contrarias a derecho, la moral o el orden público (así expresamente se prevé en Panamá, en cuyo caso, además, se precisa que no violen los derechos humanos).

Un buen número de países exige adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de presentación o interposición del *medio de impugnación* (Costa Rica, Chile Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela)⁶, mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba o no restringen el tipo de pruebas que se pueden ofrecer (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)⁷, en sólo dos países se establece al-

Chile, tratándose del padrón electoral; Guatemala, en la oposición a la inscripción de un *partido político*; Honduras, en la nulidad contra las votaciones; Perú, en especial en los casos de tachas en la conformación o contra los miembros de las mesas de *sufragio* o la tacha a la inscripción de organizaciones políticas; República Dominicana, en el caso de la impugnación de *elecciones* por nulidad).

Guatemala, en particular en el caso del amparo ante la Corte Suprema de Justicia, contra el Tribunal Supremo Electoral; en el caso de Uruguay, como ocurre en los juicios ordinarios de exclusión de *electores*, ante las oficinas electorales y en los llamados reclamos por procedimientos y actos electorales ante la Junta Electoral y la Corte Electoral de Uruguay.

guna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales, únicamente las documentales públicas y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de la confesional, testimonial y pericial, que se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (México), o bien instrumentos públicos o privados, técnicas, periciales y testimoniales, presuncionales legales o humanas e instrumental de actuaciones (Ecuador).

En Panamá es muy amplio el catálogo legal de pruebas porque se mencionan los documentos, la confesión, el juramento, la declaración de parte o de testigos, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos y cualquier otro medio racional que sirva para generar convicción, así como los calcos, reproducciones y fotografías de objetos, documentos y lugares, y las grabaciones, la reconstrucción de hechos y las radiografías, radioscopias, análisis hematológicos, bacteriológicos y la práctica de cualquier examen científico. Cabe destacar que en la mayoría de los países se autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar diligencias de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú).

Resulta claro que los órganos electorales cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios, en diversos casos han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos o pertinentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos muy limitados para resolver. Así, por ejemplo, la prueba testimonial difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al órgano jurisdiccional en determinados casos sobre *resultados electorales*, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado

Respecto de las impugnaciones contra *resultados electorales* de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, en el entendido de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica y respecto de ella se resolverá de plano.

Guatemala, en lo que se conoce como auto para mejor fallar en el amparo; Honduras, en la *nulidad de elecciones*.

podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios.

Es importante puntualizar que, en la práctica, los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional puede restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en uno que limite los medios de prueba (Colombia, México y Panamá) el respectivo órgano jurisdiccional puede ampliarlos a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes dentro de los plazos establecidos.

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos órganos electorales en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que dos países adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, y Perú)¹⁰, cuatro países establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica, Chile, Ecuador y Panamá)¹¹, uno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador)¹² y otro más prevé un sistema mixto (México)¹³.

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Derecho procesal electoral - Jurisprudencia electoral - Justicia electoral - Nulidad de las elecciones - Organismos electorales

Bibliografía:

Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, (pp.1-42). México: Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México.

Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio de conciencia.

Respecto del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile se advierte que procederá como jurado en la apreciación los hechos.

Al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada.

En virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas, con el de la sana crítica.

Fix-Zamudio, H. (2007). El contencioso electoral/La calificación electoral. En: Nohlen, D., Orozco, J., Thompson, J., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2ª ed.). México: FCE.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

Juan Carlos SILVA ADAYA

MESA DE VOTACIÓN

Órgano primario y no permanente que forma parte, junto a órganos superiores e intermedios, de la estructura del *sistema electoral* de un país. Es designado para actuar durante el desarrollo del acto electoral, dentro de una determinada circunscripción. Tiene como cometidos principales organizar los materiales que le son enviados para dar cumplimiento a sus funciones, con especial cuidado en el resguardo del secreto del *voto*; recibir los *sufragios* de las personas habilitadas en el padrón correspondiente, previa verificación de identidad; registrar en actas las diversas etapas que se vayan cumpliendo, en particular su instalación y el cierre de la votación al finalizar su horario, así como los incidentes que puedan ocurrir durante la jornada; confeccionar la nómina de votantes; llevar a cabo el respectivo *escrutinio* primario con las debidas garantías y en el sistema de *voto electrónico* proceder a su auditoría cuando corresponda; hacer llegar, documentadamente, los resultados obtenidos a los centros de acopio o totalización; expedir, de establecerlo la reglamentación, las constancias de *sufragio* con destino a los votantes; en definitiva, presidir la votación en el ámbito de su competencia, asumiendo la vigilancia de las condiciones del *sufragio* y el ejercicio de un *escrutinio* riguroso y veraz, garantizando la *transparencia* del proceso y cumpliendo con los requisitos que la ley y la reglamentación pone a su cargo.

Para referirse al órgano, las diversas legislaciones de Iberoamérica y España recogen nombres diferentes pero afines, que permiten un predominio de identidad general, como *mesa de votación* (Colombia y Panamá), mesa electoral (España y Venezuela), mesa electoral receptora

(Honduras), mesa de *sufragio* (Bolivia y Perú), mesa receptora de *votos* (Argentina, Brasil y Paraguay), mesa receptora de *sufragios* (Chile), mesa directiva de casilla (México), junta receptora de *votos* o del *voto* (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua), comisión receptora de *votos* (Uruguay) y *colegio electoral* (República Dominicana). Otros países de lengua neolatina contemplan las denominaciones **bureau de vote** (Francia), **seggio elettorale** (Italia) y **mesa da assembleia e secções de voto** (Portugal).

Las *mesas de votación* se integran con varios miembros (o jurados), aunque el número varía según el país, y cada uno de ellos cumple con las funciones que le asigna la ley o el reglamento, con diferenciación jerárquica. En la mayoría de los casos son tres los titulares (o principales o propietarios) y se desempeñan como presidente, secretario y vocal (**mesário**, en la nomenclatura brasileña). En Argentina el presidente ejerce exclusivamente la autoridad. En Brasil son dos los secretarios. En Chile se eligen cinco vocales, pero la mesa se integra con al menos tres. El jurado de votación se compone en Colombia con cuatro principales, igual número que el establecido en República Dominicana (un presidente, un primer y un segundo vocal, y un secretario) y en Ecuador las juntas receptoras se constituyen con un mínimo de tres y un máximo de cinco vocales. Las mesas directivas de casilla en México requieren de un presidente, un secretario y dos escrutadores. En El Salvador el número máximo de miembros es cinco. Para Honduras el mínimo es tres y su legislación contempla presidente, secretario, escrutador y vocales. Todas las normativas prevén la designación de suplentes y la colombiana de visitadores de mesas con facultad de reemplazar a los jurados que no concurren a desempeñar sus funciones o abandonen el cargo.

Los miembros de mesa son elegidos con anticipación variable pero suficiente por órganos electorales intermedios o superiores; a tales fines se recurre a diversos procedimientos y, en general, la selección se realiza entre los *electores* habilitados, con preferencia entre los que forman parte del padrón en la circunscripción de la propia mesa. Los procedimientos de selección son aleatorios en algunos países (Argentina, Ecuador y Uruguay), y en otros por sorteo (Bolivia y Venezuela) o designación directa (Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Guatemala).

Por su parte, en Costa Rica cada *partido político* que participe de la *elección* puede proponer a un *elector* para cada junta receptora de *votos* a la respectiva Junta Cantonal, la que deberá acoger dicha propuesta si fue formulada en tiempo y forma. En Honduras, las mesas se conforman con miembros propietarios con sus respectivos suplentes, a iniciativa de cada uno de los *partidos políticos*, alianzas y *candidaturas independientes*, y el Tribunal Supremo Electoral dispone la distribución de los diversos cargos. De los cinco miembros establecidos por la legislación salvadoreña para las juntas receptoras de *votos*, cuatro de ellos participan a propuesta de los *partidos políticos* con mayor número de *votos* en la última *elección* del mismo tipo, mientras el quinto es elegido por *sorteo* entre las propuestas del resto de partidos o coaliciones que habiendo participado en esa misma *elección*, hayan obtenido representación legislativa. La normativa electoral de Nicaragua establece que el Consejo Electoral Municipal nombra a los integrantes de las juntas receptoras contemplando las ternas presentadas por los *partidos políticos* y sobre la base de la votación obtenida en la *elección* anterior para la distribución de cargos.

Algunas peculiaridades presenta la legislación de República Dominicana al determinar que si los miembros de los *colegios electorales* son afiliados a los *partidos políticos* o simpatizantes de las *candidaturas* que compiten en la *elección*, la composición de dichos colegios debe asegurarse con la mayor pluralidad y equilibrio posibles, de tal modo que no se corresponda con un solo partido, coalición o *candidatura*.

En Chile no se admite la integración de mesas con candidatos en la *elección* de que se trate, tampoco sus cónyuges y sus parientes consanguíneos o afines en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, las personas que desempeñen cargos de representación popular y otras investiduras públicas (ministros de Estado, intendentes, gobernadores, fiscales, jueces, miembros de las Fuerzas Armadas, etc.). Se excluye asimismo, expresamente, entre otros, a los analfabetos y no videntes. Similitudes parciales revistan en las normativas de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay. Algunos países requieren además, para ser miembro, buena conducta o reputación.

Otra particularidad se verifica en la ley uruguaya de *elecciones* cuando dispone que las comisiones receptoras de *votos* estén integradas por funcionarios públicos y escribanos.

Para ser miembros de *mesa de votación*, las legislaciones establecen como requisito general ser *elector* hábil y que sepa leer y escribir (la de Nicaragua consagra la exigencia de haber concluido el tercer año de bachillerato o de modo excepcional, al menos el sexto grado). Algunas leyes requieren además, que se resida en la sección electoral donde deba desempeñarse y en ciertos casos, un tope etario (Argentina y México: 70 años).

En la mayoría de los países, la función de miembro de mesa es obligatoria e irrenunciable y su incumplimiento susceptible de sanción. Como eximentes de la obligación suelen admitirse motivos de enfermedad o fuerza mayor debidamente acreditados. La obligatoriedad no resulta incompatible con la remuneración que perciben en algunos casos –los menos– o algún tipo de compensación (viáticos, alimentación, días de licencia) en otros.

Los cargos de la mesa (presidente, secretario, vocal, etc.) son distribuidos por los propios miembros designados, en acuerdo o *sorteo*, o por el órgano superior o intermedio que procedió a la designación de los integrantes.

Para el buen desempeño de los integrantes de *mesa de votación* se dispone en general por vía legal y sobre todo reglamentaria, con carácter preceptivo y en todos los casos, la capacitación previa correspondiente. Las metodologías aplicadas a tales fines suelen abarcar cursos presenciales y también a distancia o virtuales en algunos países. Es frecuente el apoyo de manuales o instructivos y hasta interactivos didácticos en los que se resumen las normas que rigen el acto electoral y son descritas, paso a paso, todas las instancias que deben cumplirse durante la jornada. Estos materiales resultan fundamentales cuando, por falta o insuficiencia de titulares y suplentes, para integrar la mesa se recurre de modo extraordinario a *electores* que se presentan en su circunscripción. En estos casos, asimismo, se suele contar en forma complementaria con la asistencia de *funcionarios electorales*.

Las *mesas de votación* son distribuidas en el territorio de acuerdo a criterios geográficos y demográficos de índole estadística, y ha resultado de predominante aplicación el principio denominado de *voto domiciliario*. Sobre esta base, la mesa se instala en un local de relativa cercanía al

domicilio del *elector* y el padrón respectivo se integra exclusivamente (en orden alfabético o correlativo al número de documento) por *electores* cuyos domicilios declarados o acreditados corresponden a la misma circunscripción. No obstante, un mismo local –con preferencia escuelas y edificios públicos– suele albergar diversas *mesas de votación*, a veces en un número muy significativo que termina haciéndole perder vigencia al *voto* domiciliario. Por lo demás, en algunos casos se admite el *voto* de un *elector* registrado en otra circunscripción, por ejemplo, el *voto* observado fuera de circuito en mesas rurales (legislación uruguaya) o en las casillas de tránsito (legislación mexicana). También las mesas se instalan en cabeceras municipales (Colombia).

Las atribuciones que la ley confiere a los miembros de mesa implican un cierto grado de autonomía en su funcionamiento, reflejado en las facultades de que disponen para resolver los asuntos recaídos bajo su competencia y en las propias resoluciones adoptadas exclusivamente re- visables en lo pertinente por los órganos de la *justicia electoral*. Sólo por la vía recursiva y cuando lo establece de manera expresa la ley, queda habilitada la instancia de revisión de lo actuado y resuelto por las *mesas de votación*.

La legislación de varios países (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) confiere inmunidad a las autoridades de mesa durante el ejercicio de sus funciones. En todos los casos, para el cumplimiento de sus cometidos, incluidos el de policía a fin del mantenimiento del orden y la superación de eventuales conflictos, y el de custodia de la documentación y otros materiales electorales, suelen contar con la asistencia de la Fuerza Pública y además, de funcionarios dependientes de órganos inmediatamente superiores o designados con ese cometido, como los notarios en Bolivia.

Aunque no integran las mesas, son acreditados ante ellas los de- legados, personeros, fiscales o apoderados de los *partidos políticos* o *candidaturas* (salvo en Panamá). Entre sus derechos se destaca la for- mulación de observaciones, denuncias y reclamos en las diversas etapas del acto electoral. Las protestas referidas a la calificación que la mesa haga de los *votos* en el *escrutinio* primario, pueden resultar decisivas para una eventual revisión de dicha calificación por órganos superiores. Quienes

representan a los partidos y candidatos están facultados, asimismo, a suscribir actas y a requerir una copia auténtica de la constancia con los resultados de la votación en la mesa.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Candidaturas independientes - Colegio electoral - Elecciones - Elector - Escrutinios - Funcionarios electorales - Justicia electoral - Mesa de votación - Partidos políticos - Sistemas políticos - Sufragio - Transparencia - Voto - Voto electrónico

Bibliografía:

- Fiallos Oyanguren, M. (2000). Mesas de votación. En: *Diccionario electoral*, (2a. ed.), (t. II), (pp. 856-867). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Sottoli, S. (2007). Las mesas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 878-899). México: FCE.

Wilfredo PENCO

MINORÍA

I. Definición

El término *minoría* se ha utilizado en al menos tres sentidos. Sociológicamente hablando, el primer significado designa un subgrupo de personas que de alguna manera y en algún aspecto de las relaciones sociales y políticas, se encuentra en una situación de dependencia o desventaja frente a otro grupo de “*mayoría*”, donde ambos son parte de una sociedad más amplia. En este sentido, las *minorías* son subgrupos que existen en una sociedad y se distinguen de los grupos dominantes en el *poder* por las diferencias de raza, idioma, costumbres, origen nacional, religión, etc. Las *minorías* casi siempre reciben un trato discriminatorio por parte de la *mayoría*. En este sentido, por ejemplo, una pequeña comunidad religiosa de credo divergente a la fe profesada por la *mayoría* de la población es una *minoría* que no puede participar plenamente en la vida social de un país.

El segundo sentido expresa las denominadas “*minorías nacionales*”, es decir, grupos raciales o étnicos en situación de *minoría* que se integran a una *mayoría* en un Estado particular. La *minoría* generalmente constituye un grupo cuantitativamente menor que el grupo mayoritario, como es el caso de las comunidades indígenas en Brasil, los afroamericanos en Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, debemos señalar que la característica esencial de estos grupos no se limita a una cuestión numérica, sino más bien a ciertos aspectos estructurales básicos en las relaciones entre *mayoría* y *minoría*. Uno de esos elementos es la relación de *poder* que se establece entre estos dos grupos, que se caracteriza por la superioridad de la *mayoría* sobre la llamada *minoría*. Es notorio ejemplo el caso de Bolivia, donde una *minoría* cuantitativa blanca trató de dominar y someter a la inmensa *mayoría* indígena hasta hace poco, imponiéndole una política de exclusión a diferentes oportunidades (económicas, sociales y políticas). En este ejemplo, la *minoría* son los indígenas, mientras que la *mayoría* son las personas de color blanco, que concentran el *poder* político.

Es en esta segunda concepción que se desarrolla la definición clásica de la *minoría*. Su creador, Wirth, la produce en pleno contexto de la Segunda Guerra Mundial: “Grupo de personas que, debido a sus características físicas o culturales, están separados de los demás en la sociedad en que viven, por un trato diferenciado y desigual y se consideran el objeto de la discriminación colectiva” (1945, p. 347).

De acuerdo con Wirth, la existencia de las *minorías* implica necesariamente la existencia de un grupo dominante con mayor estatus social y titular de mayores privilegios. Las *minorías*, a su vez –identificadas por sus características culturales, raciales u otras que suponen desventaja en la sociedad–, estarían sujetas a los prejuicios y la discriminación. Sin embargo, Wirth señala que no son las características específicas (étnicas o raciales) las que definen a un grupo como *minoría*, sino las relaciones sociales con otros grupos de la sociedad, a partir de un enfoque integrado de la siguiente tipología de las *minorías* existentes en el período analizado: plural, que muestra la tolerancia a las diferencias; asimilador, que demanda la participación plena en la vida social; secesionista, que repudia la asimilación y no está satisfecho con la tolerancia o la auto-

nomía cultural el grupo dominante, y militante, que está convencido de sus actuales objetivos de dominación y superioridad sobre la otra.

Dos problemas suelen indicarse en la definición y tipología de Wirth. Por un lado, su definición de *minoría* abarca al conjunto de las *minorías* específicas, con las más diversas características, resultando en un concepto alejado de la realidad. Por el otro, su tipología habría sido construida teniendo en cuenta sólo la posición de la *minoría* frente al grupo dominante en la sociedad.

El tercer concepto ha sido desarrollado por Barton (1977) y sostiene que, en situaciones intergrupales, las *minorías* se definen con base en la idea de límites. En esta concepción, las *minorías* se conforman de dos maneras: por sí mismas y por la *mayoría*. Esto resulta en dos límites fundamentales: uno de inclusión, que aumenta la relevancia de los miembros de la *minoría* en el grupo; otra de exclusión, que refleja la forma en que un grupo con más *poder* define una categoría social de la población que se coloca en los márgenes y, a menudo, conforma una *mayoría* numérica. Según Barton, estos límites están relacionados entre sí en diferentes circunstancias. En consecuencia, cuando una *minoría* se distingue o se coloca aparte, la *mayoría* conforma como respuesta un límite de exclusión hacia la *minoría*, en ciertas relaciones sociales. Cuando la *mayoría* excluye la participación de un grupo minoritario en la vida política y social, la *minoría* se une en torno a sus intereses y crea un límite de inclusión. Barton estableció tres tipos de *minorías* de acuerdo con los siguientes límites: las *minorías* raciales, que se caracterizan por la imposición de límites exclusivos, las *minorías* nacionales y las étnicas, que se caracterizan generalmente por límites inclusivos.

En las *democracias* contemporáneas coexisten numerosos grupos minoritarios en conflicto, muchos de los cuales demandan su derecho a la autonomía. La mayoría de las veces son objeto de prejuicios y discriminación, lo que está transformando el problema de las *minorías* en una cuestión de derechos humanos, cuyo foro es el la Organización de las Naciones Unidas. Así, los derechos de las *minorías* comenzaron a ser defendidos en comisiones específicas, mediante tratados y otros instrumentos internacionales o, incluso, por medio de diversas publicaciones. Es en este nivel que ha sido privilegiado el *pluralismo* y

que los grupos minoritarios logran obtener cierto grado de identidad reconocida por el grupo dominante.

Historia del origen del término *minoría* y normalización de sus derechos

El concepto de *minoría* surgió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial para designar a los grupos de personas que perdieron sus tierras debido a los cambios limítrofes, quedando políticamente subordinados a otros Estados nacionales. Así, “*minoría* nacional” se convierte en el término más utilizado para designar a los grupos minoritarios. A partir de entonces, la *minoría*, como término general, viene acompañada de un adjetivo que corresponde al tipo de diferencia en cuestión: *minorías* “nacionales”, “raciales”, “étnicas”, “religiosas”, “sexuales”, etc., refiriéndose, al mismo tiempo, a su protección internacional y a sus derechos. Sobre los problemas de la definición del término y el consiguiente desarrollo de los derechos de las *minorías*, O’Donnell explica que, “sin embargo, su aplicación también se dificulta por la falta de una definición clara y universalmente aceptada del término *minoría*” (citado en Wucher, 2000, p. 43).

Otro aspecto a destacar es que no hay consenso entre los teóricos sobre la materia, pero sus estudios señalan elementos definitorios similares. Entre ellos están la posición social subordinada, el tratamiento o condición inferior impuesto por el grupo dominante y los límites (inclusivos, exclusivos o ambos) que mantiene el grupo minoritario, por lo general, en condiciones desfavorables.

Con respecto a los derechos y la protección constitucional, infraconstitucional e internacional de las *minorías*, incluso antes de que existiera el concepto teórico se hicieron varios acuerdos y tratados con el objetivo de resolver el problema de los grupos minoritarios. En el siglo XVI, la Paz de Augsburgo, también llamada Paz de las Religiones, reivindicó los derechos de las *minorías* con relación al libre ejercicio de los cultos religiosos que no eran oficiales en los Estados, buscando de esta forma resolver el conflicto de la reforma protestante en Alemania (Contreras, 2004, pp. 409-419). En el período posterior a las dos guerras mundiales, cuando se produjo la violencia extrema contra las *minorías*, estimulada

por el nacionalismo, se establecieron tratados para la protección de los grupos minoritarios. A través de la Sociedad de las Naciones –organización internacional fundada en 1919 en Versalles, donde las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial se reunieron para negociar un acuerdo de paz–, podía darse una intervención en caso de que cualquier *minoría* fuera perseguida nuevamente. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, se planteó de nuevo la cuestión. Sin embargo, el tema de las *minorías* no aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sólo después de la caída de los regímenes comunistas, las *minorías* volvieron a destacarse en la agenda internacional, situación que no se producía desde el periodo entre guerras, cuando el debate se llevó a cabo en el marco de la Sociedad de las Naciones.

Los sucesos reprochables de la Segunda Guerra Mundial condujeron al reconocimiento del vínculo entre el respeto de la dignidad humana y la paz. Del mismo modo, se produjo el reconocimiento de que la legislación nacional, sujeta a cambios de acuerdo con el *régimen político*, no era lo suficientemente eficaz para proteger los derechos de los individuos. En este contexto, la Carta de las Naciones Unidas expresó esas consideraciones, considerándose un vector para el posterior proceso de universalización de los derechos humanos.

En 1947, la Comisión de Derechos Humanos estableció un subcomité para la prevención de la discriminación y la protección de las *minorías*. Al ver rechazadas todas las propuestas para definir el término *minoría*, a mediados de la década de 1950 este subcomité decidió condensar sus actividades para la prevención de la discriminación mediante la recomendación de incluir una disposición sobre la protección de *minorías* en los instrumentos internacionales de derechos humanos que se elaboraran a partir de entonces. Como resultado, la opinión predominante de entonces fue que los derechos de las *minorías* lograrían suficiente protección mediante el enfoque individual y universal asumido por los derechos humanos en el período posterior a la guerra. Como señala Wucher (2000), esta perspectiva tuvo como efecto principal la exclusión de las cuestiones sobre *minorías* en la agenda internacional. Sólo a partir de la inclusión del artículo 27 en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, se abordó nuevamente el tema de las *minorías*.

Sin embargo, fue hasta la década de los 90, al final de la Guerra Fría, que se dio otro paso en esa dirección, con la creación de la Carta de París. En este documento se señala la necesidad de proteger la identidad religiosa, lingüística, cultural y étnica de las *minorías*. Dos años más tarde se produjo la creación de una de las entidades más importantes para los grupos minoritarios: el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, que presentó una declaración específica y urgente sobre la situación de los mismos. Precisamente, el 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. A pesar de su carácter no vinculante, esta declaración es considerada el más generoso instrumento global en términos de discriminación positiva, es decir, el que más ha expandido los derechos especiales para las *minorías*.

Entre la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, nuevas *minorías* han sido definidas. Entre ellas se encuentran las mujeres, las personas de la tercera edad, LGBT (lesbianas, **gays**, bisexuales y transexuales), migrantes y quienes no tienen domicilio fijo. En el caso de las personas LGBT, incluso en la actualidad sufren de señalamiento público debido a la diferencia. En el caso de las personas migrantes, en muchos países son consideradas improductivas y/o una amenaza para el empleo de los ciudadanos nacionales. El tema de las mujeres está relacionado con la infrarrepresentación política y los derechos laborales, que siguen siendo muy desiguales. Entre los principales derechos reclamados por estas *minorías* están la igualdad de trato, la autonomía y una mayor representación en las arenas políticas.

Específicamente en los países de América del Sur, el retorno de las instituciones democráticas en la década de los 80 –después de muchos años de dictadura o guerra civil– y la existencia de un proceso general de ampliación de la *participación política*, ocasionaron los principales avances constitucionales sobre la integración de las *minorías* en los órganos representativos. Con respecto a las *minorías* indígenas, algunos de estos países han adoptado recientemente el sistema jurídico pluralista, que reconoce la administración indígena de la justicia. En esos casos, las constituciones han asumido retroactivamente la existencia de las sociedades indígenas, rescatando normas y costumbres tradicionales reivindicadas hace miles de años por estos pueblos. Sin embargo, estos

avances se limitan a un grupo de países. El llamado “multiculturalismo constitucional” se extendió en América Latina con las constituciones de Guatemala, de 1986, y Nicaragua, de 1987. A partir de ellas, otros países han creado sus propias variaciones para el reconocimiento de los derechos indígenas, teniendo en cuenta las tensiones internas y las fuerzas antagónicas que han transformado a las constituciones latinoamericanas. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela tienen constituciones que muestran avances significativos. Aunque en distintos grados, todos estos países aceptan la identidad étnica de sus *minorías* y reconocen la precedencia de los pueblos indígenas con relación al establecimiento del Estado. En Norteamérica, sólo la Constitución de México hace referencia expresa a la jurisdicción indígena.

Mecanismos de inclusión de las *minorías* en los procesos democráticos de América Latina

Desde el proceso de *democratización* ocurrido en la década de los 80, en la mayoría de los países de América Latina se incorporaron inéditos mecanismos a las constituciones, destinados a la ampliación de los derechos civiles, sociales y políticos de las *minorías*. Sin embargo, en algunas de estas sociedades plurales la realización de tales derechos y la creación y aplicación de otros mecanismos que den cuenta de los problemas de las diversas *minorías* se ampliaron recién a finales de 1990 con la llamada “ola rosa”: la llegada al *poder* de grupos de izquierda en varios países, por la vía democrática (Silva, 2010).

Los partidarios de la izquierda se dividieron en dos grupos principales: la izquierda renovadora, más moderada y adaptada al proceso democrático, y la refundadora, identificada como más radical (Silva, 2010). Cada uno de estos grupos buscó, en la mayoría de los casos, diferentes maneras de hacer frente a los problemas relacionados con las *minorías*. En aquellos grupos sociales con problemas comunes, por ejemplo las mujeres y su persistente falta de *representación política* en todos los países de la región, el mecanismo más utilizado fue el mismo: la adopción de *cuotas de género* (Braga, 2016a). Este dispositivo, que también se ha aplicado a otras áreas, busca reducir las desigualdades

en el acceso a las oportunidades económicas, sociales y políticas, con resultados políticos efectivos (Araújo, 2007; Dantas, 2011). Cuando en las disputas electorales ciertas características, tales como la raza, el género y el origen social, terminan por convertirse en factores de exclusión de las llamadas *minorías* sociales, las cuotas adquieren el poder de incluir a estos grupos en escenarios que suponen competencia para la toma de decisiones. Para Young (2005) innovaciones institucionales como las cuotas, son una de las formas para aliviar la disonancia histórica entre los grupos minoritarios y sus representantes, salvaguardando los intereses en común de los grupos involucrados.

Con respecto a las comunidades indígenas se han producido importantes avances en países gobernados por grupos de izquierda radical. Con relación al aspecto político e institucional, tanto en Bolivia –donde a pesar de que más del 56% de la población en la década de los 90 estaba compuesta por indígenas, éstos seguían siendo excluidos de la vida política y social del país (Murakami, 2012)– como en Venezuela se presentaron los cambios más profundos con la aprobación de las nuevas constituciones, que marcaron un proceso de ruptura con el **statu quo** hasta ese entonces vigente, señalando una refundación del Estado (Braga, 2016b).

En Venezuela, el presidente Hugo Chávez lideró la construcción de una nueva hegemonía con la promulgación, en 1999, mediante el *voto* popular, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Entre los elementos más importantes de la misma se encuentran la expansión de los mecanismos de participación y control social (art. 184); la creación del Poder Electoral (arts. 292-298); la creación del Poder Ciudadano (arts. 273-291); el uso de plebiscitos y referendos; la posibilidad de convocar referéndum revocatorio para todos los cargos y magistraturas de *elección* popular (art. 72); la garantía de la participación popular en el proceso de selección y nombramiento de los jueces y juezas (arts. 255-265); la expansión del *sufragio* a los militares (art. 330). Igualmente, se aseguró que los pueblos indígenas de Venezuela eligieran tres integrantes de conformidad con lo dispuesto en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 186). Es de destacar que a los militares no se les permite postular para un cargo público o participar en actos de propaganda, proselitismo o militancia (art. 330).

Siguiendo la misma línea, el gobierno boliviano de Evo Morales firmó la Constitución en 2009, también vía referéndum popular. En esta carta se amplían los derechos de los indígenas y la creación de circunscripciones de los pueblos campesinos; se sustituye el Congreso Nacional por la Asamblea Legislativa Plurinacional; la asamblea y los consejos adquieren carácter deliberativo, y se fortaleció el papel del Estado en la economía. La idea de lo plurinacional busca incluir a los 36 pueblos indígenas, cuyas lenguas se enumeran en la nueva Constitución, obteniendo el reconocimiento oficial.

En general, estas nuevas constituciones incluyen el reconocimiento del carácter multicultural de sus sociedades; crearon medidas favorables para los *derechos políticos* y culturales de los grupos indígenas, como en el caso de Bolivia; crearon mayores oportunidades para la *participación política* popular, como en el caso de Venezuela, estableciendo un régimen de *democracia directa* de la población y el aumento de la representación de grupos sociales, como las mujeres y las comunidades indígenas. Sin embargo, cabe señalar que estos mecanismos no son suficientes para cambiar el estado de la infrarrepresentación de estas *minorías* en las arenas políticas de cualquiera de los Estados latinoamericanos. Parte de la explicación a esto se relaciona con las históricas desigualdades sociales, políticas y económicas, responsables de la formación de sociedades muy estratificadas, con graves consecuencias para el acceso a las oportunidades y la garantía de los derechos, redundando en un Estado democrático de derecho poco afín al fortalecimiento de la igualdad como principio de las relaciones entre el Estado nacional y los individuos que componen la nación en cada uno de los países latinoamericanos. De acuerdo con Miguel:

La desigualdad (...) significa una asimetría en el control de determinados recursos: (1) tiene impacto sobre los posibles caminos para los individuos y grupos; (2) refleja los patrones estructurales, al no ser de la casualidad o de libre elección personal; y (3) está vinculada a la relación de dominación, es decir, una capacidad para bloquear la acción autónoma y/o para obtener ganancias por otros (2014, p. 300).

Vocablos de referencias:

Cuota de género - Democratización - Discriminación electoral - Mayoría - Paridad - Participación política - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografia:

- Araújo, C., Alves, J. E. D. (2007). Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, 50 (3), 535-577.
- Arendt, H. (2008). *Compreender: Formação, exílio e totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Barton, M. (1977). *The Idea of Race*. London: Tavistock.
- Braga, M. S. S. (2016a). Efectos institucionales sobre el desarrollo organizativo de los partidos políticos en América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, v. 1, (pp. 428-482). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Braga, M.S.S. (2016b). Sociedade, instituições públicas e processos políticos. En: Krohling Kunsch, M. M. (ed.). *Comunicação organizacional estratégica: Aportes conceituais e aplicados*. São Paulo: Summus.
- Chaves, L., y Mendes, G. (1971). Minorias e seu estudo no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 1 (1), 149-168.
- Contreras, J. C. (2004). El significado de la Paz de Augsburgo. En: Alvar Ezquerro, A. et al. (coords.). *Fernando I, 1503-1564: Socialización, vida privada y actividad pública de un Emperador del Renacimiento*. Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales.
- Dantas, A. C. M. S. (2011). *O segundo sexo na política: O papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira*. Maceió: Edufal.
- Edgar, A., y Sedgwick, P. (2003). *Teoria cultural de A a Z: Conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo*. São Paulo: Contexto.
- Gurza Lavalle, A., Houtzanger, P. P., y Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67 (7).
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós.
- Miguel, L. F. (2014). *Democracia e representação: Territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.
- Silva, F. P. (2010). Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPSA*, 2.
- Wirth, L. (1945). The Problem of Minority Groups. En: Linton, R. (ed.). *The Science of Man in the World Crisis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Murakami, Y. (2012). Introducción. En: Murakami, Y. (ed.). *Dinámica político-económica de los países andinos*. Lima: IEP/CIAS/Kyoto University.
- Wucher, G. (2000). *Minorias: Proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez Oliveira.
- Young, I. M. (2005). *On Female Body Experience: Throwing Like a Girl and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.

MOVIMIENTO SOCIAL

I. Definición y elementos conceptuales

La noción *movimiento social* refiere a acciones promovidas por individuos o grupos de individuos sin adscripción formal, orientadas a introducir un cambio social y político. Un *movimiento social* no es una *organización de la sociedad civil* (aunque éstas pueden y suelen formar parte de *movimientos sociales*), ya que las funciones y objetivos de los *movimientos sociales* no están estrictamente delimitados como sí lo están los de las *organizaciones de la sociedad civil*. Tampoco refiere a una protesta o acción aislada, ya que un *movimiento social* incluye en su definición ciertos componentes de estabilidad. Un *movimiento social* vincula a individuos o grupos de individuos que buscan producir un cambio, por ejemplo, la ampliación de los derechos civiles o la protección del medio ambiente. Los *movimientos sociales* suelen surgir espontáneamente en el contexto de una crisis y/o de la creciente percepción de una injusticia o desigualdad, a menudo sin jerarquías ni estructuras que regulen su funcionamiento. Según uno de los autores más reconocidos en el tema, Sidney Tarrow (1996), un *movimiento social* incluye elementos característicos entre los que destacan los siguientes: una campaña sostenida en el tiempo para realizar demandas, que utiliza un repertorio de actuaciones reconocidas que publicitan dichas demandas y que se basa en distintas combinaciones de organizaciones, redes, tradiciones y solidaridades que sostienen esas actividades.

II. Explicaciones

La gran pregunta a la que han tratado de dar respuesta los teóricos de los *movimientos sociales* y la acción colectiva es: ¿por qué en un momento determinado la gente decide abandonar su apatía y movilizarse? Este es un tema clásico para la sociología y la ciencia política, campos desde los que se han ofrecido diferentes respuestas. Entre ellas, destacan las provenientes de las teorías de la privación relativa, la elección racional, la movilización de recursos y la estructura de oportunidades políticas. A continuación se presenta una síntesis de las mismas.

La privación relativa. En su versión original, esta teoría asociaba crisis económicas o situaciones de marginación extrema con contextos que conducirían a la angustia individual y, consecuentemente, llevarían a la emergencia de la protesta (Gurr, 1970). Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que no hay una relación directa o automática entre peores condiciones de vida y surgimiento de la protesta. Ni las sociedades más pobres ni las que viven bajo el yugo de los peores regímenes autoritarios dominan los escenarios de la revuelta. En este contexto, las revisiones posteriores de estas teorías señalan que adquiere relevancia la traducción de una carencia en una demanda colectiva y el contar con recursos materiales y humanos para dicha acción (Breuer, 2012).

La elección racional. Para esta corriente de pensamiento, la verdadera dificultad es explicar la movilización, ya que la teoría de la acción racional parte de la base de que los individuos hacen un cálculo del coste-beneficio de participar que los conduciría, en general, a no involucrarse en acciones de protesta (Tullok, 1971). Sin embargo, las protestas ocurren debido a incentivos que podrían asociarse a contextos específicos en que el coste de participar es bajo y altas las posibilidades de obtener reformas. En este marco, no cabe esperar protestas en contextos autoritarios, que sin embargo han ocurrido en numerosas ocasiones y no siempre han culminado exitosamente. Lo dicho muestra los límites de la teoría.

La movilización de recursos. La teoría de la movilización de recursos pone énfasis en la capacidad de un grupo de traducir una situación en un reclamo y trasladar ese reclamo al resto de la sociedad. Una versión clásica enfatiza el rol de las élites (Gamson, 1975), mientras otros estudios relacionan la capacidad de organizar *movimientos sociales* con la construcción de capital social (Putnam, 2000). En este sentido, la clave sería la capacidad de un grupo de traducir la percepción de una injusticia en una demanda colectiva.

La estructura de oportunidades políticas. La teoría de la estructura de oportunidades políticas (EOP), surgida en el contexto de la ola de protestas desplegadas en ciudades de Estados Unidos en la década del 60 y 70, explica la emergencia de un *movimiento social* como

resultado de condiciones estructurales y coyunturales en un sistema lo suficientemente abierto como para permitir que esa protesta emerja, pero relativamente cerrado como para no ofrecer mecanismos institucionales capaces de canalizar la demanda (lo que explica la opción por la política contenciosa) (Eisinger, 1973). Algunos de los elementos destacados por la EOP refieren a la unidad o división del *poder* entre ramas del *gobierno* (Ejecutivo y Legislativo, *gobiernos* subnacionales), el *sistema de partidos* (competencia, *transparencia*), la disponibilidad de aliados (medios de comunicación, la *oposición política*) o las estrategias dominantes para la resolución de conflictos (negociación o represión) (Giugni, McAdam y Tilly, 1998).

Las críticas a las visiones sintetizadas más arriba son numerosas. A la teoría de la privación relativa se le ha criticado su énfasis en lo individual y psicológico (Rice, 2012); a las de la elección racional, su incapacidad para explicar protestas en contextos autoritarios (Breuer, 2012); a las de movilización de recursos, su excesivo énfasis en el rol de las élites (Rice, 2012); a la de oportunidades políticas el estar demasiado asociada a un modelo de relación entre Estado y sociedad basado en la organización política estadounidense (Davies, 1999). Parte de estas críticas provienen del análisis de los *movimientos sociales* en el contexto latinoamericano (Rice, 2012; Davies, 1999).

Los autores que han trabajado bajo el paraguas de los nuevos *movimientos sociales* (NMS) (Della Porta, 2008) enfatizan en las capacidades de los movimientos para traducir problemas en demandas y construir procesos colectivos de cambio. En definitiva, los contextos son clave para comprender procesos y condicionan las estrategias de los actores (contextos democráticos o autoritarios, con élites proclives a la negociación o a ordenar la represión, con medios abiertos o cerrados para la circulación de información alternativa), pero los repertorios de acción y la capacidad del grupo de organizarse y articular una estrategia no están determinados (Calderón, 2012).

III. Evolución histórica de los *movimientos sociales*

A grandes rasgos, podemos hablar de tres etapas para caracterizar los *movimientos sociales*. En la primera, a principios del siglo XIX, los

movimientos sociales se asociaban a la intención de promover cambios revolucionarios en la sociedad, con fines específicos, como la instauración del socialismo o del comunismo. Los miembros del movimiento compartían entonces una fuerte identidad en común, definida como identidad de clase.

En una segunda etapa, desde mediados del siglo XX, debido a cambios sociológicos originados en los procesos de modernización, se complejizaron las demandas sociales. Los definidos como NMS, que tuvieron un momento álgido en los 60 y 70, orientaron sus demandas ya no sólo a cambiar el sistema económico o político sino también, o principalmente, a proteger el medio ambiente (contra la energía nuclear, por ejemplo), ampliar los derechos civiles de las mujeres y afrodescendientes, y reconocer identidades sexuales (movimiento **gay**, **queer**, LGTB), entre otros (Tarrow, 1996).

Finalmente, con la globalización, los *movimientos sociales* han experimentado nuevas transformaciones, surgiendo lo que se ha denominado Movimientos por la Justicia Global o Movimientos Transnacionales, que incluyen experiencias como Otra Globalización es Posible o la Vía Campesina (Juris, 2005; Burch y León, 2014). Estos movimientos se caracterizan por funcionar en redes flexibles que van combinando diferentes niveles de actuación (local, nacional y global) en función de actividades específicas.

Recientemente, una ola de protestas iniciadas por jóvenes usuarios intensivos de tecnología en diferentes lugares del mundo (“Primavera árabe” en el norte de África, “Indignados” en España, “Ocuppy Wall Street” en Estados Unidos, #yosoy132 en México o #niunamenos en Argentina) ha abierto un debate sobre la influencia de los medios digitales sobre la irrupción de la protesta (Breuer, 2012; Welp, 2015; Weyland 2012).

Vocablos de referencia:

Democratización - Ciudadanía - Cultura política - Legitimidad - Participación política - Redes sociales digitales y política - Representación política

Bibliografía:

Breuer, A. (2012). The Role of Social Media in Mobilizing Political Protest. Evidence from the Tunisian Revolution. *Discussion paper*, 10. Bonn: German Development Institute.

- Burch, S., y León, O. (2014). Social Movements, Democratic Participation and ICTs. En: Breuer, A., y Welp, Y. *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*. Reino Unido: Routledge.
- Calderón, F. (2012). Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. *Revista CEPAL*, 107.
- Davis, D. (1999). The Power of Distance: Re-Theorizing Social Movements in Latin America. *Theory and Society*, 28 (4), 585-639.
- Della Porta, D. (1995). *Social Movements, Political Violence and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisinger, P. (1973). The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities. *American Political Science Review*, 67 (1), 11-28.
- Gamson, W. (1975). *Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Giugni, M., McAdam, D., y Tilly, Ch. (eds.) (1998). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gurr, T. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Juris, J. (2005). The New Digital Media and Activist Networking within Anti-Corporate Globalization Movements. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 597 (1), 189-208.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York, Simon & Schuster.
- Rice, R. (2012). *The New Politics of Protest*. The University of Arizona Press.
- Tarrow, S. (1996). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial
- Tullok, G. (1971). The Paradox of Revolution. *Public Choice*, 11, 89-99.
- Welp, Y. (2015). Cuando todo lo sólido se desvanece en Twitter. Análisis del movimiento social #yosoy132. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(2), 414-439.
- Weyland, K. (2012). The Arab Spring: Why the Surprising Similarities with the Revolutionary Wave of 1848? *Perspectives on Politics*, 10 (4), 917-934.

Yanina WELP

N

NULIDAD DE LAS ELECCIONES

I. Nulidad del acto jurídico

El origen etimológico de nulidad proviene de **nullus**: **ne**, que significa no, y **ullus**, que significa alguno, entendiéndose por nulo aquello que no tiene valor o fuerza. El acto existe de hecho, pero no de derecho, por ser contrario a la ley o por carecer de las solemnidades para su reconocimiento. De acuerdo con la teoría clásica de las nulidades, el acto nulo ostenta los elementos de existencia –a diferencia de los actos inexistentes–, pero de modo imperfecto, por lo que no producirá efectos legales, y, en caso de producirlos, serán eliminados de manera retroactiva con la declaración de nulidad que realice la autoridad jurisdiccional.

Existen dos tipos de nulidades (efectos): la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La primera se origina con el nacimiento del acto, cuando el mismo va en contra de una norma que integra el orden público; en este caso se asimila a la inexistencia y no produce efecto legal alguno. En la relativa, el acto, a pesar de que nace viciado, produce sus efectos en tanto no sea tachado de nulo y declarado como tal. Es susceptible de convalidarse por confirmación o prescripción.

II. La nulidad electoral

La nulidad electoral tiene como fin último asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, los cuales exigen que sólo los *votos* válidamente emitidos por los ciudadanos sean susceptibles de generar la voluntad popular que legitima a los órganos públicos de representación.

De este modo, la nulidad en materia electoral puede entenderse de dos formas: 1) como garantía de constitucionalidad y legalidad de las *elecciones*, y 2) como la sanción que priva de eficacia a la votación recibida cuando ésta no reúne los elementos mínimos que le dan validez, o cuando deja de observar los principios y normas fundamentales que deben regir los comicios para ser considerados auténticos, libres y periódicos.

En América Latina, distintos ordenamientos jurídicos han establecido de manera expresa, y en algunos casos de forma limitativa, los supuestos por los cuales la nulidad es susceptible de ser invocada: tal es el caso de Bolivia, cuya ley electoral dispone que la autoridad electoral competente no podrá aplicar causales de nulidad que no estén expresamente previstas en la ley (en sentido similar, el caso mexicano). Otros ordenamientos son más laxos, al establecer de forma general extremos que pueden dar lugar a la nulidad: existencia de actos que hubieren viciado la voluntad popular, dejando cierto margen de decisión en el órgano competente para declararla; tal es el caso de Uruguay, en donde corresponde a la Corte Electoral decidir la anulación parcial o total de la *elección*, requiriéndose el *voto* conforme de seis de sus miembros. Finalmente, un tercer grupo establece un modelo mixto, es decir, una lista detallada de causales y, al final, un punto más, que se podría denominar como genérico, y que la legislación guatemalteca evoca como “se haya cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación”.

Asimismo, es posible identificar una serie de principios que guían lo que se puede llamar “el sistema de las nulidades”: 1) debe ser declarada por autoridad competente; 2) la irregularidad debe ser determinante para el resultado de la *elección* o causar un perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela); 3) trata de proteger la voluntad popular expresada de forma libre y sin vicios a través del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados –lo útil no debe ser viciado por lo inútil– (México, jurisprudencia 9/98; Costa Rica, sentencia 0223-E6-2012); 4) la interposición de un recurso que solicite la nulidad no suspende los efectos de la resolución o el acto impugnado;

no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o *elección* en que se actualice la causal; 6) no puede ser invocada por quien

la haya generado –nadie puede beneficiarse de su propio dolo– (México y Paraguay), y 7) si nadie lo impugna, una vez finalizado el plazo para la interposición del recurso, el acto adquiere definitividad.

Desde una perspectiva comparada se identifican cuatro tipos de nulidad en materia electoral: A) nulidad del *voto*; B) nulidad de una votación –de una casilla, mesa o distrito electoral–; C) nulidad de una *elección*; D) nulidad general de unas *elecciones*.

A. Nulidad del voto

Se considera *voto nulo* el emitido de forma diversa a la prevista legalmente para que sea válido. Suele diferenciarse del *voto en blanco*, es decir, aquella boleta que no fue marcada por el *elector*, cuyos efectos son distintos. La gama de supuestos en la región para considerar la nulidad del *voto* es amplia y reviste elementos particulares congruentes con las garantías de libertad y secrecía del *sufragio* y con la salvaguarda de la voluntad ciudadana. En este sentido se ha pronunciado la sentencia 397 (87), Argentina, en la que se indica que habrá de considerarse nulo sólo en la medida que el acto mediante el cual se manifiesta la voluntad no reúna los requisitos necesarios para la obtención de su finalidad. Algunos supuestos para arribar a este tipo de nulidad son: uso de papelería no oficial o que no reviste las formalidades necesarias (Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela; en Uruguay la falta de esta formalidad considera nula la hoja de *votación*, no el *voto*); alteración, mutilación o destrucción parcial, manchas o tachaduras (Argentina, Bolivia, Venezuela, México); marcaciones para más de un candidato, *partido político* o *lista*, distintos a los que forman alianza, coalición o frentes (Bolivia, Chile, Perú, Venezuela y México); cuando se viole su secrecía (Bolivia y Perú).

La determinación sobre la nulidad o validez de los *votos* emitidos corresponde a las mesas receptoras de la *votación* durante el ejercicio de *escrutinio*. En México es una práctica común la “reserva” de *votos* durante el *escrutinio* y/o recuento, para definir de manera colegiada su validez; en Argentina y Uruguay se puede recurrir u observar algunos otros, cuando se duda de la calidad o identidad del *elector*, en cuyo caso corresponderá a la Junta Electoral decidir sobre su validez.

Este tipo de nulidad aplica al *voto* en lo individual. Sin embargo, en países como Brasil, Perú y el Salvador el número elevado de *votos nulos*

en una casilla o en la totalidad de la *elección* puede llevar a la nulidad de la votación e incluso de una *elección*.

B. Nulidad de una votación

La nulidad del total de *votos* de una mesa receptora se actualiza si se presentan circunstancias anómalas que puedan alterar la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Estas irregularidades se pueden presentar durante cualquier momento de la *jornada electoral*; para su estudio, Orozco Henríquez (2006) las clasifica en tres grupos: 1) las que tienen que ver con la constitución de la mesa, junta o casilla receptora de la *votación*; 2) las que se presentan durante el desarrollo de la *votación*; 3) las que surgen durante el *escrutinio* y cómputo.

El caso de México resulta peculiar dado que jurisprudencialmente se ha establecido un requisito adicional a las causales dispuestas en la ley: que la irregularidad sea determinante para el resultado de la *elección*. El objetivo de la denominada “determinancia” es salvaguardar la voluntad popular; sin embargo, lo laxo de este innovador concepto ha generado más dudas que certezas. Por ejemplo, en una *elección* para diputado federal en 1997, en la que se suscitaban actos de violencia por parte de grupos armados, mismos que terminaron en la quema de urnas y de material electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que las irregularidades cometidas en las mesas no fueron determinantes para el resultado de la *elección*; mientras que en el caso de la disminución en el financiamiento público de un *partido político* por la imposición de sanciones por la autoridad electoral, la Sala Superior estimó que sí se acreditaba la determinancia para el resultado de una *elección* dado que ello impediría a los institutos políticos cumplir cabalmente con los fines constitucionales que tienen encomendados, repercutiendo con ello en las condiciones en que el *partido político* participará en el *proceso electoral* inmediato.

El propio TEPJF ha precisado por vía jurisprudencial dos criterios para la actualización de la determinancia: uno cuantitativo, cuando el número de *votos* a anular sea igual o mayor a la diferencia de *votos* entre el primer y el segundo lugar, y otro cualitativo, cuando la irregularidad sea tan grave que vulnere valores constitucionales fundamentales e indispensables para una *elección* libre, auténtica y democrática (TEPJF, 2004).

En principio, la nulidad sólo afecta a la votación de esa casilla; sin embargo, es posible que al excluir esa votación se altere el cómputo general y que esto lleve a un cambio de ganador e, incluso, puede darse el supuesto de que al declararse nulas varias casillas se alteren los resultados generales en tal magnitud que se anule la *elección*.

C. Nulidad de una *elección*

Anular una *elección* en sus términos significa desconocer la totalidad de la voluntad de los *electores* para elegir a sus autoridades, llámese munícipe, diputado, concejal, gobernador e incluso presidente. En este sentido, las causas que motivan esta anulación revisten una gravedad de magnitud tal que termina por afectar en sus cimientos al proceso electivo en su integridad o al candidato ganador en su persona.

Una primera causa de *nulidad de la elección*, es la que deriva de la nulidad de la votación de varias casillas o *mesas de votación*, de varios distritos o secciones electorales. Es común que los ordenamientos electorales establezcan la nulidad de una *elección* cuando determinado porcentaje de la votación ha sido anulada. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones de Perú dispone la nulidad total de una *elección* si se anulan los *procesos electorales* en una o más circunscripciones que en conjunto representen un tercio de la votación válida y cuando los *votos nulos* o *en blanco*, sumados o separadamente, representen ese porcentaje. En Guatemala se anulará la *elección* de un municipio si en más de un tercio de las juntas receptoras la votación resultó nula; en México, se anulará la *elección* presidencial si se acredita la nulidad en por lo menos el 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional, y en Bolivia se dispone que de presentarse la anulación de la mesa, ello puede dar lugar a la repetición de la *elección*.

Una segunda causa de *nulidad de la elección* se refiere a los requisitos que deben reunir el candidato y/o la fórmula de candidatos electos. Es decir, al calificar la *elección*, si la autoridad competente comprueba que la *candidatura* no reúne los requisitos de elegibilidad, esa *elección* se considerará nula. En el caso de fórmulas, si el propietario no resultará idóneo, se considerará al suplente, si éste tampoco colma los requisitos, la *elección* deberá declararse nula. Así lo establece la *legislación electoral* mexicana para los casos de diputados de *mayoría* relativa y senadores.

Un tercer y último supuesto se da cuando en la *elección* se hayan presentado irregularidades de tal gravedad que pongan en duda la veracidad de los resultados, al no haberse respetado los principios constitucionales, convencionales y legales que garantizan procesos electivos auténticos, libres y pacíficos para la renovación de las autoridades.

D. Nulidad general de unas *elecciones*

Se trata de un concepto poco utilizado en las legislaciones de la región. Como su nombre lo refiere, tiene como finalidad invalidar de manera integral al conjunto de *elecciones* celebradas. De este modo, en legislaciones como la panameña, se deberán celebrar nuevas *elecciones* cuando hubieren ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para haber alterado el resultado de la elección, o ésta se hubiere llevado sin las garantías debidas, incluyendo la falta de convocatoria.

Vocablos de referencia:

Sanciones electorales - Voto nulo - Voto en blanco

Bibliografía:

- Astudillo, C. (2014). Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI: un debate judicial*. México: TEPJFT/Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez y González, E. (2005). *Derecho de las obligaciones*, (10a. ed.). México: Porrúa.
- Ibarra Cárdenas, J. (2014). *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado: Los Cabos 2011*. México: TEPJFT.
- Nolhen, D., Zovatto, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Orozco Henríquez, J. J. (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.
- TEPJF (2008). Jurisprudencia 7/2008. *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 1 (2), 37-38.
- TEPJF (2004). Jurisprudencia XXXI/2004. Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, 725-726.



OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

I. Etimología

Al considerar la institución del *voto obligatorio*, del latín **obligatorius**, a su vez derivado de la preposición **ob** (desde, frente a, en contra de) y **ligare** (atar, vincular) y, en vista de las variaciones que al respecto se presentan en los países considerados para este Diccionario, parece más pertinente hablar de grados de *obligatoriedad del voto*, como a continuación se hará.

II. Elementos conceptuales

Hay, doctrinaria y normativamente, imprecisiones conceptuales y variaciones de nomenclatura respecto del *voto obligatorio* que hacen imprescindibles ciertas clarificaciones. En realidad, el régimen electoral de América Latina nos presenta un panorama diverso en materia de *obligatoriedad del voto*, con tres vertientes: el *voto* consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), el *voto* planteado como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá) y el *voto* prescrito como obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). Las sanciones aplicables también varían considerablemente, como se verá.

Para una mejor conceptualización, debemos detenernos en la naturaleza que se le pretenda asignar al *voto*, puesto que de allí se derivará su obligatoriedad.

III. ¿Es el voto el ejercicio de un derecho o de un deber?

No existe una visión única acerca de la naturaleza del *sufragio*. Si bien es cierto que, en la actualidad, hay relativa unanimidad en que se trata de la concreción de un *derecho político* y por tanto, parte de los derechos humanos, no es pacífica la cuestión de si es “algo más” que un derecho, esto es, también un deber o si, siendo un derecho, entraña una función ciudadana de ejercicio obligatorio. La pertenencia del “derecho a elegir” (materializado en el *voto*) a los *derechos políticos* permitiría, a primera vista, que se le impongan condiciones no previstas para otras categorías de derechos humanos¹.

Algunos distinguen entre la faceta del *sufragio* como “derecho” y el *sufragio* como “función”, que se vincula directamente con el contenido que tiene su ejercicio, facultado como potestad o mandatado por una norma socialmente funcional del orden jurídico (Álvarez Conde, 1992,

344 y ss)². Es en virtud de esta discusión normativa que resulta igualmente justificable el establecimiento de la obligación, de un mero deber o bien de la irrestricta voluntad de ejercer el *voto* que presentan los distintos ordenamientos jurídico-políticos.

Una fórmula de “obligación ciudadana” para el acto del *sufragio* sería una explicación de la aparente contradicción entre la norma jurídica que habla del “deber” y su no exigibilidad ni penalización (como es el caso de los ordenamientos de Costa Rica y de México). En efecto, como lo señala Santamaría (1991, p. 901): “La obligación tiende a servir el interés de un sujeto concreto, en tanto que el deber público es una conducta impuesta en interés general o de la colectividad”. Esta distinción relativa entre “deber” y “obligación” puede explicar la frecuente consagración del *sufragio* como un deber, pero sin que necesariamente se le torne exigible. Más cercana a la situación de la *obligatoriedad del voto* es la figura de

En ese sentido, ver la voz “Derechos políticos”.

Esta distinción entre el *sufragio* como derecho y el *sufragio* como función tiene, según Álvarez Conde (citado por Fernández Baeza, 2007), sus orígenes remotos en la distinción que los romanos hacían entre *ius suffragii* y *ius civitatis*, y en las tesis sobre la *soberanía* popular y *soberanía* nacional que arrancan de la filosofía rousseauiana y de la Revolución Francesa. Una resolución del Tribunal Supremo de España de diciembre de 1990 (citada en López Guerra et al., 1991, p. 265), la función pública del *sufragio* supone que “el derecho de sufragio presenta a su vez como reverso su aspecto de obligación ciudadana, sobre cuyo ejercicio descansa la entera arquitectura del sistema democrático”.

las “potestades de ejercicio obligatorio” (Santamaría, 1991, citado por Fernández Baeza, 2007) “que son situaciones de poder (...) cuyo ejercicio no es facultativo para su titular, sino obligado y debido”³.

El objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, la de formar la voluntad *política* de una sociedad: “La justificación teórica-jurídica (del *voto obligatorio*) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la *representación política* es sinónimo de deber cívico” (Braunias, 1932, citado por Nohlen y Sabsay, 1978, p. 75).

En la mayoría de los países latinoamericanos en que existe el *voto obligatorio*, éste se encuentra establecido constitucionalmente, lo que, independientemente de cuestionamientos que se puedan hacer a su *legitimidad*, implica un respaldo de decisión soberana del pueblo. Y también debilita posibles planteamientos en el sentido de que la obligatoriedad sería una “restricción” no válida al ejercicio de un derecho fundamental, puesto que el plano constitucional es, precisamente, el admisible para que puedan incorporarse limitaciones a los derechos que la misma constitución consagra.

Esta institución no es exclusiva de América Latina. El establecimiento de la obligación de votar suele coincidir con el *voto* universal masculino. Es interesante constatar que esta tendencia, aparte de nuestra región, tiene lugar actualmente sólo en Australia, Bélgica, Chipre, Luxemburgo, algún tipo de elección en Francia, algunos Länder austriacos y cantones suizos.

IV. El *voto obligatorio* en América Latina

En América Latina, la institución del *voto obligatorio* es un componente del proceso de *democratización* del *sufragio* que tuvo lugar especialmente durante el siglo XX, culminando con la introducción del *voto* femenino en torno a 1950, y de los analfabetos y menores de 21 años alrededor de 1970.

En el tratado de López Guerra et al. (1991, p. 265), citado por Fernández Baeza (2007), se explicita claramente la paradoja entre derecho y deber y sus consecuencias sobre el *voto obligatorio*: “la configuración del sufragio como un derecho impide que sea considerado como un deber exigible jurídicamente; esto es, no cabe la penalización jurídica de la abstención”.

No hay duda que la obligación de votar se estableció para garantizar la participación electoral, por cierto en cuanto a la proporción de inscritos en los *registros electorales*⁴, lo que estaba asociado al interés de *representación política* que presentaban los grupos sociales emergentes por intermedio de los *partidos políticos*. Según esa interpretación, a mayor participación se obtendría una mayor representación de los partidos con fuerza en las ciudades y en las clases medias.

Considerando la conceptualización del *voto obligatorio* descrita más arriba, las normas constitucionales y legales al respecto en los países latinoamericanos presentan una gran variedad de denominaciones, que no es ajena a las distintas concepciones y funciones que se le otorgan al establecer la institución del *voto* (obligatorio o facultativo).

Algunos textos constitucionales o legales utilizan la expresión “voto o sufragio obligatorio” (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay) y otros emplean la expresión “ejercer el voto o sufragio” o “votar o elegir” (Paraguay y México, respectivamente).

Esta diferencia no debería ser sólo semántica, pues se refiere al carácter “instrumental” o sustantivo-jurídico que se le otorga a la institución. “*Voto obligatorio*” es una definición del *voto*, mientras que “ejercer el *voto*” es una definición del acto sujeto que lo pone en práctica (el titular de la *soberanía*), expresión más rigurosa.

Asimismo, conviene observar que algunos de los regímenes que establecen el *voto* “como mero deber” utilizan sin embargo la expresión *voto obligatorio* (Costa Rica, por ejemplo), mientras que algunos sistemas que sí se refieren a *voto obligatorio* lo hacen a partir de una denominación de “deber” (es el caso de Argentina), y no falta la expresión que incluye denominaciones múltiples, “como derecho, deber y función” (así, el régimen de Paraguay en su art. 118 de la Constitución Política), por lo que en todo caso es necesario analizar otras prescripciones para identificar con precisión la naturaleza del *voto*.

Además, algunos ordenamientos jurídicos agregan consideraciones acerca de la *obligatoriedad del voto*, como es el caso de la Constitución

Se recomienda cotejar la entrada “Abstencionismo y participación electoral”, que incluye un cuadro comparativo con la información acerca de los sistemas de formación del registro o padrón electoral (Nohlen, Zovatto, Orozco, y Thompson, 2007).

brasileña, por ejemplo, que establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía” (art. 14).

En otros casos, como en la Constitución de Honduras, se señala: “El sufragio es un derecho y una función pública del elector” (art. 111). La Constitución de Costa Rica determina: “El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria” (art. 93). El Código Electoral de El Salvador establece: “El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos” (art. 3). Pero en ninguno de ellos la abstención es sancionada.

Como fórmula mixta, expresa la Constitución paraguaya: “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector” (art. 118). Y sí hay sanciones por no ejercerlo, al menos en texto.

Podría llegar a entenderse el *voto* como carga pública, entendida como “necesidad” de realizar una conducta, en este caso el votar, lo que puede ser discutido si la acción se define como manifestación libre de la voluntad o como una contribución al “interés general”.

Como ya fue planteado, la instauración del *voto obligatorio* pretende, entre otras cosas, asegurar la concurrencia de los ciudadanos a las urnas. Sin embargo, los datos y experiencias disponibles no permiten constatar correlaciones concluyentes entre el *voto obligatorio* y la participación electoral en América Latinas.

Por el contrario, debe señalarse que el aumento de la participación electoral asociado al *voto obligatorio* puede atribuirse más a un rasgo de la *cultura política* que a la obligación misma, dado que las sanciones para su incumplimiento no siempre se aplican o son bajas, tanto en su expresión de sanción privativa de libertad o de tipo pecuniario, o se aplican por mecanismos judiciales sobrecargados para tal tramitación, considerando las dificultades generadas por la cantidad de infractores y la imposibilidad de citar a un gran número de ellos.

Finalmente, debe indicarse que en los casos de sistemas de *voto obligatorio* con sanciones por su no ejercicio hay variaciones muy significativas en cuanto a las consecuencias asignadas a quien se abstiene

Debe advertirse que metodológicamente no es posible comparar el grado de participación existente antes y después del establecimiento del *voto obligatorio*, pues en la mayoría de los casos las *estadísticas electorales* disponibles coinciden o son posteriores a su introducción.

injustificadamente de sufragar: sólo multa, multa combinada con inelegibilidades para ciertas posiciones o restricciones para transacciones u obtención de documentos oficiales o el caso más extremo, el de Bolivia, en donde además de otras consecuencias, quien no ejerce el *voto* puede ser excluido del padrón para futuras *elecciones*.

Tendencias y perspectivas del voto *obligatorio* en América Latina

Los datos empíricos disponibles ponen de manifiesto para Latinoamérica el efecto relativo de la *obligatoriedad del voto*. Aun en aquellos países en los que está contemplada, se observan grandes fluctuaciones en el grado de participación electoral. Un ejemplo extremo es Venezuela, donde con *obligatoriedad del voto* en el sistema anterior, se produjo en las *elecciones* de diciembre de 1993 una abstención sin precedentes de más de un 60% (Baloyra-Herp, 1993, p. 40), mientras que con la vigencia del *voto* facultativo a partir de 1999, los procesos electorales han tenido márgenes de participación claramente superiores al 50%. Paraguay, con *voto obligatorio*, casi duplica el porcentaje de abstención entre 1998 y 2003, al pasar de poco más de 19% a casi 36%. Chile vio caer drásticamente el índice de participación después de introducir el *voto* voluntario en 2012, aunque también cambió el sistema de inscripción, por lo cual los datos no son exactamente comparables.

A pesar de la persistencia de opiniones acerca de la necesidad de mantener el *voto obligatorio*, con sanción, si es del caso, su vigencia parece ir retrocediendo. Si bien Ecuador y Bolivia han mantenido el *voto obligatorio* en sus nuevas constituciones, Chile lo descartó en el año 2012 y Venezuela lo había hecho desde 1999.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Cultura política - Democratización - Derechos políticos - Elecciones - Elector
Juez electoral - Legitimidad - Mayoría - Obligatoriedad del voto - Organismos electorales
Participación política - Partidos políticos - Poder - Reforma política - Regímenes políticos -
Registro electoral - Representación política - Sanciones electorales - Soberanía - Sufragio -
Urna electoral - Voto - Voto obligatorio

Elemento que, cuando ha sido puesto en práctica, ha generado fuertes polémicas, ver: Crónica (2005). *Amenazan con tomar casillas en Bolivia por problemas en padrones*. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/217218.html>.

Bibliografía:

- Bello, A., Bustos, M., e Inostroza, N. (2012). Discusión sobre la obligatoriedad y voluntariedad del voto. *Revista Búsquedas Políticas*, 1 (1), 313-318. Recuperado de: http://www.busquedaspolicas.cl/revista_pdf/v01n01-2012/V01N01_pp_313-318_Bello_Bustos_Inostroza.pdf.
- Bilbao, A. (2015). *Análisis de la relación entre la obligatoriedad del voto y la participación ciudadana no electoral en el caso Ecuatoriano*. (Tesis de licenciatura). Universidad de las Américas. Ecuador. Recuperado de: [http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/2939/1/UDLA-EC-TLCP-2015-13\(S\).pdf](http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/2939/1/UDLA-EC-TLCP-2015-13(S).pdf).
- Cavalcanti, B. (2013). ¿Deber o derecho? El voto obligatorio y la participación electoral en Brasil y México. En: Jafari, S., Martínez, G., y Myers, A. (eds.). *Democracia y elecciones*. Recuperado de: http://www.triejal.gob.mx/Publicaciones/democracia_elecciones.pdf#page=180.
- Camarena, M., y Joaquín, A. (2014). *El sufragio en México: Su obligatoriedad*. México: Tribunal Electoral.
- Crónica (2005). *Amenazan con tomar casillas en Bolivia por problemas en padrones*. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/217218.html>.
- Dantas, G. (2010). *A ineficácia do voto obrigatório nas eleições brasileiras*. Brasil: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.
- Fernández Baeza, M. (2007). El voto obligatorio en América Latina. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 253-265). México: Fondo de Cultura Económica.
- Flórez, J. (2015). *Abstencionismo, composición del electorado activo y perspectivas del voto obligatorio en Colombia*. Recuperado de: <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/03/Jose-Florez.pdf>.
- Guzmán, E., Troncoso, R., y Fernández, A. (2015). *Efectos del cambio de voto voluntario a voto obligatorio: ¿Por qué los votantes chilenos se quedan en casa?* Recuperado de: http://gobierno.udd.cl/files/2015/07/votantes_doc26.pdf.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2016). *Voto obligatorio*. Recuperado de: http://www.idea.int/es/vt/compulsory_voting.cfm.
- Mackenna, B. (2014). *Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: Un estudio cuasi-experimental de la participación electoral en Chile*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Bernardo_Mackenna/publication/263090271_Composicin_del_Electorado_en_Elecciones_con_Voto_Obligatorio_y_Voluntario_Un_Estudio_Cuasi_Experimental_de_la_Participacin_Electoral_Chilena/links/0a85e539dfda30702e000000.pdf.
- Mendieta, A., Caldevilla, D., y González, J. (s/f). *Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política colectiva: Electopartidismo*. Recuperado de: <http://publicacionescienciassociales.ufro.cl/index.php/perspectivas/article/download/606/546>.
- Nohlen, D., y Sabsay, D. (1998). Derecho Electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 27-38). México: Fondo de Cultura Económica.

- Oñate, M. (2015). *Distorsiones electorales: Los problemas para la democratización y redistribución del poder en Chile, desde la democracia caída hasta la última elección en voto obligatorio*. (Tesis de pregrado). Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/3352/TCIPO%2037%20CONT.%20PARCIAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pignataro, A. (2014). Participación electoral comparada en América Latina: Un modelo desde la teoría de elección racional. *Revista Derecho Electoral*, 17. Recuperado de: www.tse.go.cr/revista/art/17/adrian_pignataro.pdf.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 266-286). México: Fondo de Cultura Económica.

José THOMPSON

OBSERVACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Según el Diccionario de la Real Academia en su XXII Edición, el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”. Más precisamente y en una definición ya clásica, IDEA Internacional ve la *observación electoral* como la

(...) recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo (1997).

Se puede acotar este concepto diciendo que es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un *proceso electoral* y confrontar su realización con los parámetros derivados de las prescripciones aplicables, sean éstas las constitucionales y/o legales nacionales y, en su caso, los principios y normas internacionales aplicables.

La *observación electoral* no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen sobre todo las agrupaciones políticas y similares, en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en posibilidad de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un *proceso electoral* en cada puesto de votación, ni puede generar las mismas reclamaciones o impugnaciones.

Sin embargo, la *observación electoral* puede contribuir significativa-mente a consolidar o a socavar la *legitimidad* de un proceso e influir en la *opinión pública* nacional e internacional.

II. La faceta internacional de la *observación electoral*

En este plano, el desarrollo de la *observación electoral* internacional merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la *democracia* y las *elecciones*”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un *proceso electoral* eran de incumbencia exclusiva interna del respectivo Estado. En la actualidad, hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales; hay mención específica de los *derechos políticos* en los instrumentos internacionales de derechos humanos, por ejemplo el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los asuntos electorales²; existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales; los flujos de cooperación técnica alimentan los *procesos electorales* en los distintos países³, y se han adoptado instrumentos internacionales que, aunque imperfectos, se

Todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los *mecanismos de democracia directa*. También, hay instituciones que llevan a cabo ejercicios de fiscalización en un *proceso electoral*, como es el caso de los **ombudsman**, fiscalías o ministerios públicos en algunos países.

Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversa jurisprudencia, y en especial en el caso Yatama contra Nicaragua, ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse la respectiva resolución en la sección de Jurisprudencia de <http://www.corteidh.or.cr>.

Ver la voz Asesoría Electoral en IIDH/CAPEL, 2000, pp. 37 ss.

dirigen a la defensa colectiva de la *democracia* representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre del 2001 en el marco de la Organización de Estados Americanos, instrumento que, por cierto, menciona expresamente el instituto de la *observación electoral* internacional en su artículo 24. Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la *democracia* que específicamente incluye los asuntos electorales.

III. Evolución histórica y variantes de la *observación electoral*

La observación internacional inició como “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia). Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el proceso de descolonización: a partir del caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004).

Sin embargo, no ha sido en el plano universal donde más desarrollo ha habido en materia de *observación electoral*. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy notables en esta materia. Si bien el origen de la *observación electoral* en la Región se da más bien por una circunstancia política coyuntural, en 1962 por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) en República Dominicana, la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se diversifica, gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas. La aparición del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y su papel como secretaría de las *asociaciones de organismos electorales* desde 1985 explica el que tan solo en esta instancia, se haya rebasado con mucho el número de 270 misiones, mientras que la OEA haya continuado con observaciones acordadas en su marco intergubernamental y otras instituciones, como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, hayan organizado también misiones con un propósito similar, aunque en cada caso dependiendo del énfasis de cada institución en los fines, los medios y los instrumentos.

La observación internacional de *elecciones* ha continuado adelante en la Región, incluyendo a otros actores, tales como la Unión Europea e instancias interparlamentarias (Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino, más recientemente UNASUR), al punto que es altamente improbable que se lleven a cabo comicios sin que haya presentes varias misiones de observación de origen internacional.

Por su parte, la observación nacional o doméstica de *elecciones* ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero gradualmente cada vez más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil. América Latina también ha contribuido en este segmento de la *observación electoral* y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la *democracia* y la defensa de los *derechos políticos*, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica va de la mano de otros dispositivos que adquieren sentido en los *procesos electorales*, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la Región.

América Latina también ha aportado a la generación y desarrollo de otras formas de *observación electoral*, por ejemplo, la realizada a partir de las oficinas de los **ombudsman** o defensorías o procuradurías de derechos humanos. La primera experiencia en el mundo se originó con la que efectuó la Defensoría del Pueblo del Perú en 2001 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional. Puede decirse que este ejercicio (desde los **ombudsman**) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ir en cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principio de no discriminación, entre otros.

En suma, en la actualidad hay una abundancia de formas de *observación electoral* con concurrencia de instancias y organismos que aportan cada cual su especialidad (aunque se requiera también un mínimo de coordinación para que el mensaje final sea congruente y no contradictorio). Y la *observación electoral*, por más de su exitoso desarrollo en la Región, se ha extendido por el mundo, con amparo en marcos institucionales o de integración o bien por la aparición de organismos nacionales con interés en la vigencia y consolidación de la *democracia*.

IV. La perspectiva de la observación

En la base misma de la *observación electoral* está la cuestión de qué condiciones tiene o debe tener una persona o grupo de personas para emitir un juicio esencial que califica o descalifica un *proceso electoral* y que puede afectar seriamente la confianza que en sus resultados se tenga.

La observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso lo adecuado es que tal marco se haga explícito y, en tal virtud, se esclarezcan los procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores y sus calificaciones (técnicas o de otro género).

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un *proceso electoral*, un tema de indudable actualidad es la necesidad de contar con miembros de la misión que estén especializados en este campo; piénsese en la utilización de modalidades de votación electrónica y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar este factor a la hora de emitir una opinión sobre la regularidad de unos comicios.

La composición de una misión, es decir, las características de los observadores en lo individual, suele determinar el énfasis de la observación: cuánto más política la misión, probablemente signifique que será más político el enfoque; más experiencia acumulada en los miembros probablemente signifique una evaluación más integral y más recomendaciones a futuro. Las misiones de CAPEL son primordialmente técnicas y responden a la idea de que este tipo de factores pueden ser

perfectibles entre elección y elección, por lo que se espera que las recomendaciones, también principalmente técnicas, sean tomadas en cuenta para mejorar la calidad de las *elecciones* futuras en esos específicos temas que fueron objeto de observación y recomendación para el *organismo electoral* anfitrión; lo anterior no descarta que cuando factores políticos o del entorno en que se desarrolla la misión han incidido en el proceso y en los *resultados electorales*, esto también sea objeto de observación por parte de las misiones. En virtud de lo anterior, el seguimiento de estos informes precedentes es un factor de particular importancia cuando en un país se desarrolla un nuevo *proceso electoral*.

También se dice con frecuencia que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: por ejemplo, la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del *gobierno* y fuerzas de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, en 2001, y Guatemala, en 2010); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de *organismos electorales* y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú, en 2001, Ecuador, 2002-2007, y Guatemala 2005-2007). Lo cierto es que los *organismos electorales* y los *gobiernos* terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país, del régimen y la materia electoral, siendo a menudo la vía para esto, la previa asesoría técnica.

En este último sentido, la *observación electoral* en América Latina ha desarrollado el concepto de “**peer-to-peer**”, “colega a colega”, como una modalidad de cooperación horizontal que se ha mantenido robusta y que más bien ha conocido derivaciones no sólo en el plano subregional o regional (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe –Protocolo de Tikal–, Asociación de Organismos Electorales

de Sudamérica –Protocolo de Quito– y la Unión Interamericana de Organismos Electorales –UNIORE–), sino con manifestaciones de otro origen en América del Sur, con los intentos que al efecto el marco de UNASUR provee.

Razones prácticas, presupuestarias y de reconocimiento de que las *elecciones* son en el fondo procesos técnicos, logísticos y jurídicos que se concatenan armónicamente, han recomendado la puesta en práctica de otros modelos de observación diferidos en el tiempo o no concentrados sólo en los días u horas previas a la *jornada electoral*. Esto es, visitas periódicas y con suficiente antelación a las *elecciones* para diagnosticar y formular recomendaciones a los *organismos electorales* y/o a los *actores políticos* e institucionales sobre el marco general en el que se plantea y desarrolla la elección. Dos o tres visitas previas llevadas a cabo, por ejemplo, a lo largo de un año o un semestre antes de la elección permite a los observadores, invitados por los *organismos electorales* en un pequeño número y un alto grado de especialización sobre los aspectos a observar (jurídicos, técnicos, tecnológicos, logísticos, por ejemplo) tener contacto con algunos actores locales relevantes, personalidades políticas y de sociedad civil, así como representantes de medios de comunicación y hacer algún pronunciamiento público sobre el estado de lo observado. Las alertas y recomendaciones suelen ser muy bien recibidas a lo interno de los países y dan a los *organismos electorales* *legitimidad*, *transparencia* y suficiente antelación para aplicar los ajustes que son necesarios para culminar con un proceso técnicamente exitoso. Los expertos suelen ser especialistas en las materias observadas y, sobre todo, miembros de otros *organismos electorales* con buen desempeño en las mismas.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa.

De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”, entendiendo que la observación es una forma

de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la *política* interna); frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador haría. Así, el ejemplo de México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL o en el marco de UNIORE.

En la Región latinoamericana se ha dado un esfuerzo por emitir reglamentaciones que enmarquen el ejercicio de la observación. En este sentido, se han dictado reglamentos o normas en Honduras para las *elecciones* del 2005, en Venezuela desde el 2003, en Costa Rica desde 2007. Hay legislación, en países como México o Argentina, que limita la “observación” a entidades nacionales y obliga a la denominación de “visitante” o “invitado extranjero”, pero en la práctica ello no ha impedido que se produzca la observación internacional como aquí la conceptualizamos. También, en algún caso se ha producido una regresión, al limitarse considerablemente las condiciones en que puede tener lugar la observación. En Nicaragua, específicamente, en las *elecciones* municipales de 2008, en que expresamente no se invitó a varias entidades internacionales, ni se autorizó la *observación electoral* de diversas *organizaciones de la sociedad civil*. Venezuela, que en las *elecciones* legislativas del 2015 no invitó a la observación internacional a la OEA, Unión Europea, UNIORE, o sea, algunas de las instituciones más reconocidas en esta materia, e igualmente puso muchas limitaciones a la observación nacional electoral.

Dada la trascendencia que la observación y sus productos (los “informes”) tienen respecto de la *legitimidad* de un proceso y la aceptabilidad de sus resultados, se han adoptado a nivel universal regulaciones tales como la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales, adoptados en 2005 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y apoyado por múltiples instituciones con trayectoria en esta labor. Una réplica de esto pero para la regulación en el caso de la observación nacional o doméstica, fue la adopción también en Nueva York en 2012 de la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo no Partidario realizado por organizaciones

ciudadanas, así como del Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores no Partidarios de Elecciones.

Las características del observador, los métodos que se apliquen y los productos que se obtengan de la observación van a determinar el tipo o el matiz de la *observación electoral*. Sin embargo, entre la internacional y la nacional existen diferencias de esencia en las que conviene detenerse.

V. Observación internacional y observación doméstica

A pesar de ser mucho más reciente que la dimensión internacional, la observación “doméstica” se ha desarrollado considerablemente en épocas recientes. Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales; de hecho la observación nacional debe plantearse siempre cómo evitar pasar la frontera que la separa de la fiscalización, ya que tienen muchos elementos en común.

Hay diferencias históricas entre ambas categorías: la internacional es más antigua y más consolidada; la nacional sólo en años recientes ha sido objeto de mención en las legislaciones y de intentos de reglamentación.

Más importante aun es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país donde se realizan las *elecciones* razonablemente –y sin desnaturalizar el ejercicio de la observación o su propósito– imponga, entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los *derechos políticos* ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que de hecho se participa ejerciendo el *voto* y la designación de autoridades, es decir, manifestaciones esenciales de los *derechos políticos*, por lo que las limitaciones que a ella se hagan deben mantenerse en el mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

La observación nacional suele tener ventajas respecto de la internacional en tanto puede ser más amplia, es decir, llegar a más puntos del territorio del país anfitrión, si es que se apoya en un despliegue

eficaz; es en general menos costosa, ya que la movilización misma de los observadores consume menos recursos; los observadores individuales tienen conocimientos de la coyuntura *política* y electoral (a menudo también la jurídica) en que se desarrolla el proceso, temas a los que a menudo hay que introducir al observador extranjero; puede, como ejercicio, fácilmente ser más prolongada en el tiempo que la observación internacional. No obstante, esta última suele tener más impacto en la *opinión pública*, en especial por constituir una extensión del marco institucional respectivo, es decir, por la posibilidad de que traiga implicaciones en las organizaciones en que tiene membresía el Estado o con las que se relaciona. A la observación nacional se le imputa, a menudo de manera gratuita y sin fundamento, el sesgo que puede producir la preferencia político-electoral de la mayoría de sus integrantes o de su dirigencia.

En todo caso, entre ambas categorías de observación puede (y a menudo debe) darse una relación de complementariedad y no de exclusión. Si ambas llegan a conclusiones similares en un proceso determinado, habrá mayor fuerza a la hora de hacerlas llegar a su destinatario, el público o las instituciones interesadas.

Como ya quedó dicho, la observación nacional está avanzando en la construcción de espacios para el intercambio internacional aplicable a procesos nacionales, nutriéndose de la rica trayectoria que la observación internacional ha acumulado, buena parte de la cual se debe al intercambio y a la comparación de experiencias prácticas. No se omite manifestar que esta práctica de la observación nacional o doméstica se viene dando de manera progresiva desde finales de los años 80 del siglo XX y representa hoy una actividad mundialmente reconocida y consolidada, al punto que constituye un modelo para otras regiones del mundo con menos desarrollo en esa materia.

VI. Los elementos observados y el impacto de la observación

Para algunos (Boneo, 2007), la *observación electoral* ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la *legitimidad* de un *proceso electoral*: un *registro electoral* con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia

electoral con un *sistema de partidos* renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la *jornada electoral*, con énfasis en el secreto del *voto* y las garantías modernas del *derecho electoral*, y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los *organismos electorales* involucrados en los respectivos comicios. Cada uno de estos aspectos y esos organismos eran el foco de atención de la observación.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otros, por un *registro electoral* incluyente con mínimos márgenes de error, reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral –los observados, el o los *organismos electorales* ciertamente, pero también los *partidos políticos*, los congresos, la *justicia electoral* y aun los medios de comunicación–, condiciones establecidas para la campaña, incluyendo aquellas que aseguren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que éstos hagan de la campaña y las ofertas electorales, regulación de la relación entre dinero y *política* y de la eficacia del sistema en esta materia, utilización de modalidades de votación electrónica, aplicación de mecanismos que garanticen la *democracia interna* de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica) y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral.

Como se ve, los elementos observables se han diversificado y se ha complejizado la agenda de la observación, aunque bien se entiende que no es posible solucionar todos los temas de debate en lo político- electoral por vía de la observación, en particular porque la internacional debe ser respetuosa de la legislación del país anfitrión y sus peculiaridades.

Sería, pues, ilusorio pensar que la observación puede abarcar todos los temas que conforman la discusión en materia electoral, como lo es pensar que tenga el mismo impacto en todo momento y en todo lugar.

Cuando hay dudas acerca de la regularidad de un *proceso electoral*, por las razones (reales o imaginarias) que sea, la *observación electoral*, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con

mayor fuerza la *opinión pública* (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición (Nicaragua en 1990, El Salvador en 1994), o de alta expectativa por la reconstrucción de un *sistema electoral* (Perú en 2001), ese fue el caso.

El surgimiento continuo de temas relacionados con la equidad en la contienda electoral y el creciente interés de la *ciudadanía* por ellos impacta, sin duda, la observación en la actualidad, y suele exigir un replanteamiento de los tiempos y los métodos de los ejercicios en que ella se materializa.

De lo que ha quedado reseñado en las páginas precedentes es claro que la *observación electoral* ha conseguido importantes logros en la Región, algunos de los cuales son pioneros o inéditos en el mundo. Y también queda evidenciado que los ejercicios de observación siguen dándose, abundantes y concurrentes en América Latina. Nada, sin embargo, parece ahora augurar el fin de esta práctica, al menos en América Latina, la región del mundo que más intensamente la ha practicado.

Vocablos de referencia:

Asistencia técnica electoral - Asociaciones de organismos electorales - Campaña electoral
Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Democracia interna - Derecho electoral
Elecciones - Equidad electoral - Estado de derecho - Jornada electoral - Justicia electoral - Legitimidad - Opinión pública - Organismos electorales - Partidos políticos - Política - Registro electoral - Resultados electorales - Transparencia - Voto

Bibliografía:

- Boneo, H. (2007). La observación (internacional y nacional) de las elecciones. En: *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 1100 ss). México: Fondo de Cultura Económica.
- IIDH/CAPEL (1987). *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, enero-junio.
- IIDH/CAPEL (2007). Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006. *Cuadernos de CAPEL*, 51.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2da. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- International IDEA (1997). *Code of Conduct for International Observers*. Stockholm, Sweden: IDEA.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, (2da. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Perina, R. (2001). *El régimen democrático interamericano: El papel de la OEA*. Recuperado de: http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/6_perina.pdf.

- Picado, S. (2001). Participación política de la mujer: Un reto de ayer, hoy y siempre. *Revista Parlamentaria*, 9, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Thompson, J. (2002). Democracia, participación y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35.
- Thompson, J. (2004). El abstencionismo electoral: Algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral. *Abstencionismo y participación electoral, Cuadernos de CAPEL*, 49.
- Zela, H. (1993). La OEA y la observación electoral. *Análisis Internacional*, 4.

José THOMPSON

Ricardo VALVERDE

OPINIÓN PÚBLICA

I. Término

El término *opinión pública* ha tenido y tiene una variedad muy grande de definiciones. Phillips Davison, profesor de la Universidad de Columbia, en su artículo *Opinión Pública* para la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, señalaba en forma pesimista que “no hay una definición generalmente aceptada de opinión pública”. Él mismo reconoce que los esfuerzos por definir el término han llevado a afirmar que la *opinión pública* “no es el nombre de ninguna cosa, sino la clasificación de un conjunto de cosas” (Noelle-Neumann, 1995, p. 84).

Parte de la confusión conceptual dominante tiene que ver con el hecho que hay una variedad de especialidades que han intentado estudiarla. Para el derecho y la ciencia política, la *opinión pública* es una abstracción que permite verificar el *sistema político* democrático; en cambio, para algunos enfoques de la Sociología se trata de un instrumento del control social; para otros especialistas, la *opinión pública* no es más que una categoría formal bajo la que se clasifican los resultados de los sondeos de *opinión pública*.

II. Conceptualizaciones de la *opinión pública*

Jean-Jacques Rousseau fue quien utilizó por primera vez el término *opinión pública*, preocupándose sistemáticamente del poder que reviste

(Noelle-Neumann, 1995, p. 112). En medio de esta preocupación, la Revolución Francesa será el movimiento histórico que permitirá que se traslade el monopolio de la *opinión pública* por parte del pequeño círculo de los ilustrados, a manos del pueblo. Pero, será el liberalismo quien articule de manera más precisa una teoría de la *opinión pública*, en el marco del desarrollo de las libertades individuales. Frente a este planteamiento se eleva la concepción marxista, para la que no existe una *opinión pública* general que nace en la sociedad civil, sino una opinión que pertenece a la clase dominante (Dader, 1992, p. 116).

En el siglo XX, desde la sociología del conocimiento (Max Scheler, Karl Mannheim, Robert K. Merton, P. Berger y T. Luckmann, entre otros), se afirmará que el individuo aislado en pocas oportunidades crea, de manera individual, opiniones, aun cuando otras relaciones sociales (religión, grupo étnico, nacionalidad, grupo político, etc), pueden ser determinantes en la construcción de las opiniones de los individuos.

Entre las grandes tendencias contemporáneas que han marcado los estudios y reflexiones más influyentes se encuentran, desde una perspectiva político-valorativa Jürgen Habermas, desde lo antropológico social Elisabeth Noelle-Neumann y desde la sociopolítica funcionalista, Niklas Luhmann.

Jürgen Habermas es heredero de la tradición normativa de la *opinión pública* en la que han transitado desde Platón, Maquiavelo, Hume, Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham, entre otros. Esta es una línea de reflexión que proviene de la tradición del derecho, la filosofía y la ciencia política. Por ello, trata de vincular la existencia de un Estado democrático con la legitimación popular de la *opinión pública*. Distingue entre una *opinión pública* real o crítica, que permitirá hablar de un Estado democrático auténtico y una pseudo-opinión pública o manipulada, que no es más que la triste realidad cotidiana que se muestra en la mayoría de las *democracias* formales, en donde hay una carencia de mediaciones críticas en la comunicación política. Frente al reduccionismo positivista que se expresa en la asociación de la *opinión pública* con los sondeos, Habermas reivindica la *opinión pública* como el resultado de un diálogo racional y plural.

En la orilla opuesta a la de Habermas se encuentra Elisabeth Noelle-Neumann. Para la profesora alemana la *opinión pública* debe ser explicada como un hecho social, desprovista de categorías normativas que la analizan a partir de lo que debería ser y no de lo que es realmente. El esfuerzo debería centrarse en describir y analizar a la *opinión pública* tal y como se presenta, sin pretender asociarla a ningún tipo de valoración, por más justa que ésta parezca o pretenda ser. Ella considera a la *opinión pública* como un conjunto de comportamientos que constituyen la expresión de las mentalidades y actitudes de las colectividades sobre temas de cualquier índole. Es así que las opiniones están ligadas a tradiciones, valores, prejuicios o modas antes que a posturas racionales ligadas a los aspectos político-institucionales. En su teoría del Espiral del Silencio señala que las personas están atentas a las opiniones de su entorno para construir la suya. De alguna manera, ésta se encuentra dependiente de aquélla, basada en el profundo temor al aislamiento, es decir, sometidos a la presión social. Dicho mecanismo psicosocial está presente en el ambiente social, del que no puede escapar el individuo. Los que se encuentran en minoría con relación a sus opiniones, las silenciarán antes de recibir el rechazo y la sanción social. La investigadora analizó empíricamente este comportamiento con base en sondeos de opinión, por muchos años, en su Institut für Demoskopie, en la ciudad alemana de Allensbach.

Una tercera perspectiva es la de Niklas Luhmann. Para este también profesor alemán, las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas, como consecuencia de la mayor especialización y diversificación funcional. Este proceso creciente podría hacer estallar el propio sistema, en la medida que los individuos perciben cada vez menos dicha complejidad –menos aún la globalización–, tendiendo por lo tanto a regirse por criterios muy particulares y minifundistas. Ante esta situación, el sistema demanda un mecanismo reductor que canalice las fuerzas centrífugas psicosociales, produciéndose de esta manera las observadas simplificaciones globalizantes. Es este papel funcional el que le consigna Luhmann a la *opinión pública*, que la identifica como un espejo, en la medida en que no es más que el reflejo de los pocos observadores. Es decir,

(...) el medio y las formas de la opinión pública no son nada más que la mirada autorreferencial que los protagonistas de la opinión pública se dirigen a sí mismos y a sus actuaciones. Dicho “espejo social” también podríamos compararlo con un “cañón de luz” o un “haz de luz” que focaliza y concentra la atención en un escenario (Dader, 1992, p. 107).

La mirada se concentra en un sólo punto, así no sea éste relevante, permitiendo que todos compartan un tema en común.

Para Luhmann la *opinión pública* cumple también una función política, pues se convierte en la base de la *democracia*, pero no por una valoración ética, sino por razones pragmáticas, en la medida que permite una interconexión entre las personas que por lo menos tienen ciertos temas básicos que compartir; en caso contrario, la estructura social carecería de sentido. En la percepción luhmanniana, los medios y el parlamento cumplen el papel de ser simplificadores de la complejidad.

La opinión pública y sistema político

Más allá del debate sobre el concepto de *opinión pública* se encuentra el hecho que su desarrollo está ligado íntimamente a un *sistema político* preciso. Y este no puede ser otro que uno basado en un régimen de derecho. No existe *opinión pública* en Estados autocráticos, ello debido a que el debate público es inexistente. Sólo existe la voz oficial, que es rutinariamente favorable al *gobierno*. Se manifiesta la *opinión pública* de la opresión, no de la expresión. En estos casos se pueden desarrollar opiniones privadas que suelen extenderse en condiciones de represión, hasta un momento en que puedan expresarse e irrumpir libremente en forma de cambio de régimen por medio de un proceso transicional o revolucionario (Capellán, 2008).

El sistema democrático requiere de la *opinión pública* en la medida que es un elemento importante en la supervivencia del sistema. Por esto algunos autores consideraban como una de sus funciones la vigilancia y control de la vida política. Por lo tanto, la *democracia* y la *opinión pública* se necesitan y complementan mutuamente. Por un lado, la *democracia* garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente

la libertad de opinión y expresión. Y, por otro, la *opinión pública* desarrolla una conciencia colectiva que participa, vigila y expresa sus puntos de vista sobre los temas de interés general. Como bien recuerda Monzón (1987, p. 150) “los controles, manipulaciones y obstáculos que se pongan a la opinión pública repercutirán necesariamente en el desarrollo democrático de la sociedad”.

Si todo el edificio de la *democracia* se apoya en la *opinión pública*, ésta debe de nacer del seno de los públicos. Al decir de Sartori (2009, p. 33) “la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión”.

Si el sistema democrático gira alrededor de una fluida relación entre gobernantes y gobernados, con reglas de juego previamente estipuladas, son las *elecciones* el momento en que encontramos al “pueblo gobernante”. Pero, las *elecciones* no son sino la cristalización de un proceso que las envuelve, que es la formación de la *opinión pública*. Es decir, las *elecciones* se convierten en el medio para llegar a un fin particular, el “gobierno de opinión”, que no es otra cosa que un *gobierno* “sensible y responsable para con la opinión pública” (Sartori, 1988, p. 116).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Encuestas electorales - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Capellán, G. (2008). *Opinión pública. Historia y presente*. Madrid: Trota.
- Dader, J. L. (1992). *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosh Casa Editorial.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, 2a. ed. Barcelona: Gustavo Gili, Serie MassMedia.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. México: Editorial Anthropos.
- Monzón, C. (1987). *La opinión pública: Teorías, conceptos y métodos*. Madrid: Tecnos.
- Noelle-Neumann, E. (1995). *El espiral del silencio (Opinión pública. Nuestra piel social)*. Barcelona: Paidós Comunicación 62.
- Price, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación 62.
- Reynié, D. (1995). Las cifras en la política moderna. En: Ferry, W., y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Rospir, J. I. (2010). *Opinión pública (La tradición americana 1908-1965)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad 566.
- Tuesta Soldevilla, F. (1997). *No sabe/No opina (Medios y encuestas políticas)*. Lima: Fundación Konrad Adenauer/Universidad de Lima.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

OPOSICIÓN POLÍTICA¹

“Oposición” significa acción y efecto de oponerse o resistirse a lo que alguien dice o hace. Se utiliza en singular o en plural y se entiende como la posición contraria a quienes tienen mando, autoridad o *poder*. Son actos realizados para impedir o evitar que se ejecute o se implemente un procedimiento (Larousse, 2004, p. 740). Puede significar un desacuerdo o contradicción; expresarse en antagonismo, enfrentamiento o colisión; identificarse por el obstáculo, la rivalidad o el conflicto, y, manifestarse frecuentemente con reacción o enemistad.

I. Concepto

Oposición política se refiere a la acción de controvertir en el espacio público al *gobierno*. Oponerse políticamente es una acción con frecuencia realizada por una *minoría*, un grupo pequeño o una facción.

El concepto de oposición tiene implicaciones y consecuencias directas en el concepto de *política*. Según David Easton (1966), en el *sistema político* la asignación de valores afecta y vincula a la comunidad global, se hace a medida que surgen los problemas y responde a la naturaleza plural de los hombres. Ésta no impide la cohesión, dado que la diversidad se refiere a la certeza del disenso para resolver el conflicto.

La oposición tiene su origen en Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX. Los enfrentamientos entre liberales y conservadores se podrían considerar como inicios de la *oposición política* moderna. Según

Este texto se ha trabajado tomando como base a la voz “Oposición política” escrita por Mario Fernández Baeza e incluida en la segunda edición del Diccionario Electoral (2000).

Aquí se conservan los textos necesarios, desarrollándolos y actualizándolos.

Zucchini (citado por Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991), el modelo inglés se fue expandiendo gracias a diversos pensadores.

Robert Dahl dice que la mayoría de las *democracias* modernas han pasado primero por una etapa de tolerancia, pasando por una de *legitimación* para llegar a la fase de institucionalización (citado en PNUD, 2011, pp. 9-10).

Carl Schmitt (2007) define lo político bajo la dicotomía o ecuación binaria “amigo-enemigo”, y entiende por amigos a los individuos asociados para defender sus intereses comunes. Reconoce como enemigos a aquellos grupos, necesariamente opositores, cuyos intereses entran en conflicto con los primeros. Por ello, para Robert Dahl “el conflicto en sí no es necesariamente malo” (1973, p. 142).

Por el sentido, representación y aprobación del término *oposición política* puede asumirse que ésta es una “conducta” o “comportamiento” político, cuya institucionalización se ha ampliado con la extensión de la *democracia*, especialmente a través de la participación y del debate público, los modelos democráticos de *gobierno* y el mantenimiento del papel del parlamento y de los partidos.

La oposición representa la controversia que tiene lugar en la formación de la voluntad política y lo hace en un marco de respeto y aceptación de reglas que pueden o no compartirse. Se tienen otras preferencias sobre lo público, y aunque se respetan las decisiones, se entiende que actúa en un marco de “reglas consensuales” del juego político. En los sistemas democráticos, la oposición es resultado de la libre expresión, asociación, reunión y *sufragio*.

La oposición, así entendida, aparece en sociedades pluralistas, se ofrece como alternancia de *gobierno*. En los sistemas democráticos en ciernes de América Latina y de Europa se solía asistir a oposiciones sin verdaderas alternativas (algunos países de Europa del Este, Colombia antes de 1991, Paraguay, Venezuela prebolivariana o México de hegemonía Priista). Actualmente, en los países latinoamericanos la oposición ya no tiene el camino cerrado hacia el *gobierno*.

La oposición está sujeta a la *política* y al conflicto. El conflicto responde a la diversidad ya mencionada por Hannah Arendt (1950), quien

dijo que “la política surge entre los hombres no en el hombre”. Estos conflictos se desarrollan y resuelven a través de canales institucionales para el ejercicio de oposición y otros que están por fuera de las reglas acordadas. Generalmente se recurre a los últimos cuando el conflicto político llega a una intensidad tan alta que sólo queda el uso de la violencia (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991). Para Mario Fernández, la “oposición se relaciona con el conflicto político (...) y que puede definirse más bien como ‘resistencia’, ‘disidencia’ o (‘desobediencia’) como fue el caso de los movimientos sociales de fin de los años 60 (2000, 939-940)” y principio de los años 70 en Francia, Alemania, México y Colombia. Igual ocurrió como consecuencia del impacto de *procesos electorales* y políticos que desembocaron en desobediencia y resistencia en los casos de Manuel López Obrador en México frente a la elección no reconocida de Felipe Calderón, Álvaro Uribe en Colombia contra el proceso de paz, y de la Mesa de Unidad Democrática en Venezuela contra los *gobiernos* de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. En los últimos años se han producido fenómenos políticos y sociales críticos al sistema en Chile, México y Estados Unidos. Algunos de estos movimientos y expresiones opositoras se han integrado a través del *proceso electoral*, los partidos, las protestas y las redes sociales.

Según Zucchini, en el Diccionario de Política, la oposición hace una especie de resistencia sirviéndose de medios y procedimientos legales o ilegales (citado por Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991, pp. 1027).

En el proceso de transición *política* en América Latina y Europa del Este se refrendaron unas condiciones mínimas para considerar democrático un régimen, como es la formación y el carácter legal de la oposición y el debate entre los partidos.

II. Oposición y polarización de la organización social

En repetidas ocasiones, la oposición copa las organizaciones y movimientos sociales, menguándoles autonomía y subordinándolos, lo cual conlleva a

(...) una desnaturalización de funciones. Esta situación ha sido muy gráfica en los partidos que durante largo tiempo fueron

bloqueados en su acceso al poder político y que llegaron a monopolizar la disconformidad social (...) es el caso (del) peronismo en Argentina, el aprismo en Perú, en cierto modo, hasta 1970 la izquierda chilena (los movimientos que antecedieron al régimen chavista en Venezuela y durante varias décadas la izquierda armada y legal en Colombia) (Mario Fernández, 2000, pp. 942).

De otra parte, dado que el parlamento es un espacio privilegiado de actuación de los partidos, la oposición se expresa privilegiadamente en su interior, no obstante que su papel tiene unas condiciones de cumplimiento y un impacto distinto si se trata de modelos presidencialistas mayoritarios en América Latina o parlamentarios, generalizados en Europa. En el primer caso es especial y espacialmente extraparlamentaria, y en el segundo, es más activa al interior del parlamento. Para Mario Fernández:

(...) en los sistemas parlamentarios la oposición (...) está siempre presente frente a la posibilidad de que se convierta en gobierno su programa se somete permanentemente a prueba en el debate parlamentario e influye (...) en las decisiones. Esta inevitable influencia (es quizás más fuerte en los Estados federales, dado que los partidos que se oponen) en el parlamento pueden ser gobierno en algún Estado federado (2000, pp. 941).

Los partidos que tienen el *poder* nacional pueden tener la calidad de oposición a nivel de algún Estado federado, como ocurre en Venezuela, Estados Unidos y Argentina. Un fenómeno parecido se presenta en Estados unitarios, centralizados o descentralizados, con las provincias o departamentos, como en Colombia y Bolivia.

III. Tipos de oposición

El concepto está asociado a la de *democracia* constitucional y su institucionalización y legalización son características de los sistemas democráticos. Sin embargo, la oposición puede surgir en sistemas no democráticos. Oscila siempre entre *legitimidad* e ilegitimidad, sistema-antisistema, leal-desleal, legal e ilegal.

De acuerdo con Juan Linz, el soporte de un régimen democrático debe ser un *gobierno* y una autoridad legítima y una oposición **leal** (1996) que acepta y reconoce al *gobierno*; es decir, participa e interioriza las reglas democráticas, así no las comparte; es moderada y reformista. La oposición **semileal** es aquella que trabaja por incorporarse al sistema mediante aproximaciones, formales e informales, y negociaciones encubiertas, y cuando se presentan dificultades y crisis, tiende a debilitar el régimen. La oposición desleal es la que recurre a medios ilegales para desplazar a aquellos que legítimamente alcanzaron el *poder*, lo cual podría convertirla en una opción no sistémica o extrasistémica, y su misión y propósito es desestabilizarlo. Para Linz, los regímenes democráticos deben lidiar con una oposición que acoge el libre derecho de expresión y prensa para irse en contra del régimen que le concede dichos derechos (1966).

Se podría igualmente definir los tipos de oposición así: alternancia, entendiéndolo por ello la búsqueda del *poder* para cambiar el estilo de *gobierno*; alternativa (en *democracia* mayoritaria, tipo Westminster), como aquella que busca llegar al *poder* para transformar, moderadamente, elementos estructurales no compartidos del sistema; esta oposición se favorece de un modelo parlamentario. En tercer lugar, en los Estados Unidos (*democracia* consociativa) existe una oposición de coparticipación e inserción para evitar una confrontación con el *gobierno* (Lijphart, 1968). Y, por último, una oposición radical que aspira a hacer perecer el sistema.

Dahl introdujo una clasificación de la oposición basándose en criterios de identificación: cohesión, concentración, competitividad, ámbito en que se produce el enfrentamiento entre oposición y *gobierno*, objetivos y estrategias (1966 y 1973). De acuerdo con Pasquino, la oposición no debería ser totalmente antagónica pues esta hace referencia a una oposición desleal (2011).

IV. ¿Qué hace la oposición?

Un asunto es el reconocimiento e institucionalización de la oposición y otro igualmente importante son las dinámicas bajo las cuales tiene lugar dicho proceso (PNUD, 2011, p.10).

En los sistemas presidencialistas, mayoritarios en América Latina, con sistemas multipartidistas, la oposición a un *gobierno* de coaliciones dificulta clarificar quién se opone a qué. En un *gobierno* tan heterogéneo la oposición tiene poca capacidad, pues resulta difícil ubicarse de manera concreta y formal, ya que recurrentemente una parte de ella realiza o participa en las alianzas temporales, electorales o de *gobierno*.

La oposición sirve políticamente si es signo de madurez y consolidación democrática. No está condenada a cumplir una labor obstruccionista. Puede intervenir para perfeccionar la toma de decisiones y controlar a quienes ostentan el *poder* y las mayorías legislativas. Para Dahl (1973), la evolución de un régimen hegemónico o competitivo aumenta los grupos considerados en el proceso político. La oposición, así como reclama *legitimidad* para su actuación, sabe igualmente que la violencia debe ser abandonada.

Actualmente la oposición se ha consolidado a través de espacios institucionales, accediendo a los medios de comunicación, extrapolando su papel nacional en debates políticos y postulando *candidaturas* a *elección* popular.

Vocablos de referencia:

Partidos políticos - Pluralismo

Bibliografía:

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós Ibérica
- Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G. (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- Dahl, R. (ed.) (1973). *Regimes and Oppositions*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- Dahl, R. (ed.) (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición*, (3a. ed.) España: Tecnos.
- Easton, D. (2007). Categorías para el análisis sistémico de la política. En: Battle, A. (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, (pp. 221-230). Barcelona: Editorial Ariel.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias*, (6a. ed). Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (2007). *The Concept of the Political*, expanded edition. United States: University Of Chicago Press.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Oposición política en Colombia: Debate inconcluso*. Bogotá: Nuevas ediciones S.A.
- Fernández, M. (2000). Oposición política. En: IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, t. II. San José, Costa Rica: IIDH.
- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accomodation*. Berkley: University of California Press.
- Larousse (2004). *Diccionario enciclopédico 2003*. Bogotá: Printer Colombiana S.A.

Fernando GIRALDO GARCÍA

ORGANISMOS

ELECTORALES I. Etimología

La denominación “organismo” como conjunto de oficinas o dependencias, es una derivación de órgano, de origen último en el latín **organum**, como instrumento y, por extensión, como parte de un ente mayor, que sin embargo tiene una naturaleza y función propias.

II. Concepto

La existencia de *derechos políticos* y, especialmente, la del *sufra-gio*, requiere un aparato electoral (a menudo complejo) que le dé sustento y sentido, rodeado de garantías que mantengan la integridad de la voluntad del *electorado* que se expresa por el *voto*. En el pasado, América Latina acumuló una historia de fraudes, manipulaciones y alteraciones de los *resultados electorales* que la fueron llevando a la necesidad de pensar, diseñar y poner en práctica una institucionalidad particular, con características muy propias, que superara las deficiencias y vulnerabilidades del pasado.

Conforme este “modelo” se extendió y se consolidó, y especialmente a partir de la recuperación de la *democracia* en la Región, en las últimas décadas del siglo XX aparecieron variaciones en su estructura y se acrecentaron las competencias que se fueron encomendando a las instituciones que resultaron de su aplicación.

La experiencia internacional comparada muestra varias soluciones en materia de modelos de organización electoral. A los efectos de esta voz conviene distinguir dos de los más difundidos: el modelo “europeo” y el “latinoamericano”.

El primero encarga a secciones del Poder Ejecutivo la organización y *logística electoral*, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales (Martínez Ruano, 2011). Alguna variación crea una instancia **ad hoc** para la época electoral, a modo de una “comisión provisional”, que depende del Poder Ejecutivo y que funciona desde un tiempo breve antes de las *elecciones* y se disuelve poco después de ocurridas estas.

En cambio, el modelo latinoamericano se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados (Jaramillo, 2007). Estas entidades (en adelante, *organismos electorales*) reciben en América Latina diversas denominaciones, siendo la más frecuente la de “tribunal”, aunque es amplio el uso de “consejo” y, más disperso, el de “corte”, “instituto”, “jurado”, “junta” o “cámara”. En el Caribe es frecuente el de “comisión”. Todas, con el adjetivo electoral.

Como bien se comprende, la escogencia de uno u otro modelo dependerá de razones históricas, culturales y políticas, y se vincula fuertemente con las condiciones que generen credibilidad en los comicios, de las cuales suele depender la *legitimidad* de las autoridades y dignidades en ellos electas.

Las características del modelo latinoamericano de organización electoral. Consecuencias

La autonomía puede ser absoluta o relativa, dependiendo de la estructura estatal y del rango que se otorgue a la función electoral. En

Cabe señalar que en otros países, como Estados Unidos, la temática electoral funciona de manera diferente, puesto que se trata de un sistema federal en el que la elección de sus máximas autoridades se realiza de manera indirecta a través de los denominados colegios electorales de cada Estado, y la Comisión Federal Electoral que allí existe, más que un organismo electoral, como en nuestra región los conocemos, es prácticamente una agencia reguladora independiente (con representantes de los partidos demócrata y republicano,

algunos regímenes el *organismo electoral* es considerado un “poder” del Estado², mientras que en otros se le dota de importantes grados de independencia que la asimilan a los poderes tradicionales³. Cuando la autonomía es relativa, se relaciona, al menos, con la que corresponde a las secciones del *poder* al que se le incorpora, pero suele ser mayor en razón de su naturaleza particular⁴.

Por su parte, la permanencia significa que no se trata de instancias “efímeras”, que una vez pasadas las *elecciones* se desintegran, sino que tienen una agenda de trabajo que trasciende la coyuntura estrictamente electoral.

La especialización significa que la organización electoral en América Latina está dedicada por completo a los temas comiciales, de donde es frecuente que se entienda que existe un “derecho electoral” con principios e institutos propios, y no se le considere parte del derecho administrativo o constitucional, como suele ser el caso en Europa. Sustentan la aparición de esta “nueva” rama del derecho estos tres criterios que concurren simultáneamente: un criterio legislativo, debido a la existencia de legislación y normativa especializada (normas constitucionales, leyes orgánicas, leyes, directivas, etc.); un criterio científico, debido a la cada vez más abundante literatura jurídica especializada y la aparición de asignaturas referidas al tema en universidades de todo el mundo, y un criterio jurisdiccional, considerando los distintos tribunales jurisdiccionales especializados que tratan esta materia.

Algunas notas adicionales se derivan del modelo latinoamericano, aunque admiten variaciones. La primera de ellas es la “constitucionalidad”

respectivamente) encargada de administrar y hacer cumplir la ley para las *campañas electorales* federales. Tiene jurisdicción sobre el financiamiento de campañas federales para los candidatos a presidente, vicepresidente, cámara de representantes y senado. Para mayor información, ingresar a: http://www.fec.gov/pages/brochures/fec_feca_brochure_spanish.pdf.

Son los casos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay (Pérez Duharte, 2014). Así también es considerado Venezuela, aun con las precisiones que se harán más adelante.

Es el caso de Costa Rica, cuya Constitución Política lo dispone en su artículo 9.

Los casos de Brasil, con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, Argentina, con la Cámara Nacional Electoral, Chile, con el Tribunal Calificador de Elecciones, y México, con el Tribunal Electoral Federal, son todos secciones del Poder Judicial, pero gozan de una autonomía superior a otras instancias en el mismo seno.

de los *organismos electorales* y su *mandato*, lo que, como bien se comprende, eleva y estabiliza la consagración que se les otorga.

IV. Organismos concentrados y organismos múltiples en los regímenes de la Región. Tendencias

El modelo latinoamericano puede encargar a una sola institución el grueso o la totalidad de las funciones que se consideran electorales o puede distribuirlas entre dos o más organismos. Se denomina “concentrados” a los primeros y “desconcentrados” a los segundos, aunque hay variaciones en el grado de concentración o desconcentración.

El argumento a favor de la concentración mira más bien a la experiencia histórica que a otra cosa: se dice que siendo los *organismos electorales* especializados, adjudicarles todas o la gran mayoría de las funciones en juego garantiza la congruencia entre ellas.

Así, los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá son concentrados en grado máximo, al igual que el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Todos ellos concentran la función registral, la administración de *elecciones* y la *justicia electoral* y, además, emiten el documento de identidad nacional.

Los demás *organismos electorales* centroamericanos –los tribunales supremos electorales de Guatemala, Honduras y El Salvador– concentran la función administrativa y la judicial, pero ya no la registral ni la emisión del documento de identidad, que se encomiendan a una entidad autónoma. Es similar el caso de la Corte Nacional Electoral del Uruguay, aunque ella emite la credencial de *elector*, diferente del documento de identidad nacional.

En Sudamérica, destaca el caso venezolano, en donde el Consejo Nacional Electoral ha tenido en sus manos la *administración electoral* y, gradualmente, la función registral. Sin embargo, aunque tiene el rango de “*poder*”, buena parte de sus resoluciones pueden ser llevadas a conocimiento de la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. En

Argentina es la excepción a esta regla, puesto que la Cámara Nacional Electoral forma parte del Poder Judicial y la Dirección Nacional Electoral forma parte del Ministerio del Interior, y no están regulados en la Constitución de ese país.

el caso brasileño y en el paraguay, los respectivos tribunales superiores concentran la función administrativa y judicial, mas no así la registral civil.

Argentina y Chile presentan esquemas más específicos. En el caso argentino hay desconcentración en tanto es la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la que asume buena parte de la organización de los comicios, pero la Cámara Nacional Electoral, afiliada al Poder Judicial, no sólo resuelve los conflictos postelectorales, sino que tiene significativas competencias en las etapas previas.

Chile, por su parte, es un sistema desconcentrado, con un Servicio Electoral a cargo de la mayor parte de la organización de las *elecciones* y un Tribunal Calificador de Elecciones que tiene en sus manos no sólo la resolución de conflictos, sino facultades importantes en la etapa de *escrutinio*, entre otras.

México también es desconcentrado, con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los regímenes desconcentrados han aumentado en años recientes, producto de nuevas constituciones: Ecuador, con el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y República Dominicana, con la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral. Ello podrá marcar una tendencia, pero es aún pronto para afirmarlo.

Dos países más añaden complejidades propias a su esquema desconcentrado. Colombia cuenta con una Registraduría del Estado Civil, que además de manejar la identificación ciudadana y el “censo” (registro) nacional, en la práctica asume la organización de las *elecciones*, pero cuenta también con un Consejo Nacional Electoral que tiene funciones propias en la relación con los partidos, en la interpretación y reglamentación de ciertas normas y en el *escrutinio* final para la instauración de las autoridades electas; sin embargo, el grueso de los conflictos postelectorales terminan en las manos del Consejo de Estado.

Por su parte, el Perú, desde la Constitución de 1993, tiene una figura inédita a nivel mundial puesto que allí existen tres *organismos electorales*: una Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que actúa como la administradora de las *elecciones*; un Jurado Nacional de

Elecciones, que además de resolver conflictos, tiene competencias de fis-calización y educación ciudadana, y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que emite el *padrón electoral*, además de llevar la registración civil y sus modificaciones.

Los argumentos en pro de la desconcentración descansan sobre todo en la necesidad de asegurar control sobre las decisiones que una “primera instancia” administrativa toma y evitar lo que sus defensores consideran una “inadecuada” acumulación de poder, que se deriva de la alta concentración de funciones.

Como bien se entiende, las peculiaridades de cada sistema se explican en función de la respectiva circunstancia histórica, *política* y jurídica. Lo que en un régimen resulta natural y funcional puede no serlo para otro. Lo más determinante será que el esquema que se elija genere credibilidad y aporte *legitimidad* a los *procesos electorales*.

El carácter supremo de las resoluciones de los organismos electorales. Variaciones

El modelo latinoamericano suele combinar la especialidad, permanencia y autonomía de los *organismos electorales* con el carácter supremo, inapelable o irrecurrible de las resoluciones que se dictan en la materia. En otras palabras, las decisiones adoptadas en el campo en que están especializados no son recurribles ante otra instancia o procedimiento. No en vano es frecuente el adjetivo “supremo” en la denominación de las entidades electorales en esta parte del mundo.

Es clara esta particularidad en organismos altamente concentrados, como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pero también se presenta en las resoluciones emitidas por la instancia jurisdiccional en los sistemas desconcentrados, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México⁶.

Sin embargo, no es este siempre el caso. El Consejo Nacional Electoral de Venezuela es definido constitucionalmente como un *poder*,

En esta línea de pensamiento no separamos del criterio de Jaramillo (2007), quien suele elegir un único “órgano electoral supremo” por país y dar preferencia al que maneja el grueso de la organización electoral.

Cuadro 1: Organismos electorales en América Latina

Organismos u órganos desconcentrados		
País	Organiza <i>proceso electoral</i> (función administrativa)	Imparte <i>justicia electoral</i> (función contenciosa)
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral
Chile	Servicio Electoral	Tribunal Calificador de Elecciones
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Jurado Nacional de Elecciones
República Dominicana	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral
Organismos concentrados		
País	Organiza proceso e imparte <i>justicia electoral</i>	
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	
Brasil	Tribunal Superior Electoral	
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	
Panamá	Tribunal Electoral	
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	
Uruguay	Corte Electoral	
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	

pero algunas de sus resoluciones son recurribles ante la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal de Guatemala tiene la denominación de “supremo”, pero la mayoría de sus resoluciones pueden ser objeto de recursos no sólo ante la Corte Suprema de Justicia, sino ante la Corte de Constitucionalidad.

Es precisamente el control de constitucionalidad la raíz de algunos roces entre el Poder Judicial y el *organismo electoral*, como ha sucedido en Panamá con el Tribunal Electoral y en Perú con el Jurado Nacional de Elecciones, frente a las respectivas instancias encargadas de los temas constitucionales a nivel judicial. En este último país las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones son irrevisables, salvo en casos de violación de derechos fundamentales, donde se puede recurrir a la instancia judicial ordinaria y finalmente, al Tribunal Constitucional.

VI. La integración de los *organismos electorales*

También hay variaciones significativas en los sistemas para designar a quienes compondrán los *organismos electorales* y en el número de autoridades que los integran.

VII. Estructura y labor compleja de los *organismos electorales*

Se trate de órganos concentrados o desconcentrados, lo cierto es que la noción original en América Latina ha sido encargar a ellos los distintos actos que componen el *ciclo electoral* en su concepto amplio, es decir, desde la revisión de la universalidad y la integralidad del *registro electoral*, hasta la proclamación de las autoridades designadas por un acto electoral específico.

De un tiempo a esta parte, la agenda de trabajo de estos organismos se ha tornado cada vez más compleja, sin perjuicio de las diferencias nacionales. En efecto, prevalece en el marco de sus funciones, por supuesto, la organización de los comicios y la resolución de los conflictos que surjan al respecto, pero, en primer lugar, los propios ejercicios electorales se han diversificado, con la celebración de actos de *democracia directa*, con mayor abundancia en la última década, de modo que no se trata ya sólo

de una labor especialmente intensa cada cierto número de años. Por otra parte, gracias a una trayectoria considerada positiva se ha consolidado una tendencia en el sentido de encomendarles cada vez mayores y más diversas responsabilidades. También, el hecho de que conforme las *democracias* latinoamericanas se consolidan, surgen inquietudes, por ejemplo, en equidad de la contienda, que no estaban en la agenda electoral hace relativamente poco tiempo.

En este contexto se ha generado una “dimensión internacional de la *democracia* y las *elecciones*” en cuyo marco se dan, por ejemplo, los componentes de la *observación electoral* y la asistencia técnica –sobre todo la fundamentada en la cooperación horizontal– con riqueza tanto en las instituciones participantes, como en las experticias técnicas involucradas. Estas facetas se multiplican, alimentadas en América Latina, por el marco que brindan las *asociaciones de organismos electorales*, fenómeno que nace en esta parte del mundo. Y, por otra parte, al encomendarse a las instituciones electorales un cuadro de nuevas atribuciones, en mayor o menor medida se las obliga a desarrollar nuevas destrezas, nuevos mecanismos, nuevos enfoques, y, en muchos casos, a requerir mayor presupuesto también. Así, por ejemplo, es frecuente que se encargue la realización de una labor de fiscalización relativa al manejo de las finanzas en una competencia electoral, especialmente cuando se trata de fondos de origen público.

De la misma manera, son varios los casos en que los *organismos electorales* deben supervisar la vigencia de mecanismos especiales para la representación (en el caso de las mujeres, de determinadas poblaciones o regiones) o para asegurar, en su caso, formas de *democratización* de partidos y movimientos políticos.

Del carácter permanente de los organismos se derivan también algunas inquietudes acerca de cómo contribuir a la consolidación de valores congruentes con la vida en *democracia*, por vía de la participación y el ejercicio de *ciudadanía*. Es en esta línea que se comprenden los esfuerzos que suelen emprender estas instituciones en campos que van más allá de la capacitación para abarcar el terreno educativo, así como el fomento a la investigación académica, que permita detectar tendencias e identificar posibles acciones futuras. De hecho, una serie de *organismos*

Cuadro 2: Integración de los organismos electorales en América Latina

País	Organismo electoral	Miembros que lo conforman	Institución que nombra a los miembros del órgano electoral
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3 jueces	Elegidos por el presidente en acuerdo con el Senado
	Dirección Nacional Electoral	1 director nacional	
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9 magistrados	Elegidos por el Congreso de la República
	Registraduría Nacional de Estado Civil	1 registrador nacional	Elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	5 ministros	Elegidos por sorteo entre representantes de la Corte Suprema, Senado de la República y Cámara de Diputados
	Servicio Electoral	1 director nacional	Designado por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado
México	Instituto Nacional Electoral – INE	11 consejeros	Elegidos por la Cámara de Diputados
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	7 magistrados	Elegidos por la Cámara de Senadores
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5 miembros	Elegidos por: Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Colegio de Abogados, decanos de universidades públicas y decanos de universidades privadas
	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1 jefe nacional	Elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1 jefe nacional	Elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura
Rep. Dom	Junta Central Electoral	9 miembros ⁽¹⁾	Elegidos por el Senado de la República
	Tribunal Superior Electoral	5 jueces electorales	Elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura

Ecuador	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral	5 consejeros 5 jueces	Elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	7 vocales	Elegidos por la Asamblea Legislativa Nacional y el Poder Ejecutivo
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7 ministros	Elegidos por el Tribunal Supremo, Corte Superior de Justicia y representante de la clase de abogados
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3 miembros	Elegidos por la Cámara de Senadores
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5 miembros	Elegidos por la Asamblea Nacional
Uruguay	Corte Electoral	9 ministros	Elegidos por la Asamblea Nacional
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados ^(**)	Elegidos por la Corte Suprema de Justicia
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados propietarios	Elegidos por la Asamblea Legislativa
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados	Elegidos por el Congreso de la República
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3 magistrados propietarios y un suplente	Elegidos por el Congreso de la República
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	10 magistrados	Elegidos por el presidente de la República y la Asamblea Nacional
Panamá	Tribunal Electoral	3 magistrados	Elegidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia

Integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes.

(**) Se amplía a cinco en época electoral.

electorales cuenta ya con institutos, centros, escuelas especializadas en esta orientación. Y no son pocos los casos en que las instituciones electorales se involucran en procesos de *reforma electoral*, precisamente en mucho debido al cambio en el contenido de la agenda de trabajo, como suele ser necesario, también, establecer un marco de referencia para las relaciones con entidades de la sociedad civil.

Por último, cabe mencionar la incidencia cada vez mayor de los medios de comunicación en el terreno político e iniciativas que buscan de alguna manera regular su actuación, especialmente en la *campaña electoral*. O la incidencia de las *organizaciones de la sociedad civil* especializadas en la promoción de la *democracia*, cuya función de “observación nacional” se ha extendido y frecuentemente requiere de regulación o facilitación por parte de los *organismos electorales*.

De este esbozo se entiende que, hoy en día, en el marco de las atribuciones asignadas a los *organismos electorales*, hay variedad de facetas de una agenda electoral rica y compleja, que requiere de nuevas capacidades técnicas, de recursos adicionales⁷, pero que también va generando doctrina especializada en campos antes no considerados cuando se crearon los *organismos electorales* en la Región. Y gracias a la coincidencia de muchos de los temas en la agenda electoral y al hecho de compartir la estructura básica del modelo latinoamericano, existe un amplio espacio para consolidar un “lenguaje común” que permita intercambiar experiencias, aciertos y fracasos en la atención de estas nuevas y diversas competencias.

En respuesta a esa complejidad de la agenda de trabajo, la estructura de los *organismos electorales* suele incluir una variedad de oficinas o secciones especializadas, que van desde lo registral hasta lo informático.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Campaña electoral - Ciudadanía - Democracia - Derechos políticos - Elecciones - Escrutinios - Justicia electoral - Organismos electorales - Padrón electoral - Sufragio - Voto

Una preocupación recurrente entre los *organismos electorales* es que no siempre las nuevas atribuciones van acompañadas de la provisión de los recursos presupuestales necesarios para hacerles frente.

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1999). *Teoria generale della politica*. Turín: Einaudi.
- IIDH (2002-2013). *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH (1986). *Temas introductorios*. Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2007). Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006. *Cuadernos de CAPEL*, 51. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL y ONPE (2008). *Memoria del XIII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: IIDH/CAPEL. *Tratado de Derecho Electoral*, (2a. ed.). México: FCE.
- Jurado, J. (2011). Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, XI. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.
- Magendzo, A. (2010). *La educación en derechos humanos: Diseño problematizador*. (Documento). Recuperado de: http://cmap.upb.edu.co/rid=1196861597093_1127863317_678/curriculo%20problematizador.pdf.
- Martínez Ruano, P. (2011). Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XVII, 449-460. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr29.pdf>.
- Perez Duharte, J. (2014). *El impacto de la administración electoral en las democracias latinoamericanas*. México: IEEM.
- Rodino, A. M. (2002). Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas. *Cuadernos Pedagógicos*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Sobrado, L. A. (2008). Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral* del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 6. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>.
- Thompson, J. (2001). Participación, democracia y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35.

José Alfredo PÉREZ DUHARTE

José THOMPSON

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD

CIVIL I. Concepto

El concepto de sociedad civil (SC) se ha caracterizado por su complejidad y diversidad de significados a lo largo de la historia¹. En sus primeras acepciones, esta categoría hacía referencia al tipo de relación entre los individuos en una determinada sociedad y posteriormente, a la relación de éstos con el *poder* político (Estado) y con la economía (mercado). En gran parte de las tradiciones teóricas, la noción de sociedad civil ha estado asociada a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la esfera de lo público.

Etimológicamente el término de sociedad civil proviene del griego **koinona polítike**, traducido posteriormente al latín como **societas civilis**. El primero de ellos (**koinona** o **societas**) se refiere a individuos, grupos o asociaciones, es decir, algún tipo de sociedad. En tanto que **polítike** o **civilis**, es la forma de llamar a la ciudad (**polis**), entendida tanto en la antigua Grecia como en Roma, como ciudad-Estado².

Según Pavón Cuéllar y Sabucedo (2009), las **polis** griegas correspondían a un Estado cuya esencia residía en la *ciudadanía*. Por esta razón, por sus raíces, el concepto de sociedad civil puede entenderse indistintamente como sociedad política o sociedad ciudadana.

El debate teórico sobre SC plantea que éste es un concepto en construcción. Sin embargo, diversos autores contemporáneos coinciden en definir a la SC como las relaciones que se establecen entre los diversos grupos y actores sociales (individuos, grupos y clases sociales) fuera de las instancias formales de *poder*, como lo constituyen las instituciones estatales. A partir de estas relaciones, se “efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos” (Portantiero, 1999).

Este tipo de definición tiene como centro el énfasis en el rol de la SC frente al Estado y la diferenciación entre el ámbito social y político. Sin

Para Norberto Bobbio (1982) el concepto de sociedad civil ha tenido varios significados sucesivos y el que predomina en la actualidad “es profundamente distinto del primero y en cierta medida opuesto”.

Espacios territoriales autárquicos o autosuficientes.

embargo, otras explicaciones del concepto dan cuenta de su diferencia con la economía. En tal sentido, los autores Cohen y Arato (2000, p.

entienden a la SC como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (la familia), la esfera de las asociaciones (asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”.

Desde esta perspectiva, la SC no necesariamente se encuentra en confrontación u oposición al Estado y al mercado. La sociedad económica y la sociedad política deben ser entendidas como instancias de intermediación en las cuales la sociedad civil logra influir, incidiendo en “sus procesos político-administrativos y económicos” (Cohen y Arato, 2000, p. 10). Es importante señalar que en el plano político, las organizaciones sociales no tienen como propósito alcanzar el *poder*, sino influir en él a través de sus actividades de presión y de demanda de cambios a nivel del ámbito público y del debate en la esfera pública.

No todo lo que está fuera del Estado o del mercado puede considerarse como sociedad civil. En tal sentido, la SC tiene que ver con la esfera organizada del ámbito público, por lo tanto, representa sólo una dimensión de la sociedad. A decir de Cohen y Arato, “la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizada del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (2000, p. 10).

La sociedad civil no puede entenderse como un actor unificado (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Por el contrario, entre las características fundamentales de la SC se destaca su diversidad y heterogeneidad. Está compuesta por organizaciones de base, grupos de defensa de derechos sectoriales, ONG, gremios, sindicatos y movimientos sociales, cuyos intereses, expectativas o metodología de trabajo pueden coincidir o no. Sin embargo tienen en común el hecho de que establecen redes de solidaridad, promueven unos determinados valores e inciden en las políticas públicas y en la dinámica de la economía.

Este enfoque se diferencia de otros que reducen el rol político de la sociedad civil, pues ven a las y los ciudadanos como entes apolíticos, cuyo ejercicio está limitado a la esfera de lo privado. Según Marshall

(1998), el concepto de *ciudadanía* hace referencia a la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que les garantiza derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Por lo tanto “la ciudadanía es la dimensión pública de los individuos” (Fleury, 1999), y es la sociedad civil la que les garantiza este ejercicio.

II. Evolución histórica

Desde sus inicios hasta su desarrollo más reciente, la manera de entender a la sociedad civil ha sufrido diversas modificaciones que van desde aquellas visiones teóricas que no hacen diferencia entre ésta y la sociedad política, hasta aquellas que la definen como una instancia distinta al Estado, ya sea porque se entendía como un estadio intermedio y complementario a la administración pública o como contrapuesta a ésta.

Algunas tradiciones han visto a la sociedad civil como caracterizada por el interés individual y como un espacio reducido al ámbito de lo privado (liberalismo), en tanto otras la entienden como una expresión de los intereses colectivos, solidaria y comprometida con la participación social y *política*.

A. Aristóteles

El primero que en la antigua Grecia definió a la sociedad civil fue Aristóteles, quien la interpretaba como sociedad ciudadana o de ciudadanos (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). La sociedad civil aparece como un hecho determinado por la naturaleza, junto a otro, que es el de la sociedad familiar. Ambos conceptos expresan la necesidad que tienen los individuos de asociarse con otros. No obstante, es sólo con la aparición de la ciudad como un espacio autodependiente que surge la sociedad de ciudadanos diferenciada de la familia. El ser humano puede formar parte de dos sociedades naturales, la familia (sociedad primaria) y la **polis** (ciudad), esta última con mayores niveles de perfección y autosuficiencia (Migliore, 2005).

A partir de ese momento, el ser humano es por naturaleza un individuo que tiende a participar en la sociedad como ciudadano o político (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). En Aristóteles, la sociedad ciudadana y la

sociedad política no tienen diferencias. Desde esta perspectiva, sólo a partir de la participación en la ciudad, como sociedad civil, las personas alcanzan su plenitud; esa es su naturaleza. Según esta visión, “para ser todo lo que puede ser, el humano tiene que ser un animal político, civil o ciudadano” (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009, p. 66).

B. Iusnaturalistas

La visión aristotélica de sociedad civil predominó hasta los últimos siglos de la Edad Media. A partir del siglo XVII, encontramos en Hobbes un enfoque de sociedad civil en el que no existe diferencia con el Estado, dando continuidad en este aspecto a la concepción anterior. Sin embargo, donde sí difiere con la visión tradicional y pre-moderna es en su interpretación de que “la naturaleza deja de ser un elemento definitorio de la sociedad civil” (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009).

Según Hobbes y otros teóricos de esta corriente filosófica, como Locke, Rousseau y Ferguson, los individuos se relacionan y forman una sociedad de ciudadanos no por un hecho natural, sino por un acuerdo o convención entre ellos.

En esta visión, denominada también contractualista, el Estado de la sociedad civil no es el Estado naturaleza como en Aristóteles, sino más bien un Estado artificialmente construido por individuos que acuerdan ceder poder individual y libertad a cambio de un poder común y del establecimiento de un sistema de leyes que les garantice “algunos bienes fundamentales como la paz, la libertad, la propiedad y la seguridad” (Bobbio, 1982, p. 1570)³. Estos bienes, en un estado de naturaleza o primitivo, están amenazados por la existencia de múltiples conflictos.

Este enfoque se fundamenta en el egoísmo de los individuos. La base de la aparición de la sociedad civil está en la necesidad de superar una situación de desprotección⁴, que pone en riesgo sus propios intereses. Según Migliore (2005), esto hace posible que varios autores de la

Según Bobbio (1982), la solución de estos conflictos no podía dejarse exclusivamente a la autotutela como pasa en el estado natural; por eso es necesaria la convención de individuos dirigida a la creación de la sociedad civil o sociedad política.

Como el Estado naturaleza pensado como un estado salvaje o primitivo donde los derechos individuales no están garantizados.

ilustración escocesa, como Hume o Smith, siguiendo la tradición del iusnaturalismo, “llegarán a considerar la defensa de la propiedad privada como la piedra angular de la estructura social” (p. 12).

C. Hegel

A partir de la tradición hegeliana, se puede hablar de una separación entre los conceptos de sociedad civil y Estado, diferenciándose así de las teorías precedentes tanto aristotélica como iusnaturalista. La SC se podría considerar aquí como una instancia intermedia entre la familia y el Estado. Integra y supera a la primera, pero busca constituirse en la segunda y desaparecer. Desde esta perspectiva, la SC incorpora a los individuos y a la familia, pero los trasciende; sin embargo, se encuentra en un estadio preliminar e inferior al Estado.

La SC en Hegel, carece de la concreción propia e independiente que caracteriza al Estado (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). Como forma abstracta, está subordinada a la realidad concreta y a la organicidad que supone el *poder* político representado por el Estado. Sin embargo, en esta teoría la SC representa un avance respecto a la forma natural de asociación de los individuos, que es la familias.

Sin llegar a ser Estado, la SC crea condiciones para atender los conflictos que se generan a partir de los intereses y necesidades de los individuos. Para Olivás (2012), en Hegel la tensión entre necesidad y libertad es el momento necesario “en el tránsito desde la sociedad civil hacia la eticidad o civilidad, es decir, hacia el Estado” (p. 33).

Teniendo en cuenta lo anterior, al separar Estado y sociedad civil, la teoría hegeliana se constituye en una crítica a las visiones que les precedieron en el sentido de que la asociación entre los individuos, fundada en el egoísmo y la propiedad privada, no constituye el fin último (Estado), sino una etapa intermedia (sociedad civil). Diferenciado de sociedad civil, el Estado no se define aquí como una respuesta a las ambiciones e intereses particulares de los individuos, sino “como una unidad ética de sus miembros y su carácter de organicidad” (Migliore, 2005, p. 13).

D. Marx

Aunque también en Marx la sociedad civil se distingue del Estado, difiere de Hegel, quien entiende a la primera como una realidad inacabada que precede a la segunda. En la teoría marxista la familia y la sociedad civil son definidas como sujetos materiales, con concreción propia, que determinan un Estado ideal en función de sus intereses. La sociedad civil deja de constituirse como un sujeto pasivo, pasando a ser un sujeto activo y en movimiento, que con su accionar, determina a la sociedad política.

Según señalan Pavón Cuéllar y Sabucedo (2009) en el caso particular de Marx, la diferencia entre sociedad civil y el Estado deja de ser simplemente una distinción, como en autores anteriores, pasando a ser una oposición. En esta perspectiva, la sociedad civil es definida como sociedad burguesa (**bürgerliche Gesellschaft**). Marx hace de la SC el ámbito de las relaciones económicas (Bobbio, 1982, p. 1573), es decir, un espacio de competencia entre individuos marcados por el egoísmo.

Sin embargo, Marx considera que la sociedad civil “corresponde a un momento históricamente determinado de las fuerzas productivas que está llamado a ser superado en una síntesis ulterior” (Migliore, 2005, p. 14).

E. Gramsci

Siguiendo las tradiciones de Hegel y Marx, este filósofo establece diferencias entre sociedad civil y Estado. Distinto a Marx, que entiende a la SC en el marco de las relaciones económicas de una sociedad (estructura), Gramsci la ve como un momento de la superestructura, particularmente el momento que corresponde a la hegemonía ideológica y cultural en una sociedad determinada. Este momento se diferencia del puro dominio o la pura fuerza, representada por el aparato coactivo del Estado (Norberto Bobbio, 1982).

Según Bobbio (1982), de los análisis de Gramsci se desprende que para la permanencia de la hegemonía que establece el grupo dominante en toda la sociedad, a través del Estado, se requiere no sólo de un aparato coactivo, sino también de la construcción de consenso (p.1575). Para esto último, se necesita de diversas instituciones que desde la sociedad civil, se encargan de la transmisión de los valores ideológicos dominantes.

III. Enfoque contemporáneo de la sociedad civil

Desde la década de los 70 resurge el debate sobre la sociedad civil, atendiendo al rol que ésta desempeñó en medio de las situaciones generadas en varios contextos caracterizados por profundas crisis políticas. Para Cohen y Arato (2000), durante este período se han construido cuatro discursos políticos distintos sobre sociedad civil en diferentes partes del mundo. Estos son “el polaco (la organización democrática), el francés (la Segunda Izquierda), el alemán (los Verdes pragmáticos) y el latinoamericano (la nueva izquierda democrática) (p. 12)⁶.

En cada una de estas realidades, las categorías de sociedad civil han sido fundamentales en la definición del marco político y jurídico que ha servido de base para que estos países puedan avanzar en términos democráticos. El cierre de los espacios para la participación social y *política* en las estructuras autoritarias del *poder* formal, dio lugar a la emergencia de grupos y asociaciones que desde la sociedad civil presionaron por cambios en el sistema.

En el caso de América Latina y el Caribe, en la transición de las *dictaduras* militares u otras *formas de gobiernos* autoritarios a un tipo de régimen político que hiciera posible el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos, las asociaciones de la SC (grupos de derechos humanos, ONG, movimientos sociales, etc.) jugaron un rol primordial. Citando a O'Donnell y Schmitter, Cohen y Arato (2000) destacan que estas transiciones dependen en gran medida de la “resurrección de la sociedad civil”.

Transcurrido este período, para las *democracias* relativamente estables las asociaciones de la sociedad civil tienen un papel preponderante. Esencialmente el de promover procesos de transformaciones desde abajo, que permitan mejorar la *calidad de la democracia*, más allá de un régimen puramente procedimental.

Según Cohen y Arato (2000), “el concepto temprano de sociedad civil resurgió primero y ante todo en la lucha de las oposiciones democráticas de la Europa oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios” (p. 34).

Esto implica distanciarse de aquella visión que entiende que la “cultura cívica” de la sociedad civil en la vida moderna se basa única y exclusivamente en la vida privada civil y en la apatía *política* (Cohen y Arato, 2000, p. 37)⁷. Las agrupaciones de la SC propician la participación de la *ciudadanía* por mejorar la *política*.

Siguiendo a Cohen y Arato (2000), se puede decir que las lecciones aprendidas del papel de la SC en los procesos políticos anteriores tienen que ver con temas como la autolimitación o la promoción de cambios desde abajo, sin que éstos necesariamente impliquen una ruptura sistémica (p. 35). Otro aspecto relevante lo constituye la incorporación de los *movimientos sociales* como parte de la SC, además de las asociaciones, ONG, gremios, etc.

Algunos aprendizajes están asociados, por un lado, a la sociedad civil como un terreno de *democratización*, elemento esencial para la promoción de los valores democráticos; por otro lado, a su importante influencia sobre la sociedad política y económica.

IV. Sociedad civil y *democracia*

La necesidad de ampliar los procesos de *democratización* de forma tal que puedan responder a las necesidades y expectativas de las y los ciudadanos, implica profundas transformaciones al *sistema político*. El principal desafío en la actualidad es mejorar la *calidad de la democracia*, lo que supone consolidar el *Estado de derecho*, generar mayores niveles de equidad social y económica y promover la inclusión de sectores tradicionalmente marginados de la *participación política*.

En estos procesos, las *organizaciones de la sociedad civil* han venido desempeñando un rol relevante. Ha sido importante la promoción de una mayor conciencia cívica, la cual deberá conducir a la constitución de ciudadanos y ciudadanas que procuren una *participación política* más efectiva, en demanda de un *sistema político* capaz de generar procesos integradores en la definición y decisión de las políticas públicas.

Esta es una visión propia de los pluralistas, en la definición de su modelo elitista de la *democracia*. En el plano económico, corresponde a los neoliberales.

La *participación política* y la constitución de *ciudadanía* son temas fundamentales para poder asumir con éxito los retos de la *democracia* en la región. Durante décadas, diversas *organizaciones de la sociedad civil* han venido trabajando para que se generen mayores niveles de inclusión en términos sociales, económicos y políticos, desde una perspectiva de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos.

Se destaca el papel de las asociaciones de la sociedad civil en enfrentar la exclusión generada por la desigualdad y la pobreza en la región. Desde el enfoque de estos grupos, esta situación solo será transformada en la medida en que se lleven a cabo políticas sociales basadas en la universalidad y la solidaridad. Se parte del principio de que estas políticas son instrumentos del Estado que buscan construir *ciudadanía*.

Por otro lado, las *organizaciones de sociedad civil* han desempeñado un rol destacado en las reformas políticas e institucionales en la región. En primer lugar, frente al reto de constituir *sistemas electorales* que propicien mayores niveles de participación de los distintos grupos de la sociedad y que los *procesos electorales* se basen en la *transparencia* y la equidad en la *competencia política*. Al mismo tiempo, se han encargado de promover mecanismos de control social, de monitoreo ciudadano, crítica y acompañamiento a las instituciones estatales con el fin de que mejoren la calidad de las políticas públicas.

Todo lo anterior plantea a las *organizaciones de la sociedad civil* un rol fundamental en la construcción de *ciudadanía* a partir de la generación de procesos de *participación política*. Esto supone entender a la sociedad civil, “como el espacio público por excelencia, un lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad discuten y cuestionan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos” (Sermeño, 2006).

Además de la participación en el ámbito de lo público-estatal, las *organizaciones de la sociedad civil* contribuyen, y es su deber seguir haciéndolo, con la promoción de amplios procesos de educación cívico-política que promueven una mayor conciencia de los latinoamericanos y caribeños en cuanto a su condición de ciudadanos y ciudadanas, sujetos

de derechos, y en cuanto a su rol de promoción de una *democracia* de mayor calidad.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Derechos políticos - Democracia - Participación política

Bibliografía:

- Blanco, R. (2003). *Participación ciudadana y movimientos sociales ante la crisis de mercado*. Madrid.
- Bobbio, N. (1982). *Diccionario de ciencia política*. México: Siglo XXI.
- Cohen, J. L., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: BID/INDES.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Migliore, J. (2005). Reflexiones en torno al concepto de sociedad civil. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, 23 (62), 11-24.
- Olivas, E. (2012). La teoría hegeliana de la sociedad civil: la primera crítica contemporánea a la concepción liberal de la sociedad. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales Jurídicas*, 33 (1). Recuperada de: <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/38514/37251>.
- Pavón Cuéllar, D., y Sabucedo, J. M. (2009). El concepto de “sociedad civil”: breve historia de su elaboración teórica. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Humanidades*, 11 (21), 63-92 Recuperado de: <https://ojs.publius.us.es/ojs/index.php/araucaria/article/view/1215/1110>.
- Portantiero, J. C. (1999). El revival de la sociedad civil. Entrevista de Attili, A. *Etcétera. Semanario de Política y Cultura*, 314.
- Schmitter, G. O. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 4. Baltimore: John Hopkins.
- Sermeño, A. (2006). Democracia y participación política: los retos del presente. *Andamios*, 2 (4).

Javier CABREJA

P

PADRÓN ELECTORAL

I. Concepto

El padrón o censo electoral es el documento conformado por los datos de las personas con derecho al *sufragio* en una *elección* determinada. La Ley Orgánica de Elecciones del Perú, lo define en su artículo 196 como “la relación de los ciudadanos hábiles para votar” elaborada “sobre la base del registro único de identificación de las personas”. Para Barreto es, simplemente, “el listado de personas aptas para votar en una determinada elección” (Barreto, 2007, p. 302).

La acepción de *padrón electoral* suele confundirse con la de *registro electoral*, pero tal y como señala el maestro Carlos Urruty, son conceptos netamente diferentes. Mientras el *registro electoral* es “el conjunto de inscripciones de todas las personas habilitadas para votar”, caracterizándose por su permanente actualización, el *padrón electoral* viene a ser un producto del *registro electoral*, en la medida en que es el “listado de electores (...) que en ese momento están habilitados para participar en el acto electoral” (Urruty, 2007, p. 468). En el caso de Bolivia, sin embargo, el *padrón electoral* se identifica con el *registro electoral*, al ser definido como “el sistema de registro biométrico de todos los bolivianos y bolivianas en edad de votar, y de los extranjeros que cumplan los requisitos conforme a la Ley para ejercer su derecho al voto” (Ley de Régimen Electoral, art. 98).

La base de datos del *registro electoral* se alimenta permanentemente con las inscripciones de los ciudadanos que adquieren el derecho al *sufragio* por las causas que determina la legislación de cada país. Estas

causas son, comúnmente: el alcanzar la mayoría de edad, la terminación de las razones que habrían inhabilitado a una persona y, en el caso de los extranjeros, la naturalización o cumplir un determinado período de residencia. También, en algunos países los menores de edad adquieren el derecho a ser inscritos en el *registro electoral* por haber obtenido la emancipación a través del matrimonio (República Dominicana). Del mismo modo, el *registro electoral* se verá afectado por las exclusiones de las personas que hayan fallecido o perdido el derecho al *sufragio* por cualquiera de las causas determinadas por la ley.

Este carácter “vivo” del *registro electoral* es totalmente ajeno al *padrón electoral*, que se considera un producto terminado para un *proceso electoral* específico, aunque suele estar sujeto a las revisiones y tachas de los *partidos políticos* en los plazos previstos por la ley.

El *registro electoral* y su principal producto, el *padrón electoral*, guardan una relación íntima con el *registro civil* y con el sistema de identificación de las personas, a través del documento o cédula de identidad personal. El *registro civil* tiene como propósito

(...) mantener un completo y eficiente registro de la población (...) incluyendo sus características modificadoras por hechos y actos civiles, lo que facilita la elaboración del documento de identidad y el archivo de todos aquellos quienes tienen derecho a participar en elecciones democráticas, es decir, el padrón electoral (Matos, 1997).

Contenido del padrón electoral

No toda la información que el *registro electoral* tiene respecto a los electores se incluye en el *padrón electoral*, sino únicamente aquella que tiene una relevancia fundamental para los comicios. En el *registro electoral*, además de los nombres, apellidos y dirección de las personas, se incluye la fecha de nacimiento, estado civil, número del acta de nacimiento, tipo de sangre, código postal, si la persona tiene alguna discapacidad e, incluso, su condición de donante de órganos.

El *padrón electoral* suele limitarse a contener los nombres y apellidos de las personas, organizados alfabéticamente; sus números de documento de identidad, sus fotos y la información de su colegio o mesa electoral.

Los más modernos son padrones biométricos que contienen digitalizadas las huellas dactilares, firma y foto a color.

El otro aspecto esencial del *padrón electoral* es que los *electores* se encuentran organizados por colegios o mesas electorales que, a su vez, se ubican en determinados recintos habilitados para el ejercicio del *sufragio*. Muchos *organismos electorales* de América Latina están utilizando “la georreferenciación de las direcciones domiciliarias” para la “elaboración, mantenimiento y actualización del padrón electoral” (Corvetto, 2014), lo que mejora sustancialmente la ubicación de los *electores* en los recintos de votación.

Algunos países incluyen en el padrón una sección con la lista de personas inhabilitadas para votar (Bolivia, República Dominicana) y en el caso de México, el *padrón electoral* no contiene a todas las personas que se inscribieron en el censo electoral, sino únicamente a las que les ha sido entregada la credencial para votar (Ulloa, 1997).

III. Organización del *padrón electoral*

En América Latina, algunas de las entidades que tienen a su cargo el *registro electoral* y que, en consecuencia, organizan el *padrón electoral*, son los órganos electorales supremos, con excepción de Bolivia y Perú, que han especializado dos organismos autónomos: el Servicio de Registro Cívico (SERECI) en Bolivia, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en Perú, aunque en este último caso la aprobación definitiva del *padrón electoral* queda a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Si bien la inscripción en el *registro electoral* puede ser voluntaria u obligatoria, o asimismo automática o por solicitud del interesado, se ha valorado positivamente la adopción de procedimientos de inscripción automática en la medida que

(...) favorecen evidentemente la participación electoral de la ciudadanía, lo que incide en menores porcentajes de ausentismo, toda vez que los electores no deben realizar un trámite adicional al de la obtención de su documento de identificación civil para poder sufragar (Sobrado, 2007).

Los procedimientos modernos que se utilizan para la depuración del *registro electoral*, base del *padrón electoral*, tienden a evitar las duplicidades y suplantaciones de personas, previniendo también los falsos cambios de domicilio que podrían tipificar el delito de *trashumancia electoral*.

La actualización del *registro electoral* conduce a la elaboración del *padrón electoral* que puede tener diversas formas de presentación. El *padrón electoral* se organiza por provincia, municipio, departamento o distrito, sobre la base de los *electores* que tengan su residencia en cada una de esas demarcaciones. En los países que tienen *voto* en el exterior de sus ciudadanos, además del *padrón electoral* ordinario se expide el padrón de *electores* que residen en el exterior y que han llenado las formalidades de empadronamiento requeridas.

Otro tipo de padrón es el penitenciario, donde se incluyen aquellas personas privadas provisionalmente de libertad, pero habilitadas para ejercer el *sufragio*. También tenemos el caso de los padrones especializados de extranjeros con derecho a *voto* (Argentina, Chile), no videntes o personas con discapacidad (Chile y Perú) y analfabetos (Chile). Finalmente, se ha dado el caso de *padrones electorales* organizados por sexo, en los países en que las mesas electorales se dividen para hombres y mujeres, o que se les asigna horarios de votación diferidos.

Es importante destacar que, aunque la vigencia del *padrón electoral* es para una *elección* determinada, en los países donde existe el sistema de *doble vuelta electoral* o balotaje, el *padrón electoral* vigente para la primera vuelta será el mismo que tendrá vigencia en la segunda vuelta.

IV. Verificabilidad del *padrón electoral*: Consultas y auditorías

Para garantizar una mayor fiabilidad del *padrón electoral*, la legislación suele contemplar que el mismo esté sujeto a la verificación por parte de los *partidos políticos* y de los propios *electores*. El *padrón electoral* preliminar se somete a las verificaciones, reclamos y tachas de los *partidos políticos* y los ciudadanos, en los plazos previstos por la legislación. Como plantea Ulloa, “en el caso de los países que disponen de padrones provisionales, los definitivos están formados por los *electores* que figuraban en aquellos, añadiendo las correcciones y nuevas

inscripciones que hubiese determinado el organismo competente” (Ulloa, 1997).

El *padrón electoral* provisional puede ser consultado por los propios ciudadanos, que confirman cuál es su *colegio electoral* y en qué recinto se encuentra localizado. La verificación de los datos de los *electores* en el *padrón electoral* da una mayor confianza al *proceso electoral*, pues comprueba que no se ha producido un desplazamiento de los votantes y que cada uno de ellos podrá ejercer el *sufragio* sin mayor contratiempo, el día de la *elección*.

También se estima que los *padrones electorales* sean objeto de auditorías por parte de organismos especializados e independientes, como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

V. Padrones electrónicos y biometría

La identificación biométrica “es una tecnología de seguridad que mide e identifica alguna característica morfológica que diferencia a una persona del resto de seres humanos, como puede ser la forma del rostro, el iris, la voz o la huella dactilar” (Sánchez, 2011). Cuando se habla de automatización de los *procesos electorales* “la digitalización de los padrones electorales es un primer paso que se está desarrollando (...) comenzando con la autenticación del votante” (Welp, 2011). Se aboga por una identificación fiable que implique

(...) la comprobación in situ de los datos biométricos, por ejemplo, la constatación de las huellas digitales, por su escaneo para confrontarlas con las registradas al momento de ingresar al padrón, o el análisis del iris de la persona que se presenta a votar (Rial, 2005, p. 105).

Los avances en las *tecnologías de la información* han permitido el desarrollo de aplicaciones para la consulta digital de los datos del *padrón electoral* en los propios *recintos electorales*. En particular, los equipos de registro de concurrentes o máquinas captahuellas han sido incorporadas en los *procesos electorales* de algunos países de la región, tales como Brasil, Venezuela y, más recientemente, Colombia, con un

balance esencialmente positivo, pues se garantiza una fiel identificación del *elector* y la disminución sustancial de las suplantaciones y el doble *sufragio*. Además, estos equipos suelen tener una tecnología que lee la matriz de puntos o código de barras que se incorpora en el documento de identificación del *elector*, donde se encuentran sus otros datos personales.

VI. Importancia y utilidad del *padrón electoral*

Un *padrón electoral* seguro y confiable es un elemento clave para la celebración de *elecciones* democráticas, que garanticen el principio de **one person, one vote, one value**. El *padrón electoral* correspondiente a cada colegio o mesa electoral sirve para confirmar la identidad de los votantes el día de la *elección*, al compararlo con los datos incorporados en su documento de identidad.

Un *padrón electoral* que refleje fielmente la realidad geográfica de los *electores* permitirá, asimismo, una organización más efectiva en los *colegios electorales*, distribuyendo a los votantes en cantidades razonables que propicien una adecuada fluidez durante la jornada de votación, y ubicándolos en un *recinto electoral* cercano a su lugar de residencia. Los datos estadísticos que genera el *padrón electoral* son, a su vez, una fuente esencial de información para los *partidos políticos*, que los utilizan como herramienta en la competencia electoral.

Vocablos de referencia:

Elector - Registro electoral - Registro civil - Sufragio

Bibliografía:

- Barreto, O. J. (2007). *Derecho Electoral Colombiano. La actuación administrativa*. Bogotá: Ibáñez.
- Corvetto, P. (2014). Georreferenciación y registro de electores: el caso peruano en perspectiva comparada. *Revista Mundo Electoral*, 7 (21), 56-62.
- Matos, D. (1997). Registro civil, registro electoral y documento de identificación: una trilogía inseparable. *Boletín Electoral Latinoamericano*, julio-diciembre, 177-191.
- Rial, J. (2005). Consideraciones políticas sobre la aplicación del voto electrónico en América Latina. En: Tula, M. I. (ed.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales* (pp. 103-114). Buenos Aires: Ariel Ciencia Política.
- Sánchez, C. A. (2011). La Experiencia Colombiana en Identificación Biométrica Aplicada a las Elecciones. *Revista Mundo Electoral*. 4 (11), 62-70.

- Sobrado, L. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, Segundo Semestre (4).
- Ulloa, F. (1997). El Registro Civil y el Registro Electoral: una visión mesoamericana. *Boletín Electoral Latinoamericano*, julio-diciembre, 193-249.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, J., (ed.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Y. (2011). Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica. En: Loza, N. (ed.), *Voto electrónico y democracia directa: los nuevos rostros de la política en América Latina* (pp. 13-31). México: FLACSO.

José Ángel AQUINO

PARIDAD

En la décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe¹, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, en agosto de 2007², los países participantes acordaron adoptar todas las medidas necesarias

(...) para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (...) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Luego, en su undécima Conferencia, reafirmaron que “la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”³.

La *paridad* constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a

Órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL).

Ver también la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, que tuvo lugar en Atenas, Grecia, en noviembre de 1992.

Consenso de Brasilia, derivado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia, Brasil, en julio de 2010.

las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio que responde a un entendimiento congruente, incluyente e igualitario de la *democracia*, en donde la representación descriptiva y simbólica de las mujeres es indispensable. A diferencia de las cuotas, es una medida permanente. La *paridad* debería aplicarse dentro de órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y autónomos. También en organismos internacionales⁴ y privados.

De acuerdo con el artículo 18 de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, emitida por el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), la *paridad*:

Se expresa en disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares como suplentes (...). Incorpora dos criterios ordenadores (mandatos de posición) en las listas partidarias: la paridad vertical y la paridad horizontal. Estos criterios son aplicables tanto a listas cerradas como a listas abiertas, cargos uninominales y/o pluri-nominales.

Además, dispone que la *paridad* debe ser:

Vertical:

En las listas plurinominales la ubicación de las candidaturas de mujeres y hombres debe efectuarse de manera alternada y secuencial (uno a uno) en toda su extensión y de modo descendiente tanto en los cargos titulares como en los cargos suplentes. Si se trata de listas partidarias uninominales, la paridad se cumple con la incorporación de candidaturas suplentes con el sexo opuesto al que detenta el cargo de titular.

Horizontal:

Participación equivalente de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas partidarias (primeros lugares). Cuando un mismo partido político y/o alianza se presenta en varios

Ver por ejemplo, la campaña GQUAL, liderada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, que tiene como fin mejorar la representación de las mujeres en tribunales y organismos internacionales. Disponible en: <http://www.gqualcampaign.org/>.

distritos electorales simultáneamente debe acordarse encabezamientos de mujeres y hombres por igual.

En la región, la *paridad* está reconocida en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

Bolivia. El artículo 278.II constitucionals, establece la *paridad* y la alternancia de género para la *elección* de asambleístas departamentales.

Costa Rica. La *paridad* y la alternancia se encuentran reguladas en los artículos 2 y 148 del Código Electoral (Ley 8765) para todas las delegaciones, las nóminas de *elección* popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y *representación política*, así como instancias partidarias. Su incumplimiento se sanciona con la no inscripción o renovación de *partidos políticos* (artículos 60 y 61).

El Tribunal Supremo de Elecciones, en su sentencia 3603-E8-2016, determinó que el alcance del principio de *paridad* en las nóminas de *candidaturas* a diputaciones no sólo obliga a los partidos a integrar cada *lista* provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las *listas* provinciales que cada agrupación postule. Si las nóminas incumplen este requisito, el Registro Electoral, a partir de un *sorteo*, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esas nóminas.

Ecuador⁶. En la Constitución de Ecuador⁷ se establecen como principios de las *elecciones* pluripersonales la equidad, *paridad* y alternabilidad (artículo 116). Además, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral se rigen, entre otros, por principios de equidad y *paridad* de género (artículo 217).

Para los puestos judiciales, la Constitución establece que debe “propenderse” o “procurarse” la *paridad* (arts. 176, 179, 183 y 434). Por

Ver también los artículos 2.h, 11, 60.II, 61.VII, 107 de la Ley Electoral No. 026.

Ver también los artículos 4.1, 18, 20, 86, 94, 105.2, 160, 165 y 321.5 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.

Ver también artículo 4 del régimen de transición.

lo que se refiere a quienes integren el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, la Constitución señala que deberán ser designados garantizando “equidad y paridad” (art. 224). Por su parte, en el artículo 108 determina que los partidos y movimientos políticos deberán conformarse paritariamente.

Respecto al Poder Legislativo, el artículo 65 de la Constitución, señala que:

El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial (...)

Honduras. En el artículo 105.A de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas⁸, se reconoce el principio de *paridad* en las nóminas de cargos de dirección de *partidos políticos* y de cargos de *elección* popular.

México. La *paridad* se encuentra en el artículo 41.1 de la Constitución:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Al no establecerse expresamente en la Constitución que la *paridad* abarca el ámbito municipal, la jurisprudencia⁹ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que ésta se entiende implícitamente reconocida a nivel municipal, ello debido a que los ayuntamientos son los órganos colegiados de deliberación democrática.

Ver también los artículos 105 y 116.

⁹ Números 6, 7, 8 y 9, todas de 2015.

Nicaragua. En el artículo 82 de la Ley Electoral (Ley 331), se determina la obligación de los *partidos políticos* o alianzas de partidos de presentar *listas paritarias* y alternadas para las *elecciones* municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano.

Panamá. El Código Electoral de la República de Panamá, en su artículo 239, determina que:

En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones (...)

Venezuela. El Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputadas y Diputados a la Asamblea Nacional 2015, emitido por el Consejo Nacional Electoral el 25 de junio de 2015, estableció, en su artículo 3, que:

Las postulaciones para las elecciones aquí señaladas, deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como mínimo el cuarenta por ciento (40%) y como máximo el sesenta por ciento (60%) por cada sexo. Estas fórmulas aplican para las postulaciones de candidatos principales y también para los suplentes, sean postulaciones bajo la modalidad nominal o lista.

Frente a esta normativa es importante preguntarse cuáles han sido los resultados reales. En noviembre de 2015, ONU-Mujeres (2015) reportaba que la región se convirtió en la que cuenta con mayor participación femenina en los parlamentos, es decir, se alcanzó el 27.7% de *representación política* de mujeres, adelantando a que Europa, que tiene el 25.7%.

Según este mismo reporte, a mediados de 2015, en América Latina y el Caribe hispano se detectaron los siguientes porcentajes de representación de mujeres en los parlamentos:

Países con más del 40%: Bolivia (que logró *paridad*), Cuba, Nicaragua, Ecuador y México.

Países con más del 30%: Costa Rica, Argentina y El Salvador.

Países que tienen entre el 15% y el 30%: Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Países por debajo del 15%: Guatemala y Brasil.

En el conjunto, el 42% de los países de América Latina y el Caribe Hispano tiene alta representación femenina en sus parlamentos, 47% tiene representación media y apenas el 11% tiene baja representación.

La *paridad* reconocida únicamente en las leyes no es suficiente y no garantiza que este principio se manifieste en la integración final de los órganos de toma de decisiones. Por ello, es necesario que, de acuerdo con la legislación de cada país, se establezcan mecanismos, como el encabezamiento de *listas*; que en caso de ser impar el número de puestos, se dé *mayoría* a las mujeres, es decir, el número restante; prohibición de registrar a mujeres exclusivamente en distritos perdedores; otorgar mayor financiamiento a las campañas de mujeres; destinar presupuesto exclusivo para el *liderazgo político* de las mujeres; realizar campañas en contra de los estereotipos discriminadores respecto de las mujeres en *política*; adoptar medidas de conciliación de la vida laboral y privada, entre otras.

Para garantizar que la *participación política* de las mujeres tenga lugar en espacios libres de discriminación, resulta necesario trabajar, además, lo relativo a la violencia política de género (Piscopo, 2016; Krook y Restrepo, 2016; TEPJF, 2015).

Finalmente, es importante destacar que, de acuerdo con Line Barreiro e Isabel Torres (2009):

(...) ni las cuotas ni la paridad entre los sexos en los sistemas electorales garantizan calidad en la representación. Lo que garantizan es la inclusión en la democracia de una diferencia que existe en todas las sociedades y es aproximadamente la mitad de la población y de la ciudadanía.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Cuota de género - Discriminación electoral - Inclusión política - Minoría - Participación política

Bibliografía:

- Barreiro, L., y Torres, I. (2009). El camino hacia la paridad: Evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 1-23. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/7/BareiroI.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, D.C.: CIDH. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>.
- Krook, M. L., y Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, XXIII (1), 127-162. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/737>.
- ONU MUJERES (2015, noviembre). *La hora de avanzar*. Paraguay: ONU-Mujeres. Recuperado de: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/05/LA-HORA-DE-AVANZAR-web.pdf>.
- Piscopo, J. M. (2016). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno*, XXIII (2), 437-458. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/828/616>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2015). Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres. México: TEPJF/INE/FEPADE/SEGOB/CEAV/CONAVIM/INMUJERES/FEVIMTRA. Recuperado de: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/.

María del Carmen ALANIS

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

I. Concepto

La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones

colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de *gobierno* que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país o en decisiones específicas del *gobierno* que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Conway, 1986, pp. 11-25).

Esta definición amplia abarca los diversos tipos de actividades que la ciencia política contemporánea considera como indicadores de la *participación política*. Inicialmente se planteó que la diferencia fundamental entre estas actividades venía dada por el grado de dificultad que ella implicaba para los ciudadanos. Tomando como base esta supuesta unidimensionalidad de la participación, se clasificaba a los ciudadanos en “gladiadores”, quienes tomaban parte activa en la *campaña electoral* así como en las otras actividades, “espectadores”, quienes se limitaban a votar, y “apáticos”, quienes ni siquiera votaban (Milbrath y Goel, 1977). Se suponía que quienes desarrollaban las actividades más difíciles también tomarían parte en las más fáciles. Posteriormente, gracias a autores como Verba, Nie y Kim (1978, pp. 53, 310-312), ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Éstas son:

Grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos.

Amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular.

Grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes.

Nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad.

Grado de cooperación con otros ciudadanos, necesario para llevar a cabo la actividad.

Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Determinar estos modos permite clasificar a los ciudadanos según la forma en que

participen y no solamente según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden tomar parte en actividades correspondientes a varios modos, y un porcentaje pequeño lo hace. Los modos de participación serían (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 53-56):

Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en *elecciones* nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referendos (Krennerich y Zilla, 2007, p. 41).

Campaña política, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir *propaganda política* (Lauga y García, 2007, p. 709).

Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.

Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.

Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno

hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica (Krennerich y Zilla, 2007, p. 47).

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los *electores*. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del *sufragio* universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la *democracia* moderna.

II. Clasificación

La *participación política* puede clasificarse siguiendo varios criterios (Molina y Vaivads, 1988, pp. 33-40).

De acuerdo con su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional.

Participación institucional: Se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, *elecciones*, organismos consultivos, etc.

Participación no institucional: La participación no institucional comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, *campañas electorales*, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los *partidos políticos*, etc. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión. También deben incluirse dentro de las actividades de participación no institucionales aquellas con un carácter antisistema y las que involucran actos de violencia. La forma en que estas actividades son reprimidas o encauzadas por vías institucionales puede tener efectos importantes sobre la *legitimidad* misma del *gobierno*.

Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva.

Participación decisiva: En la participación decisiva las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Este es el caso de las *elecciones* y del referéndum en algunos países.

Participación consultiva: La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el *gobierno* no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referendos consultivos, de la iniciativa popular legislativa y en general, de la participación no institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter no vinculante, la participación consultiva puede tener efectos similares a la decisiva, dado el elevado costo político que para los gobernantes pudiera tener el obviar las propuestas de amplios sectores de la población.

La actividad de participación puede también ser clasificada en directa o indirecta.

Participación directa: En el caso de la participación directa la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referendos y las *elecciones* corresponden a este tipo.

Participación indirecta: En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente; por ejemplo, en el caso de organismos oficiales en los que se incluye representación de organizaciones ligadas a importantes sectores sociales, tales como cámaras empresariales y centrales sindicales. La efectividad de este tipo de participación depende en gran parte de los mecanismos de *elección* de los mandatarios y su libertad de acción como representantes.

La participación puede ser obligatoria o facultativa.

Participación obligatoria: En el caso de la participación obligatoria el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso de participación o la instrumentación del organismo respectivo como

un requisito necesario para la toma de alguna decisión, por ejemplo, cuando se exige realizar un referéndum para aprobar una reforma constitucional.

Participación facultativa: En el caso de la participación facultativa la puesta en práctica del proceso participativo depende discrecionalmente de quien esté facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental; por ejemplo, cuando se faculta a un número determinado de *electores* o a uno o varios de los poderes públicos (presidente, parlamento, etc.) para solicitar la convocatoria de un referéndum con la finalidad de decidir sobre la revocatoria de una ley o parte de ella.

Por último, los mecanismos de participación también pueden clasificarse en temporales o permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se crean en la administración pública.

Participación permanente: La presencia de representantes de la sociedad civil se plantea como miembros titulares de un organismo oficial previsto como duradero.

Participación temporal: La actuación de representantes de la sociedad civil tiene carácter circunstancial para asuntos específicos.

Factores de la *participación política*

Uno de los aspectos más atractivos, y por ello de los más estudiados, es el relativo a los factores que influyen en estimular o desalentar la *participación política* de los ciudadanos. Estos análisis, ya sean de un solo país o en forma comparada, tratan de identificar las diferencias en los niveles de participación entre grupos sociales, o entre países, proponiendo modelos explicativos sobre los factores o variables que generan tales diferencias.

La determinación de los factores vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general con respecto a actividades fundamentales como votar, ha servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación; por ejemplo, los exigentes requisitos para el *registro electoral* en algunos

estados de los EE.UU. (Powell, 1986, pp. 17-43), o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el *voto obligatorio*. Precisamente la posibilidad práctica de modificar algunas de las condiciones que afectan los niveles de *participación política*, una vez conocidas, es lo que hace importantes estos análisis sobre los factores que inciden sobre ella. No todos los factores son alterables por vía legislativa; algunos, como los relativos al *sistema de partidos*, son muy resistentes o inmunes a la manipulación voluntaria. Sin embargo, aun en este caso, su conocimiento es muy importante porque contribuye a la mejor comprensión del funcionamiento del *sistema político*.

Los estudios empíricos han distinguido dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 80-93).

A. Factores institucionales

Comprenden las características propias del *sistema político* y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del *voto* (Fernández y Thompson, 2007, p. 257), el tipo de *registro electoral*, las facilidades legales para el *sufragio* y el *sistema electoral* son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Estudios empíricos han comprobado la existencia de una mayor participación en los países con *voto obligatorio* (Lijphart, 1997, p. 2). Asimismo, las facilidades que se otorgan al *elector* para el *registro electoral* tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de *sistema electoral* también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en *sistemas electorales* de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios (Blais, 2006, pp. 113-114; Lijphart, 1997, p. 7; Ladner y Milner, 1999, p. 236). La razón para ello es que debido a que en los sistemas mayoritarios en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en áreas con *mayorías* históricas a favor de un determinado partido muchos *electores* tienden a pensar que sus *votos* no tienen influencia sobre el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario,

en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los *votos* cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las organizaciones políticas.

El establecimiento de *cuotas de género* (Dahlerup, Hilal, Kalandadze y Kandawasvika-Nhundu, 2013, pp. 16-34) o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del *sistema político* pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana. Los esfuerzos que realizan los *partidos políticos* y las organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política constituyen un factor de gran importancia para determinar los niveles de participación, especialmente en actividades de resultado colectivo, tales como votar o realizar campañas políticas. Asimismo, los estudios del comportamiento político han encontrado que dicha movilización es más intensa cuando existen vínculos estrechos entre los partidos y las divisiones sociales políticamente significantes (**cleavages**).

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de *participación política*, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al *sistema político*. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquéllas que no se relacionan directamente con la *política*, como las religiosas (Peterson, 1992, pp. 123-125), sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la *participación política*.

B. Factores individuales

Los estudios empíricos han tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de *participación política*. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a

ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, y los de mayores recursos socioeconómicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado (Kavanagh, 1983, pp. 181-186).

En cuanto a factores de índole motivacional (psicológica) tienden a ser más activos quienes tienen más interés en *política*, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente (eficacia política subjetiva) y mayor identificación partidaria. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socioeconómicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la *participación política* desde el punto de vista individual (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 1-22; Franklin, 1996, p. 220).

C. Interrelación entre los factores institucionales e individuales

Estudios comparados que abarcan países de diferente nivel de desarrollo político y económico sugieren que los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de *participación política*, son los institucionales; al estar ellos presentes, los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizarse las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos socioeconómicos o predisposiciones psicológicas individuales. Los factores institucionales, por lo tanto, cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los *derechos políticos* por parte de la población.

Esto es importante porque implica que la eliminación o reducción del peso de los mismos (por ejemplo, la abolición del *voto obligatorio* o del *registro electoral* automático) podría derivar en la aparición de desigualdades en cuanto al uso efectivo de los mecanismos de influencia política en perjuicio de los sectores de menos recursos (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 286-309).

IV. Participación y *democracia*

Para la teoría tradicional de la *democracia*, mientras mayor participación, más *democracia* y, por lo tanto, mejor *gobierno*. A partir de los años 50 del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la

cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela, una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor *cultura política* y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. Al decir de esta escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí misma, como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante *gobiernos* puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible (Kavanagh, 1983, pp. 176-178; Bachrach, 1983, pp. 146-165).

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa (Kavanagh, 1983, pp. 170-181), con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la *democracia*, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de *democratización* es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el *poder* de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes y, en consecuencia, mejoren la calidad de la *democracia* (Levine y Molina, 2011, p. 9). La relativamente baja participación existente en la mayoría de las *democracias*, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable, sobretodo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un *gobierno* en función de los intereses de la *mayoría*, que las decisiones libremente expresadas de la propia *mayoría*. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo al desarrollo cultural y político de la *ciudadanía*, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente.

Finalmente, han aparecido estudios empíricos que sugieren una asociación significativa entre niveles relativamente altos de *participación política* y menores niveles de violencia política, además de una mayor adecuación de la *política* gubernamental a la opinión mayoritaria (Kava-nagh, 1983, p. 189; Powell, 1982, p. 132).

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Campaña electoral - Democracia - Democracia directa - Democracia participativa - Elecciones - Elector - Propaganda (política y electoral) - Registro electoral - Sufragio - Voto - Voto obligatorio

Bibliografía:

- Bachrach, P. (1983). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111-125.
- Conway, M. (1986). *La participación política en los Estados Unidos*. México: Ediciones Gernika.
- Dahlerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., y Kandawasvika-Nhundu, R. (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: International IDEA.
- Fernández, M., y Thompson, J. (2007). El voto obligatorio. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 253-265). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Franklin, M. (1996). Electoral Participation. En: LeDuc, L., Niemi, R., y Norris, P. (eds.). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, (pp. 216-235). California: Thousand Oaks.
- Kavanagh, D. (1983) *Political Science and Political Behaviour*. London: George Allen and Unwin.
- Krennerich, M., y Zilla, C. (2007). Elecciones y contexto político. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 39-47). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lauga, M., y García, J. (2007). La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 709-743). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ladner, A., y Milner, H. (1999). "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18 (2), 235-250.

- Levine, D., y Molina, J. (2011). Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. En: Levine, D., y Molina, J. (eds.). *The Quality of Democracy in Latin America*, (pp. 1-19). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91 (1), 1-14.
- Milbrath, L., y Goel, M. (1977). *Political Participation*. Boston: University Press of America.
- Molina, J., y Vaivads, H. (1988). Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano. *Cuestiones Políticas*, 3.
- Peterson, S. (1992). Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect. *American Politics Research*, 20 (1), 123-139.
- Powell, G. B. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 80 (1), 17-43.
- Verba, S., Nie, N., y Kim, J. O. (1978). *Participation and Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

José E. MOLINA VEGA
Carmen PÉREZ BARALT

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Desde su origen en latín, la palabra indígena refiere a quienes son originarios de un país¹, aunque en ocasiones se le utiliza con intención estigmatizadora². En lo que aquí interesa, el vocablo denota mucho más que la vinculación a un territorio determinado y tiene pretensiones reivindicatorias de tipo cultural, social y político, comúnmente agrupadas con la expresión “indigenismo”. Efectivamente, la palabra “indígena” describe a la población originaria de un territorio, que residía en él antes

Indigēna, -ae [indu, genō]: originario del país (Segura Munguía, 2001, p. 369).

Cuando se emplea como sinónimo de nativo frecuentemente se hace para referirse a “pueblos no civilizados o poco civilizados” (Seco et al., 1999, p. 2605).

de la llegada de otros pueblos. Aún más: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó una definición que reconoce como indígenas a

(...) las comunidades, pueblos y naciones que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la colonización o invasión, se considera diferente de otros sectores de la sociedad actualmente dominante en estos territorios o sus partes. Actualmente, se trata de sectores no dominantes de la sociedad, que pretenden preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras los territorios ancestrales y su identidad étnica, como bases de su existencia continua como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales (Martínez, 1986, par. 379).

En 2010 la ONU estimó que en el mundo habitan alrededor de 370 millones de indígenas —casi el 5% de la población mundial— (ONU, 2015). En América Latina viven alrededor de 42 millones de indígenas que representan el 7.8% del total de la población. La mayoría de ellos (34,4 millones o 81.9%) reside en México, Perú, Guatemala y Bolivia (Banco Mundial, 2015, p. 22).

Históricamente, la población indígena ha sido discriminada y, en lo que aquí interesa, políticamente excluida en todos los países del continente³. La estrategia que tomaron las sociedades coloniales respecto de los pueblos originarios implicaba una apuesta por la asimilación forzada, expresada por el mestizaje y aculturación, que iban a generar una nación nueva y homogénea (Mörner, 1969). Como consecuencia, la parte de la población que se mantenía al margen de esos procesos fue marginada política, social y económicamente. Los efectos de esa marginación persisten en la actualidad, convirtiendo a las comunidades indígenas en grupos vulnerables a la discriminación, la pobreza y a una *representación política* limitada.

Desde los años 80, a la par de las *transiciones a la democracia* que surgieron en los países latinoamericanos, se han hecho visibles las de-

Debido a los alcances del presente trabajo no se abordan los procesos de colonización que derivaron en el exterminio del 90% de la población indígena en los primeros siglos posteriores al arribo de los europeos, derivado de las guerras, enfermedades, esclavitud y trabajos forzados de los pueblos originarios (Denevan, 1976).

mandas de las comunidades indígenas por el reconocimiento de sus derechos e igualdad frente a otros sectores de la sociedad, pero bajo el reconocimiento de su dimensión cultural. Así, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tuvo como eje fundamental el reconocimiento de la multiculturalidad y pluriétnicidad de los países latinoamericanos. La perspectiva multicultural permitió conciliar la noción individualista, propia de las *democracias* liberales que pretendían construir las naciones latinoamericanas, con el reconocimiento de los derechos colectivos, en los que se basa la organización social y política de las comunidades indígenas (Kymlicka, 1995).

El comienzo formal de la *política* indigenista continental se suele identificar con el Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en México en 1940, donde los delegados gubernamentales de numerosos países del continente americano decidieron poner en práctica *políticas* para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas (Stavenhagen, 2007).

En este proceso fue relevante también el papel de las organizaciones supranacionales, que dieron voz a las comunidades y recogieron en los instrumentos internacionales de protección los derechos de las comunidades indígenas como parte de los derechos humanos que pretendían proteger. Entre los instrumentos internacionales dedicados al reconocimiento de los derechos de la población indígena destacan el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 107 (1957), que fue el primer intento por integrar y codificar las obligaciones internacionales de los Estados con relación a los pueblos indígenas y tribales; el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), que reconoce sus derechos colectivos y, de manera particular, da paso a la incorporación de las formas de producción jurídica basadas en valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de estos pueblos (Caicedo Camacho, 2015, p. 32); y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que incorpora su derecho a la libre determinación.

A partir de estos procesos de visibilización de los pueblos indígenas, las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos empezaron a reconocer el derecho a la libre determinación y de *participación política*

de las comunidades⁴, “dando lugar a reformas jurídicas y constitucionales que reconocen el rostro multiétnico, multicultural y multilingüe de la región” (Banco Mundial, 2015, p. 13). Estos reconocimientos han llevado a las negociaciones con los *gobiernos* nacionales, para lograr mayor autonomía de los pueblos, permitirles controlar su desarrollo económico, social y cultural, y decidir su *régimen político*. Este último con frecuencia toma forma de autonomía de los *gobiernos* locales indígenas, como es en los casos de México, Colombia, Guatemala, Nicaragua o Bolivia (CEPAL, 2014, pp. 19-22). A nivel nacional, la *representación política* indígena destaca únicamente en los casos de Bolivia (el 32%) y Guatemala (12%), con el resto de los países de la región muy por debajo del 10% (PNUD, 2013).

El proceso de empoderamiento de las *minorías* indígenas se ha traducido en la adopción de nuevas políticas de participación que toman en cuenta su diversidad cultural y adoptan un renovado esquema en una vía dual: desde las comunidades mismas y desde los agentes del Estado.

Los pueblos y comunidades indígenas emergieron como *actores políticos* y sociales en América Latina a través de diversas organizaciones indígenas que fueron conformando una red de organizaciones de base étnica desde niveles locales, regionales y hasta niveles nacionales, traduciéndose en protagonistas activos de la exigencia de justicia y respeto de derechos humanos. De esta forma levantaron sus demandas de la recuperación de las libertades democráticas y políticas, a partir de la exigencia a su derecho de autodeterminación y de participación en los asuntos y políticas que de alguna manera inciden en sus derechos. Los ejemplos de este tipo de actividad los podemos observar en Guatemala, donde, en la década de los 90, logran una estrategia de militancia en todos los *partidos políticos* y participación en los *procesos electorales* locales; en Ecuador y Argentina, cuyas reformas constitucionales de 1998 y 1994, respectivamente, reconocen la diversidad cultural y, con ello, los derechos de los pueblos indígenas; en Perú, donde en las *elecciones*

Argentina (1994); Bolivia (1994, 2004 y 2009); Brasil (1988/2005); Colombia (1991 y 2003); Costa Rica (1999); Ecuador (1996, 1998 y 2008); El Salvador (1983/2000); Guatemala (1985/1998); Honduras (1982/2005); México (1992, 1994/1995 y 2001); Nicaragua (1987, 1995 y 2005); Panamá (1972; 1983 y 1994); Perú (1993 y 2005); Paraguay (1992) y Venezuela (1999) (CEPAL, 2014, pp. 17-8).

de 2001 los indígenas apoyan la *candidatura* a la presidencia de uno de sus miembros; en 1993 en Chile, a partir de su lucha se logra la promulgación de una Ley Especial sobre Pueblos Indígenas; finalmente, en Bolivia, en las *elecciones* de 2002 se postularon como candidatos a la presidencia de la República varios líderes indígenas, mientras que otros lograron obtener diputaciones nacionales. En México la reivindicación de la identidad cultural de los pueblos indígenas vino aparejada con la ratificación por el *gobierno* mexicano del Convenio 169 de la OIT en 1990 y, 2 años después, el reconocimiento expreso, en la Constitución, de la composición pluricultural de la nación mexicana y del deber del legislador de proteger y promover en ley el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, así como de garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (De la Peza, 1998, p. 449 y ss.).

En una ruta paralela, los esfuerzos por el reconocimiento de los derechos de la población indígena se dieron a través de los agentes gubernamentales de los nuevos Estados democráticos de la región. La dinámica dual trajo consigo un nuevo diálogo entre los pueblos indígenas con los Estados que requirió de creación de nuevas instituciones capaces de atender y fortalecer la inclusión y participación de los indígenas en la vida política, partiendo del reconocimiento de su particularidad cultural. El diálogo directo y la influencia de la comunidad internacional llevaron a los *gobiernos* a la adopción de los estándares internacionales que exigen un trato diferenciado para las poblaciones indígenas, con el objetivo de nivelar la base de derechos y que, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, determinan que el ejercicio de su libre determinación conlleva el derecho a la autonomía y autogobierno (principalmente en los asuntos internos y locales).

Es importante señalar que los estándares internacionales hablan no solamente de los derechos a la libre determinación y autonomía de las poblaciones indígenas, sino que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública general del Estado, por lo que

Sus antecedentes inmediatos son las concreciones normativas sobre cuestiones agrarias en 1915 y la creación de un organismo público descentralizado (Instituto Nacional Indigenista) en 1948, sustituido posteriormente por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en 2003).

éstos deben implementar medidas especiales para garantizar esta participación activa (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, caso Yatama vs. Nicaragua). Al mismo tiempo, se subraya que el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y jurídica implica su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su nación, especialmente en cuestiones que afecten sus propios derechos. Así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con la obligación que tienen los Estados de garantizar plenamente la participación de los pueblos indígenas y sus miembros en la toma de decisiones que afecten sus derechos e incrementar su participación en las decisiones que se tomen a nivel nacional (CIDH, 2011). De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que los Estados “tienen la obligación de garantizar la participación de los miembros de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a cualquier medida que les afecte, y de conformidad con las costumbres y tradiciones del pueblo en cuestión” (caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007). Así, la esencia del reconocimiento del derecho a la *participación política* de los pueblos indígenas refiere obligadamente al derecho a participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos, desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, conforme a los estándares internacionales.

Los países latinoamericanos han logrado avances importantes a nivel legislativo; sin embargo, aún persisten numerosos obstáculos que impiden a las poblaciones indígenas ejercer sus derechos de *participación política* en plenitud e igualdad de condiciones frente a otros sectores de las sociedades de la región. Los desafíos actuales reflejan los problemas persistentes, como lo es la desigualdad y la situación de pobreza que de manera considerable afecta a las comunidades indígenas y que son consecuencia de los largos siglos de marginación y exclusión que han padecido.

En el aspecto ambiental, en el que se ven afectados intereses de la comunidad, se viola la propia legislación, lo que refleja la dificultad y discriminación que aún vulnera a los pueblos indígenas en la administración de justicia y la aplicación de leyes en su favor pese a las recientes reformas locales de cada uno de los países. Así, la Corte IDH

determinó que “debe existir un sistema normativo de protección segura para los indígenas de nuestro Continente, no menos que para los otros pobladores de los países americanos a los que llega el sistema tutelar de la Convención Americana” (caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*).

A lo anterior debe agregarse la falta de condiciones que permitan dar cumplimiento a las resoluciones que las autoridades han dictado a favor de los pueblos indígenas y sus miembros, pues aún existe una tensión entre los derechos colectivos indígenas y la protección de los derechos individuales, propia de una *democracia* liberal, que pone de manifiesto que la convivencia pacífica en el marco de instituciones demanda potencializar los derechos de los grupos vulnerables y su convivencia con los derechos liberales de la *mayoría* (Zavala Arredondo, 2006, p. 473).

En este sentido, en las comunidades indígenas que realizan sus *elecciones* bajo sistemas normativos internos pueden presentarse restricciones importantes a la participación de algunos sectores de la misma comunidad. La *justicia electoral* mexicana, que en numerosas ocasiones ha analizado los procesos electivos de este tipo, ha emitido criterios importantes que, entre otros, obligan a las comunidades indígenas a respetar el principio de *sufragio* universal –por ejemplo, en el caso Santiago Yaveo, Oaxaca, donde se obligó a respetar el derecho a votar de los habitantes de las agencias municipales (Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF, SUP-JDC-013/2002) – y de los derechos de votar y ser votada de las mujeres –en el caso San Bartolo, Coyotepec, Oaxaca, donde se anuló una *elección* en la que se impidió la postulación de las mujeres (Sentencia del TEPJF SUP-REC-16/2014)–, así como de ejercer el cargo para el que fueron electas –caso Chenalhó, Chiapas, donde se obliga a restituir a la alcaldesa que un sector de los habitantes había amenazado y obligado a renunciar al cargo (Sentencia del TEPJF SUP-JDC-1654/2016)–. Estos ejemplos reflejan la necesidad de equilibrar el respeto por los derechos a la libre determinación que tienen las comunidades con los derechos individuales de sus habitantes. En todo caso, las tensiones propias de las sociedades multiculturales, desde la óptica de los derechos humanos, difícilmente pueden ser solucionadas con pretensiones de generalidad y más bien se requiere que sean procesadas en su individualidad y, mejor aún, mediante

la articulación de procedimientos que puedan generar un consenso democrático fundamental (Denninger y Grimm, 2007, pp. 38 y 69).

En conclusión, en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos los Estados deben garantizar los derechos reconocidos por el orden internacional a las colectividades indígenas como derechos humanos, de ahí su necesaria defensa a partir de acciones o medidas especiales que permitan cerrar las brechas que se aferran en las *democracias* modernas.

El respeto a los derechos de los grupos vulnerables a partir del reconocimiento de su diversidad cultural debe concebirse como una realidad palpable en la tutela de los derechos electorales y la defensa de las comunidades indígenas. Sólo así podremos hablar de un Estado democrático, acorde a sus aspiraciones de igualdad, libertad y desarrollo. Esto obliga a los Estados a adoptar medidas necesarias y adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo de derechos:

Las propuestas legales y prácticas también deben abordar las necesidades y los puntos de vista de los grupos más vulnerables dentro de las sociedades indígenas, teniendo en cuenta que existen brechas relacionadas con el género, las personas con discapacidades, los niños, niñas y adolescentes, los ancianos y la discriminación interétnica (Banco Mundial, 2015, p. 91).

Esas medidas deben estar encaminadas a lograr la *participación política* efectiva y pueden tomar forma, en los ámbitos que excedan sus demarcaciones y *formas de gobierno* interno, de cuotas o espacios reservados de *representación política*. Otros mecanismos de ese tipo que pueden ser efectivos para garantizar el acceso a la justicia son la suplencia total de la queja o establecimiento de defensoría pública que asesore y auxilie a los integrantes de los pueblos indígenas en la defensa de sus *derechos políticos*. Este tipo de medidas fueron implementadas por el TEPJF en México, en el caso Tanetze, en el que se determinó la eliminación de todos aquellos obstáculos técnicos o fácticos que impidan acceso a la justicia (Sentencia del TEPJF, SUP-JDC-11/2007), y a través de la creación de la Defensoría Pública Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas, en 2016.

En ese sentido, es necesario trabajar en el orden doméstico para fortalecer la defensa de las comunidades y pueblos indígenas para que puedan ejercer libremente su derecho a la libre determinación, autonomía y, con ello, su participación en la vida política.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Actor político - Ciudadanía - Discriminación electoral - Minoría - Participación política

Bibliografía:

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf>.
- Caicedo Camacho, N. (2015). La interpretación de los derechos y libertades en sociedades culturalmente diversas. En: Caicedo Camacho, N., y Moya Malapeira, D. (coords.). *Diversidad cultural e interpretación de los derechos. Estudios de caso*, (pp. 21-62). Madrid: CEPyC.
- CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Washington, D.C.: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de Junio de 2005*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastintgni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf.
- De la Peza, J. L. (1998). Los usos y costumbres indígenas y la justicia electoral en México. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 22, 429-504.
- Denevan, W. M. (1976). *The Native Population of The Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press
- Denninger, E., y Grimm, P. (2007). *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*. Madrid: Trotta.

- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press
- Martínez Cobo, J. R. (1986). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. (Documento de la ONU No. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 a 4). Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/martinez-cobo-study.html>.
- Mörner, M. (1969). *La mezcla de razas en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- ONU (2015). *State of the World's Indigenous Peoples*. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/2016/Docs-updates/SOWIP_Health.pdf.
- ONU (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. (Documento ONU/HRC/12/34, Consejo de Derechos Humanos).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*. Quito: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20-%202013.pdf>.
- Seco, M., Ramos, G., y Andrés, O. (1999). *Diccionario del español actual*. Madrid: Aguilar Lexicografía.
- Segura Munguía, S. (2001). *Nuevo diccionario etimológico latín-español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Stavenhagen, R. (2007). Los pueblos indígenas: Actores emergentes en América Latina. En: Sochet, M. S. *México. Democracia y participación política indígena*, (pp. 43-73). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zavala Arredondo, M. A. (2006). Elecciones Indígenas en México: Los límites constitucionales de las tradiciones y prácticas comunitarias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 459-473.

Janine M. OTÁLORA MALASSIS

PARTIDOCRACIA

El neologismo *partidocracia* –o *partitocracia*–, que encierra el sufijo **-krátos** (fuerza o poder para gobernar, en griego) alude literalmente al “gobierno de los partidos”. Sin embargo, por no remitir siempre a un grupo de fenómenos que compartan las mismas características, resulta difícil dar de esta noción una definición inicial que suscite un consenso

mínimo y pudiera dar lugar a un concepto operativo. Al igual que el *populismo*, la *partidocracia* se asemeja más a un síntoma o síndrome (Wiles, 1969) que a un concepto, lo que dificulta la instalación del vocablo en la literatura politológica. En cambio, éste se encuentra crecientemente utilizado en el lenguaje político y periodístico en un sentido despectivo para referirse a una desnaturalización de la *democracia* y de las organizaciones necesarias para su funcionamiento. La *partidocracia* aparecería en efecto, cuando los partidos han colonizado abusivamente la sociedad o el Estado tras excederse en su rol de intermediación entre ambas esferas.

Para evitar el escollo ligado al carácter eminentemente contingente de la noción, resulta útil pensar la *partidocracia* con relación a la “democracia de partidos” (Manin, 1996). Este concepto no sólo permite seguir la evolución del vínculo representativo sino también precisar la relación con la sociedad de aquellas formaciones en su edad de oro, vale decir, entre el período del parlamentarismo y de la *democracia* de audiencia. En la segunda mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX, los partidos de notables dan paso a los partidos de masas (socialistas y social-demócratas) que empiezan a canalizar la representación de grupos sociales hasta entonces excluidos de la *participación política*. Los partidos de masas cumplen, asimismo, un rol de orientación y encuadramiento de los *votos* de un número extendido de *electores* gracias a su capacidad organizacional y redes militantes. En este modelo de partido no existe, sin embargo, una expresión de la opinión pública independiente del clivaje partidista y del control ejercido por los dirigentes políticos.

Por su parte, la articulación de los partidos a la estructura del Estado es teorizada en la Alemania de inicios del siglo XX, donde se acuña la noción de **Parteienstaat** –Estado de partidos–, recogida en la Constitución del 11 de noviembre de 1919 de la República de Weimar (García-Pelayo, 1996, p. 29). Quienes legitiman esta relación plantean el carácter imprescindible de los partidos para el funcionamiento y desarrollo de las *democracias*, dado que contribuyen ampliamente a la formación de la voluntad estatal. En palabras del jurista austriaco Hans Kelsen, “la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos” (Kelsen, 1977, p. 37). Esta postura se refuerza al final de la Segunda Guerra Mundial, momento en que los partidos son consagrados jurídico-

constitucionalmente con la finalidad de prevenir el retorno del Estado totalitario. Asimismo, la vuelta al *pluralismo* democrático rehabilita y consolida una visión positiva sobre aquellas organizaciones vistas como elementos indispensables de la reconstrucción democrática y estatal.

La noción de **Parteienstaat** suscita sin embargo críticas, entre las cuales el hecho de que la primacía otorgada a los partidos los conduce a apartarse del ideal de autogobierno del pueblo. Asimismo, imperaría la *partidocracia* cuando como resultado de la fuerte presencia de los partidos en las orientaciones y decisiones del Estado, desaparece la separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El jurista alemán Gerhard Leibholz apunta, en este sentido, a los parlamentarios y gobernantes convertidos en meros comisionados de los dirigentes partidistas, una práctica que lleva al paroxismo uno de los principios de la *democracia* de partidos: el control ejercido por éstos sobre sus representantes electos. La función del parlamento aparece así diluida ante la omnipotencia del partido mayoritario que, en el marco de las derivas totalitarias, pasa a ser partido único.

La *partidocracia* implica una segunda desvirtuación: la del principio de acuerdo gubernamental entre *mayoría* y *minoría*, que busca morigerar las oposiciones que atraviesan la esfera social estableciendo consensos para el fortalecimiento de la *democracia*. Históricamente, los partidos socialdemócratas europeos se caracterizaron por sus estrategias de coalición para llegar al *gobierno*, teniendo como efecto perverso la emergencia de una clase política que el politólogo Klaus von Beyme describe en los años 90 como un “cartel de las élites de los partidos” (Von Beyme, 1993, p. 11), en un Estado de partidos que constituye “el elemento de su unión” (p. 34). El caso de Italia, otro país en el que el debate sobre el Estado de partidos ha sido intenso, muestra las consecuencias de la ausencia de alternancia en el *poder* entre la democracia cristiana y el partido comunista que dominaron el escenario político hasta fines de los 80. Ello condujo a una inamovilidad de la clase dirigente, mientras se impuso la costumbre de buscar compromisos sistemáticos y tomar acuerdos cupulares opacos, incluso entre *mayoría* y oposición. La **partitocrazia** (**particracy**) entendida ampliamente como “una forma de gobierno en la que un partido ejerce un control monopolístico sobre el

proceso gubernamental” (Calise, 1994, p. 444) se traduce así, en Italia, por una corrupción endémica y un manejo irresponsable de las finanzas públicas.

En algunos países latinoamericanos, el uso de la noción debe ser relacionado al contexto de las *transiciones a la democracia* y a los “pactos de élite” (O’Donnell y Schmitter, 1986) que permitieron acabar gradualmente con los enclaves autoritarios, dando garantías de *gobernabilidad*. En el caso de Chile, el carácter negociado y controlado de la transición produjo efectos desmovilizadores, junto con imprimir a partidos de militantes (el socialista y el demócrata-cristiano) una dinámica de funcionamiento cupular que contribuyó a la erosión de la confianza en las élites y las instituciones políticas. En la *partidocracia* diagnosticada tras los 20 años de permanencia de la Concertación en el *poder* (Siavelis, 2009), se evidenció también la colonización del Estado por las oligarquías partidistas (Alenda y Sepúlveda, 2009). Por su lado, la **partyarchy** venezolana (Coppedge, 1994) puso de manifiesto la existencia de partidos (AD y COPEI) que monopolizaban el *proceso electoral*, dominaban el Legislativo y cooptaban las organizaciones sociales, siendo al mismo tiempo factor de estabilidad política. El planteamiento vale también para otras *democracias* presidenciales como la costarricense o la chilena, donde el *sistema de partidos* se mantuvo como “columna vertebral” de la sociedad hasta el *golpe de Estado* de 1973 (Garretón, 1989).

Estos ejemplos confirman la dificultad de convertir la *partidocracia* en un concepto operativo, pues resulta difícil distinguir entre el juicio de valor (cf. la *partidocracia* como desvirtuación de los principios de la *democracia* de partidos) y la evolución indudablemente compleja de los *sistemas de partidos*. Katz y Mair (1995) muestran al respecto que las leyes de financiamiento público de la *política* consagraron la sinergia entre partidos y Estado, restando valor a una membresía en la que solía descansar gran parte del funcionamiento de partidos que se “cartelizaron”. La etiqueta de *partidocracia* apuntaría así las derivas de partidos alejados de los objetivos de su fundación inicial, desconectados de las bases que los sustentaban y convertidos en superestructuras profesionalizadas cuya única finalidad es la autoconservación. Este distanciamiento social

muestra el declive de la idea de una colonización de la sociedad por los partidos y la vigencia de la tesis del partido-Estado, al que correspondería vincular la noción de *partidocracia*.

Vocablos de referencia:

Democracia - Participación política - Política - Populismo - Representación política

Bibliografía:

- Alenda, S., y Sepúlveda, J. I. (2009). Pensar el cambio en las organizaciones partidistas: Perfiles dirigenciales y trayectorias de moderación en la Concertación y la Alianza. En: *Economía, instituciones y política en Chile*, Serie Estudios, vol. IV, (pp.135-180). Chile: SEGPRES.
- Calise, M. (1994, Summer). The Italian Particracy: Beyond President and Parliament. *Political Science Quarterly*, 109 (3), 441-460.
- Coppedge, M. (1994). *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- García-Pelayo, M. (1996). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garretón, M.A., y Cavarozzi, M. (eds.) (1989). *Muerte y resurrección de los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del cono sur*. Chile: Flacso.
- Katz, R., y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.
- Manin, B. (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, IV. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Siavelis, P. (2009). Elite-Mass Congruence, Partidocracia and the Quality of Chilean Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 1 (3), 3-31.
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Wiles, P. (1969). A Syndrome, Not a Doctrine. Some Elementary Theses on Populism. *Populism*, 163-179. London: Weilldenfeld and Nicolson.

Stéphanie ALENDA

PARTIDOS POLÍTICOS

Etimología y breve génesis del concepto

El término partido proviene de las voces latinas **pars** y **partire**. La primera significa “parte” y la segunda, “dividir”. Esto hace entender que *partido político* tiene que ver con una parte del todo. La vigencia de la noción de partido puede rastrearse en las ciudades de la Grecia clásica, donde ya existían las “divisiones en partidos” (Lenk y Neumann, 1980, p. 5). En ese contexto, no eran partidos organizados como se conocen en la actualidad, sino hombres libres que se unían en grupos a favor o en contra de una personalidad e incluso esos grupos eran rechazados. A pesar de ello, los partidos, como se identifica el uso actual del término, surgen como consecuencia no esperada ni prevista de las *formas de go- bierno* representativas (Oppo, 1991, p. 1153; Lenk y Neumann, 1980, p. 6), la expansión del *sufragio*, la integración de los parlamentos (Lenk y Neumann, 1980, p. 6) y las exigencias de *democratización* e inclusión de demandas, conflictos, temas, grupos y agendas de la sociedad en el sistema representativo.

Los primeros partidos modernos fueron consecuencia de la unión de ciertos grupos de legisladores que trabajaban en común y seguían una misma línea *política* dentro de la institución y que, con el transcurso del tiempo, se fueron convirtiendo en representantes del grupo de *electores* a los cuales rendían cuentas de manera más o menos regular. Con el paso del tiempo, el vínculo entre esos representantes y el grupo de *electores* fue dando paso a una forma de mediación que se fue institucionalizando como lo que en la actualidad se conoce como *partido político*. Este es el caso de los partidos burgueses que fueron creados desde el interior de las instituciones (Duverger, 1951). Otros grupos políticos, como los trabajadores, crearon partidos para llevar sus demandas e intereses desde fuera y hacia el parlamento, generando presión para democratizar a esos sistemas que no los representaban.

La aparición de los partidos supuso “una ruptura con el pasado, porque los partidos, en cuanto incorporación espontánea y no institucionalizada de ideas e intereses sociales, implican una sociedad que se levanta frente al Estado” (Lenk y Neumann, 1980, p. 6). En este sentido, los partidos

modernos surgieron como canales de expresión de demandas (Sartori, 1992; Eldserveld, 1964), como puentes entre la sociedad y el Estado (Offe, 1986) y como instrumentos de mediación que contribuyeron a hacer operativo el funcionamiento del sistema representativo (Manin, 1998).

Definición y elementos conceptuales

Los partidos son asociaciones de individuos que sirven como vehículos para quienes tienen el objetivo de obtener cargos públicos mediante *elecciones* competitivas (Sartori, 1992; Aldrich, 1995; Downs, 1957). El tamaño, difusión territorial y densidad de esas organizaciones, los individuos que participan en ellas (como sus líderes, dirigentes o militantes), el estilo de liderazgo y las motivaciones de sus miembros, sus fines, estrategias organizativas y discursos ideológicos, pueden ser muy diversos y estar condicionados por factores institucionales, político-estratégicos, sociales o tecnológicos.

Ninguna de esas propiedades y características define a un *partido político*. El elemento que diferencia a los partidos de cualquier otro tipo de asociación voluntaria es, precisamente, la conquista del *poder* a través de las *elecciones* competitivas, independientemente de su tamaño, fuerza electoral, estilo confrontacional y/o estrategia antisistema. Cada diseño electoral establece los requisitos que debe cumplir cualquier agrupación para poder ser reconocida como *partido político*, así como también las condiciones necesarias para obtener el registro ante la autoridad correspondiente que le permita acceder a la competencia electoral. Más allá de los requisitos normativos que se les exija, el elemento común a todos ellos está en el hecho de ser un grupo de individuos que busca competir para acceder a cargos de representación popular.

Sartori operacionalizó este concepto con una definición minimalista, capaz de viajar de un contexto a otro, entendiendo a los partidos como “cualquier grupo político que se presenta a las elecciones y es capaz de colocar candidatos para cargos públicos” (Sartori, 1976/1992, p. 90)¹.

Esta definición tiene sus raíces en las ideas clásicas de Weber (1922/1992, p. 9), para quien un *partido político* era cualquier tipo de asociación política “que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas

Aun cuando los partidos no son los únicos actores sociales dispuestos a influir, controlar o presionar sobre las instituciones del *sistema político*, son los únicos que presentan *candidaturas* a las *elecciones* para acceder a los cargos de representación popular (Janda, 1980; Rahat y Hazan, 2001). Grupos de interés, asociaciones, movimientos sociales, plataformas ciudadanas e incluso los mismos medios de comunicación de masas pueden influir sobre las decisiones públicas. La diferencia está en que ninguno de ellos compite directamente en las *elecciones*.

La naturaleza dual de los partidos: Escenarios de *poder* e instrumentos de *poder*

Un *partido político* es un medio para alcanzar metas, así como también es un fin en sí mismo (Katz, 2008; Janda, 1980; Eldersveld, 1964). Esas organizaciones son complejas coaliciones de individuos, de carácter institucionalizado (Aldrich, 1995), que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses (Kitschelt, 1989). Esto significa que no son actores unitarios ni homogéneos, aun cuando muchas veces pareciera que tienen una sola voz, un solo programa, un solo dirigente o una sola meta. Para ganar *elecciones* es necesario que se dé cierta combinación y articulación de intereses de grupos diversos, sin la cual luego sería imposible gobernar.

Los partidos por dentro: Organizaciones que funcionan como mini *sistemas políticos*

Un *partido político* es mucho más que un mero grupo que busca el *poder* en un vacío. Por más pequeño que sea, requiere de cierta estructura organizativa. Esto es, una serie de reglas y espacios donde los miembros interactúan, toman decisiones, definen prioridades y cumplen objetivos. El partido funciona como un *sistema político* en sí mismo (Sjöblom, 1968). La mayoría de las veces la estructura organizativa es exigida por el diseño electoral, sin el cual no es posible que el partido consiga el re-

probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)". También Downs (1957/1992) concibió a los partidos como "un equipo de hombres buscando el control del aparato de gobierno para ganar oficinas en una elección debidamente constituida".

conocimiento estatal para poder registrarse, participar y competir en las *elecciones*.

Los partidos se comportan en diversas “caras o arenas”, con objetivos, estrategias y recursos de *poder* distintos entre sí (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001). Los miembros cuentan con recursos de *poder* en función de cada una de esas caras externas (electoral, de *gobierno*) o internas (burocrática, de militantes). En la arena organizativa interna, los miembros cuentan con cargos burocráticos, influencia, control de los procesos de *selección de candidaturas*, manejo de redes clientelares, presencia territorial o manipulación de las reglas internas. En la arena externa, los miembros usan cargos públicos, acceso a medios de comunicación, financiación, como herramientas incluso para incrementar su *poder* en la organización.

Todo partido debe distribuir algún tipo de incentivo de participación para garantizar su supervivencia. Éstos pueden ser colectivos o selectivos (Panebianco, 1992) e ir desde la promesa por un cargo público a la implementación de una política pública o un programa de *gobierno*. Las recompensas psicológicas del *poder*, los honores y las compensaciones materiales que vienen con un cargo son potencialmente importantes para dirigentes en el *gobierno* pero menos para los militantes que son responsables de la movilización, la *campaña electoral* y/o de la organización burocrática. Estas concepciones de carácter opuesto conllevan tensiones entre las distintas “arenas” del partido y diversos sectores internos de la organización (cargos electos, líderes partidistas, militantes *electores*).

Cada organización cuenta con diferentes niveles de institucionalización. Su estructura se encuentra débilmente institucionalizada cuando: es sólo un cascarón formal, que nadie toma en cuenta; el no cumplimiento de las reglas estatutarias no tiene consecuencias punitivas sobre los miembros de la organización; carece de sistematicidad; depende de sus liderazgos y no tiene autonomía respecto a ellos (Panebianco, 1992; Freidenberg y Levitsky, 2007); la estructura se encuentra fuertemente institucionalizada cuando se halla densamente formalizada, es autónoma de sus liderazgos, subsiste a ellos cuando éstos desaparecen y goza de sistematicidad y rutinización en sus procedimientos internos (Freidenberg y Levitsky, 2007; Panebianco, 1992; Randall y Svasand, 2002).

Los partidos hacia fuera: Las tareas en la sociedad y en el sistema político

Los líderes de los partidos desarrollan estrategias y acciones encaminadas a realizar metas (Sjömbloom, 1968). Entre todas las metas, la electoral es la fundamental y sirve como elemento de cohesión entre las tendencias o grupos internos que compiten ferozmente entre sí, aunque algunos autores dudan de que los partidos sólo quieran ganar *elecciones* (Panebianco, 1992). Para conseguir esas metas, los partidos hacen muchas cosas: informan, socializan valores y cultura, discuten temas y agendas, canalizan y representan intereses, movilizan el apoyo de los *electores*, coordinan a sus miembros y estructura burocrática en el territorio y promueven, proponen y defienden programas de *gobierno*.

Los partidos actúan en un doble escenario: en la sociedad y en el Estado (Mair, 1995). Cuando los partidos organizan a los ciudadanos, escuchan sus necesidades, representan esas demandas, canalizan sus apoyos y las articulan con las de otros grupos sociales, haciendo que esas sean sus propias propuestas políticas y sus posiciones programáticas, están actuando en el ámbito de la sociedad. Cuando los partidos compiten con otros partidos por el favor del *electorado*, están vinculando a la sociedad con las instituciones. Cuando participan de las sesiones del congreso, diseñan políticas y toman decisiones en las instituciones, están actuando desde las instituciones.

¿Qué hacen los partidos? Funciones clásicas y modernas

Las funciones de los partidos pueden clasificarse en:

Función de coordinación. Históricamente considerada la principal función de los *partidos políticos*, ya que supone que el partido coordina al *gobierno*, a la sociedad y a la relación que se da entre ellos (Katz, 2008, p. 298). Una de esas tareas de coordinación tiene que ver con “el partido en el gobierno” y está vinculada a la capacidad de los partidos para pensar, diseñar, elaborar, producir e implementar políticas públicas. Esta función la desempeñan en los parlamentos, asambleas y ayuntamientos. Su tarea tiene que ver tanto con el trabajo en los plenos y las comisiones como en la búsqueda de apoyos específicos para impulsar políticas y transformar sus ideas en programas de *gobierno*.

Función de socialización. Los partidos brindan información y explicaciones acerca de cómo comprender la realidad y qué explicaciones alternativas encontrar sobre lo que ocurre en el *sistema político*. Los partidos participan en la formación de los valores de la *ciudadanía* y colaboran en la reproducción de los patrones actitudinales que los militantes de esa formación defienden y ejercen como parte de su comportamiento político. De este modo, contribuyen en dos funciones: a) como reforzadores de la *cultura política* existente, b) como transformadores de la *cultura política*. Los partidos también ayudan a reducir los costos de información que supone votar. Estos contribuyen a unir a quienes comparten opiniones políticas similares (Von Beyme, 1986, p. 29), al mismo tiempo que buscan diferenciarse de otros.

Función de representación y articulación de intereses. Esta función consiste en la representación de intereses de grupos sociales (Lipset y Rokkan, 1992). Los partidos buscan articular intereses diferentes entre sí. Las motivaciones por las cuales estos grupos están unidos pueden ser de las más diversas (ideológicas, políticas, territoriales, programáticas, de clase, entre muchas otras). Esas afinidades pueden hasta llegar a ser mínimas entre las partes pero de sumo valor si se da entre cada una de esas partes y un elemento unificador que puede ser el programa del partido, la ideología o incluso la presencia de un líder carismático que permite integrar las diferencias.

Función de movilización y de participación. La movilización es un proceso por el cual un grupo deja de ser un conjunto pasivo de individuos para convertirse en un grupo activo (Lipset y Rokkan, 1992). Los partidos facilitan la movilización, así como también son un puente para que las personas accedan a las instituciones (Offe, 1986) y, con ellas, consigan satisfacer sus intereses y alcancen sus metas (maximizar sus preferencias, incrementar sus recursos, desarrollar políticas públicas, tomar decisiones, gobernar, ejercer la oposición, entre otras).

Función de reclutamiento, selección de candidaturas y generación de liderazgos. Otra de las funciones de los partidos es la del reclutamiento de individuos que se desempeñarán en las instituciones de *gobierno*. Esta es una función clave dentro de un partido

(Schattschneider, 1964, p. 89; Rahat y Hazan, 2001) e implica el control de un conjunto de recursos que suponen influencia y *poder*. La tarea es doble (Katz, 2008, p. 300; Mair, 1995). Por una parte, los partidos deben reclutar miembros y, por otra, seleccionar entre esos miembros a quienes van a presentar en las *candidaturas* y, tras las *elecciones*, representar al partido.

Función de legitimación y operatividad del sistema político. El *partido político* mantiene un regular e indispensable papel sistémico en la organización y legitimación del *proceso electoral* y la formación de *gobierno* en regímenes representativos (Yanai, 1999, p. 6). Sin ellos es muy difícil que una *democracia* funcione, ya que requiere de los partidos para hacer operativo el funcionamiento del sistema democrático (Schattschneider, 1942/1964, p. 1). Es más, crearon la *democracia* para poder competir en ella y las *democracias* modernas son impensables sin la participación libre y activa de las organizaciones de partidos.

IV. ¿Cómo y por qué cambian los *partidos políticos*?

Factores que explican el cambio organizativo

Diversas razones explican los cambios internos y externos que pueden experimentar los *partidos políticos*. La literatura comparada ha desarrollado diversos enfoques para poder entender el modo en que los partidos cambian frente a las presiones de su entorno o a raíz de los propios conflictos existentes en su interior. Esos enfoques son al menos tres:

el enfoque exógeno o ambiental (Epstein, 1980; Sferza, 1994; Harmel y Janda, 1982);

el enfoque endógeno o de desarrollo organizativo (Aldrich, 1995);

el enfoque integrador, que combina elementos de los dos enfoques anteriores (Harmel y Janda, 1982).

A. Teoría del cambio partidista: Modelo exógeno

El comportamiento partidista se explica por las transformaciones que experimentan las condiciones del entorno donde éste se desarrolla. Son

organizaciones isofórmicas que actúan como un sistema de respuestas al medio y que reaccionan a las exigencias de cada momento y circunstancia a fin de optimizar la posición en la lucha por los *votos* (Harmel y Janda, 1982). El principal factor que explica la evolución de un partido es la competición electoral, de tal manera que su presentación pública y su organización se modifican por la presión de aquella (Epstein, 1980). De este modo, lo que pase dentro de los partidos será reflejo de lo que ocurre fuera (Sferza, 1994). El juego de intereses, la pluralidad de objetivos y las relaciones de *poder* en el interior de los partidos no son variables relevantes a la hora de explicar el cambio de los partidos según este enfoque explicativo.

B. Teoría del cambio partidista: Modelo endógeno

El desarrollo organizativo es el principal elemento para explicar el cambio partidista. El tipo de liderazgo, las estructuras de *poder*, sus sistemas de representación, la relación entre las fracciones, la forma de reclutamiento de sus militantes y dirigentes y sus finanzas son clave para comprender el cambio organizativo. Este enfoque tiende a considerar que el funcionamiento del partido es en gran medida autónomo respecto a los procesos del entorno y su desarrollo institucional genera sus propios fines y objetivos (Aldrich, 1995), que no son medios para otros fines distintos a los relacionados con su estabilidad y permanencia (Panebianco, 1992, p. 115). Las posibilidades de éxito de cualquier intento de cambio dependerán del grado de institucionalización de la organización, del alcance de sus disfunciones estructurales y de la congruencia de los cambios propuestos con la naturaleza del *poder* y las reglas institucionales que rigen el funcionamiento de la organización.

C. Teoría del cambio partidista: Modelo integrador

Un partido actúa presionado por influencias ambientales que han ido transformando lentamente al *sistema político*. Los cambios experimentados por las propias sociedades, la transnacionalización de la información, el aumento de la complejidad de los problemas, el incremento del nivel formativo y la sofisticación del conocimiento del *electorado*, el desarrollo tecnológico y de los nuevos medios de comunicación, han modificado las funciones de los partidos y la capacidad de

representación que se les atribuía. Para que un partido se anime a realizar cambios sustanciales debe experimentar un **shock** concreto inducido desde fuera, que afecte sus objetivos primarios (como la muerte del líder, la derrota electoral o el enfrentamiento entre facciones), y que funcione como un estímulo contundente (Harmel y Janda, 1994, pp. 265-271).

El cambio surge de la mezcla de presiones anónimas y decisiones deliberadas entre las que cuentan también las de orden interno. Los distintos elementos de la vida doméstica de los partidos, interaccionando con el contexto en el que compiten, son variables clave para entender el rendimiento de la organización, de ahí que las explicaciones sean tanto exógenas como endógenas.

La crítica moderna a los *partidos políticos*: Nuevas demandas, nuevos roles, nuevos escenarios y viejos esquemas dogmáticos

El hecho de que los partidos sean actores indispensables para la *democracia* no significa que sean respetados ni que la *ciudadanía* los valore positivamente. El sentimiento antipartidista no es nuevo, sino que está presente desde la denuncia pesimista de Michels en 1911 de que las organizaciones partidistas tienen en su interior el germen de la oligarquía, lo que hace que estén en constante contradicción con los principios democráticos. Los partidos son tanto un instrumento como una amenaza para la *democracia*. Son un instrumento porque encauzan la participación de los ciudadanos, organizan las preferencias y los conflictos de la sociedad y colaboran en el proceso de designación de autoridades en el *sistema político*. Esto supone la inevitabilidad de la organización para controlar la *participación política* en una *democracia*. Pero, al mismo tiempo, suponen una amenaza, ya que por su propia naturaleza requieren de la burocracia y la oligarquización de su funcionamiento.

Las principales críticas tienen que ver con que la *ciudadanía* siente que los partidos no representan sus intereses y que están cada vez más lejos de los problemas de la gente común (Linz, 2002, p. 301). Esto se ha ido agravando con el paso del tiempo, mientras que los intereses de los individuos se han hecho cada vez “más específicos y particulares” (Linz, 2002, p. 301) frente a los que se percibían antes como mayoritarios

(intereses de clase o de valores), que unían a todos sobre la base de integrar a los diferentes. La capacidad representativa se ve condicionada por una serie de transformaciones que implican una desagregación de las identidades y la pérdida de su papel como único articulador político. La modernización aumentó los niveles de instrucción e implicó una mejora en las condiciones de vida de clases y grupos sociales que se encontraban al margen del sistema (Panebianco, 1992, p. 510).

En muchos *sistemas políticos* se da una paradoja. Mientras por una parte los *electores* votan a los partidos para que gobiernen, al mismo tiempo manifiestan su rechazo, desconfianza crítica y distanciamiento con las organizaciones partidistas (Gunther, Montero y Linz, 2002; Yanai, 1999). En la mayoría de los casos, esa crítica no refleja necesariamente un rechazo a la *democracia* como *sistema político* (Linz, 2002, p. 294) ni tampoco esos votantes dejan de votar a los partidos que critican.

Más que ante el declinar de los partidos se está ante un cambio en los roles, las funciones y la capacidad de adaptación a las presiones externas e internas que enfrentan. Los partidos continúan siendo estructuras de intermediación territorial y canales de representación de intereses necesarios para el funcionamiento de un *sistema político* democrático. Por lo tanto, resulta difícil imaginar un *sistema político* democrático sin la intermediación territorial y funcional de los partidos y reconocer esto no supone desconocer esos sentimientos críticos, sino simplemente diferenciar entre el papel de los partidos, su funcionamiento y la visión que la *ciudadanía* tiene de ellos.

Vocablos de referencia:

Democracia - Sistemas de partidos

Bibliografía:

- Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Alcántara Sáez, M., y Freidenberg, F. (eds.) (2001). *Los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política. En: Battle, A. (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Duverger, M. (1951/1992). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Eldersveld, S. (1964). *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand-McNally.
- Epstein, L. (1980). *Political Parties in Western Democracies*. New York, Washington y Londres: Praeger.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2007). La organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184), pp. 539-568.
- Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. (2002). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Harmel, R., y Janda, K. (1982). *Parties and their Environment: Limits to Reform*. Nueva York: Longman.
- Janda, K. (1980). *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: The Free Press.
- Katz, R. (2008). Political Parties. En: Caramani, D. (ed.). *Comparative Politics*, (pp. 295-317). Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H. (1989). *The Logics of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kirchheimer, O. (1992). El camino hacia el partido de todo el mundo. En: Calanchini, J. J. (ed.). Partidos políticos, (pp. 41-58), *Cuadernos de Ciencia Política*, 3. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Lenk, K., y Neumann, F. (eds.) (1980). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Linz, J. J. (2002). Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes. En: Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1992). Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En: Battle, A. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Mair, P. (1995). Party Organizations. From Civil Society to the State. En: Katz R., y Mair, P. (eds.). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londres: Sage Publications.
- Manin, B. (1998/2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Michels, R. (1911/2003). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Montero, J. R., y Gunther, R. (2002). Introduction. En: Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrogorski, M. (1993). *La démocratie et les partis politiques*. París: Fayard.
- Offe, C. (1986). *Partidos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

- Panebianco, A. (1992). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An analytical framework. *Party Politics* 7 (3), pp. 297-322.
- Randall, V., y Svasand, R. (2002). Party Institutionalization in New Democracy. *Party Politics*, 8 (1), pp. 5-29.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. [(1964). *Régimen de Partidos*. Madrid: Editorial Tecnos].
- Sferza, S. (1994). Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party. *Working Paper del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, 64. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Sjömbloom, G. (1968). *Party Strategies in the Multiparty System*. Lund: Studen-literatur.
- Von Beyme, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Weber, M. (1944/1992). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yanai, N. (1999). Why Do Political Parties Survive? An Analytical Discussion. *Party Politics*, 5 (1), pp. 5-17.

Flavia FREIDENBERG

PLURALISMO

I. Etimología y breve génesis del concepto

En la sociología y la ciencia política el concepto de *pluralismo* se ha referido a un conjunto de características de la sociedad y del *poder* político que apuntan a la diversidad de grupos y actores. Desde una perspectiva social y cultural, el *pluralismo* se ha entendido de distintas maneras, tanto como la existencia de una multiplicidad de grupos con formas de vida e identidades diversas, como una sociedad marcada

por la diferenciación social. En ambos casos, la pluralidad de grupos no necesariamente está vinculada a la *democracia*, antes bien, puede ser únicamente un indicador de desigualdad y/o de complejidad social. En contraste, desde la perspectiva del análisis político, el *pluralismo* se entiende como un principio de organización de un *régimen político* democrático definido por la competencia entre grupos por el *poder*, la diversidad de centros de *poder* y un sistema de contrapesos. Entendido así, el *pluralismo* es indisoluble de la *democracia*, tanto en un sentido explicativo como normativo.

II. Definición y elementos conceptuales

Desde la perspectiva de la teoría pluralista (Dahl, 1967) la estructura de *poder* está compuesta por élites en competencia. El *sistema político* está abierto a múltiples intereses y la presión entre distintos grupos promueve la poliarquía. De aquí la definición de una *democracia* pluralista como un régimen que tiene múltiples centros de *poder* y una *soberanía* popular limitada (Manley, 2003). *Pluralismo* y *democracia* son inseparables, ya que el primero permite poner controles, canalizar los intereses de una buena parte de la *ciudadanía* y establecer mecanismos pacíficos para dirimir las diferencias y los conflictos en tanto todos los intereses (o casi todos) se consideran legítimos.

El *pluralismo* político se expresa sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito partidista-electoral. Sartori (1976) ha clasificado a los *sistemas de partidos* competitivos como de *pluralismo* moderado y polarizado. El *pluralismo* también permite la existencia de una *mayoría* limitada por las *minorías*, que siempre tendrán la posibilidad de convertirse en *mayoría* en un *proceso electoral*.

En el plano social el *pluralismo* remite a la existencia de afiliaciones múltiples y voluntarias, lo cual no es igual a sociedades multigrupales. Una sociedad de castas es multigrupal pero no *pluralista*, ya que no está basada en grupos voluntarios sino en asociaciones excluyentes y cerradas que no permiten la salida o el tránsito de un grupo a otro. Desde otra perspectiva el *pluralismo* es un atributo social.

Para la teoría democrático-liberal inspirada en Tocqueville, el *pluralismo* se refiere a la pertenencia a una o muchas asociaciones sociales que

se mueven en dos frentes: contra la concentración del *poder* y contra la fragmentación individualista de la sociedad que permite la estructuración del capital social (Baca-Olamendi, 2000).

De acuerdo con Miller (2003), todas las sociedades están divididas por una o más líneas de conflicto, y la inclinación de los miembros de la sociedad por políticas públicas alternativas está determinada por un conjunto de **clusters** de preferencias, dependiendo del grupo de pertenencia. De esta forma, las sociedades están divididas, en menor o mayor medida, por un *pluralismo* de líneas de conflicto.

El debate contemporáneo del multiculturalismo está conectado con el *pluralismo* político y social. Para autores como Kymlicka (2001), el concepto de cultura societal, pensado y definido en una *democracia* liberal, es ante todo pluralista, ya que se compone de distintas religiones, identidades sexuales, profesiones y posiciones ideológicas. Esta diversidad es el resultado de los derechos y libertades que se garantizan a la *ciudadanía* étnicamente diversa. En un sentido normativo, el autor plantea que las sociedades que tienen dos o más culturas societales deben fundar un Estado multinacional, sobre todo aquellos países que tienen una migración fuerte. El reto es cómo respetar las identidades y prácticas diversas de cada grupo sin que éstos atenten contra los derechos liberales.

III. Acepciones de la voz y debate contemporáneo

Tanto en América Latina como en otras partes del mundo, una parte importante del debate contemporáneo sobre *pluralismo* se vincula al multiculturalismo. Los fuertes flujos migratorios en algunos países obligan a pensar en estrategias diversas de integración con respeto a identidades particulares. Asimismo, la existencia de grupos indígenas excluidos de la *política* en algunos países también ha colocado en la agenda académica y pública el análisis de dicha exclusión y la necesidad de impulsar políticas y estrategias de reconocimiento del *pluralismo* étnico.

El multiculturalismo y el *pluralismo* no son siempre compatibles. Para Sartori (2000), la visión del multiculturalismo que sostiene que todos los grupos tienen derecho a perseguir fines y estilos de vida diversos entra en contradicción con el *pluralismo* democrático, ya que puede llevar a una balcanización de la sociedad. Llevada al extremo, la diversidad étnico-

cultural sólo lleva a la confrontación y a la incapacidad para reconocer al otro.

Otra línea de debate es sobre los límites del *pluralismo* en un contexto democrático. Mientras que desde una perspectiva liberal se trata de llegar a acuerdos y limitar un *pluralismo* extremo que pueda llevar a conflictos irresolubles, para otras visiones, como la de la *democracia* radical, el problema central es hacer compatible *democracia*, *pluralismo* y antagonismo. De acuerdo a Mouffe (1993) es preciso reconocer que el binomio amigo-enemigo es parte constitutiva de la *política* y la confrontación de propuestas alternativas al orden hegemónico puede reanimar el debate democrático. El conflicto no puede ser erradicado, sino que debe adoptar la forma de agonismo.

IV. Sentencias, jurisprudencia y/o decisiones administrativas relevantes en la materia, sea por autoridades nacionales o supranacionales

El reconocimiento del *pluralismo* étnico en México está llevando a un rediseño de la distritación electoral. La propuesta actual de hacer más distritos indígenas es un ejemplo del debate sobre el *pluralismo* y multiculturalismo en las *democracias* contemporáneas. De manera interesante, el criterio étnico se contrapone al criterio meramente demográfico para diseñar los distritos. En México existen 28 distritos de 300 habitantes que tienen un 40% o más de población indígena (González-Galván, 2011). En 2016 grupos étnicos de los estados de Yucatán, Michoacán y Guanajuato solicitaron al Instituto Nacional Electoral (INE) crear distritos electorales sólo con población indígena originaria, con el objetivo de tener diputados indígenas en los comicios locales subsecuentes (Rivera, 2016). El INE ha consultado a las comunidades en diecisiete entidades sobre la distritación como resultado de una orden del TEPJF en su jurisprudencia 37/2015, que obliga al INE a consultar a estas comunidades cuando se tomen decisiones que pueden afectar sus derechos. En este caso el reconocimiento del *pluralismo* tiene un impacto en la *representación política*.

Vocablos de referencia:

Democracia - Partidos políticos

Bibliografía:

- Baca Olamendi, L. (2000). Pluralismo. En: Baca Olamendi, L., et.al. *Léxico de la política*. México: FLACSO/CONACYT/Stiftung/FCE.
- Dahl, R. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- González Galván, J. A. (2011). La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: Balance y perspectivas (2006-2009). *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (121). Recuperado de: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/art/art6.htm>>
- Kymlicka, W. (2001). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Manley, J. F. (2003). Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. En: Dahl, R., Shapiro, I., y Cheibub, J. A. (eds.). *The Democracy Source Book*, (pp. 281-397). Cambridge, Londres: MIT Press.
- Miller, N. R. (2003). Pluralism and Social Choice. En: Dahl, R., Shapiro, I., y Cheibub, J. A. (eds.). *The Democracy Source Book*, (pp. 132-141). Cambridge, Londres: MIT Press.
- Mouffe, C. (1993) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Rivera, A. (2016, agosto 10). Indígenas exigen participar en contiendas electorales. *El Universal*, A18.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistema de partidos*. España: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2000). *Multiculturalismo contra pluralismo*. Claves de Razón Práctica, (107), 4-8.

Esperanza PALMA

PODER

En el pensamiento político moderno, el *poder* ha sido representado de tres maneras que pueden ser diferenciadas, aunque no resulten, sin embargo, completamente distintas: I) el *poder* entendido como una capacidad de la que se dispone o de la que se carece, II) el *poder* concebido como una institución que para ser legítima supone el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce y III) el *poder* analizado

como una característica inherente de las relaciones sociales diversas que tienen lugar en la sociedad¹.

El *poder* entendido como capacidad

Etimológicamente, el infinitivo latino **posse**, cuyo significado remite a la capacidad de realizar algo, al hecho de tener la fuerza para hacerlo, respalda esa primera representación del *poder* que atraviesa el pensamiento moderno. En una célebre definición enunciada tempranamente en el **Leviathan**, Thomas Hobbes considera el *poder* que alguien tiene como “sus medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien” (Hobbes, 1968, p. 150). La cantidad de recursos disponibles a los cuales es posible recurrir para alcanzar un objetivo supuestamente deseable, resume así esta representación cuantitativa del *poder* que va a suscitar posteriormente no sólo adhesión, sino también crítica y reservas.

En la perspectiva hobbesiana del *poder* lo que interesa fundamentalmente es su ejercicio potencial o efectivo: “tener la capacidad o la potencia para hacer algo, ejercer el poder para realizarlo”² (Aron, 1988, p. 48). Mediante su teoría contractualista, Hobbes ha resuelto **ab initio** el problema de su justificación o de su *legitimidad*. Ante la inseguridad que habría primado en el estado natural, fruto de la situación permanente de guerra en que habrían vivido, los hombres renuncian a sus libertades en forma prácticamente irreversible e incondicional ante la figura del soberano, que más que un monstruo bíblico se convierte, según las palabras de Hobbes, en un “dios mortal”, que brinda así la paz y la protección para todos los que han suscrito ese pacto indisoluble. Para Hobbes, por consiguiente, la institución originaria de ese pacto asegura la *legitimidad* del *poder* soberano: no sin razón Hobbes ha sido visto como un teórico legitimador de la monarquía absoluta³. Lo que resulta en todo caso original es que, frente a los filósofos y teólogos medievales que pretendían

En buena medida, esta distinción analítica encuentra apoyo en el excelente ensayo de Hindess, 1996.

Para el polémico filósofo inglés Bertrand Russell, el *poder* es la capacidad de producir los efectos buscados y esa capacidad se presenta como una especie de **quantum** que puede ser, entre otras cosas, transferido, distribuido o eventualmente arrebatado (1938).

Para una discusión reciente sobre las tesis de Hobbes en torno al absolutismo y la *democracia*, ver Apperly, 1999.

fundar el *poder* en fuentes divinas, Hobbes le encuentra un arraigo terreno en la necesidad y en la fuerza de ese pacto social. El análisis del fenómeno del *poder* adquiere así una clara connotación contractual y jurídica que permeará el debate filosófico moderno.

El esfuerzo teórico de Max Weber, el más importante sociólogo político del siglo XX, dará en cierta forma continuidad a esa reflexión iniciada tempranamente y romperá, al mismo tiempo, con algunos de esos presupuestos clásicos. La definición que Weber propone del *poder* (**Macht**) reitera algunos de esos elementos e introduce otros nuevos. Cuando Weber define el *poder* como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1977, p. 43), subraya algunos rasgos que aparecían en la definición de Hobbes como el carácter intencional y voluntario de esas acciones de *poder*, pero además destaca otros elementos a los cuales no se había prestado igual atención: 1) la probabilidad efectiva de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias reales o potenciales del más variado orden y 2) el ejercicio de ese *poder* que puede tener un fundamento muy diverso y no parte, en modo alguno, de una legitimación de orden contractual, como lo había supuesto Hobbes.

Asimismo, la definición de *poder* de Weber se acompaña de la caracterización correlativa que él mismo hace del fenómeno de la dominación (**Herrschaft**) entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1977, p. 43). De esta manera, la dominación restringe el campo de análisis del fenómeno del *poder* a su ejercicio efectivo, en la medida en que la capacidad de mando se expresa mediante el acatamiento concreto de quienes obedecen o están dispuestos a obedecer determinadas órdenes. Como lo subraya Aron:

La dominación supone un cierto grado de institucionalización (sin la cual el dominante no se atrevería a mandar) pero el término de dominación evoca la relación directa entre el amo y el servidor más que la relación entre el gobernante y los gobernados (Aron, 1988, p. 50).

El *poder* fundado en el consentimiento

Si hemos situado a Weber como un claro exponente de la tesis según la cual el *poder* es fundamentalmente una capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su eventual resistencia, no podríamos tampoco obviar el hecho que Weber se ocupa asimismo con particular interés de aquellos fenómenos de *poder* fundados en el consentimiento de los dominados. Weber conceptualiza precisamente como autoridad el ejercicio legítimo del *poder*. Los motivos, sin embargo, para fundar esa obediencia de los dominados pueden ser de diversa índole. Weber distingue tres tipos básicos de dominación legítima: 1) la dominación tradicional fundada en la fuerza de la costumbre, que conduce a aceptar el mando de quienes la costumbre señala, 2) la dominación carismática que descansa más bien en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias a algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer y 3) la dominación legal que se fundamenta en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas y en los derechos a ejercer el mando que esas regulaciones establecen⁴.

Sin embargo, para Weber, el *poder* no se reduce al *poder* legítimo. Como él mismo lo afirma, no habría por qué suponer “que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad”⁵ (Weber, 1977, p. 171).

A diferencia de lo afirmado por Weber, y sintetizando de una manera fiel y nítida esta segunda representación del *poder*, Hannah Arendt, la

El análisis clásico de Weber sobre la aparición y el significado del Estado moderno en Europa, ilustra claramente su tesis sobre la progresiva legitimación del *poder*: “El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido es una relación de dominación de hombre sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal)” (Weber, 1967, p. 84). El reclamo, por parte del Estado, de ese monopolio a la violencia legítima, remite al proceso histórico mediante el cual algunas ciudades-estado italianas, durante el Renacimiento, fueron instituyendo un ordenamiento legal obligatorio para los ciudadanos en el marco de sus fronteras territoriales, un sólo ejército capaz de garantizar la seguridad de la *ciudadanía* mediante el uso o la amenaza de la fuerza física y un cuerpo burocrático estable para asegurar la prestación de los servicios propios de ese naciente estado nacional.

Como lo destaca el mismo Weber: “La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento” (Weber, 1977, p. 171).

célebre filósofa política norteamericana de origen alemán, consideraba que, en sentido estricto, el *poder* sólo puede ser realmente efectivo si incluye el consentimiento de los gobernados. Para Arendt, la sobrevivencia del *poder* está estrechamente ligada al grado de adhesión que logre suscitar y mantener en la *ciudadanía*. Mientras que Weber sostenía que el *poder* está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, Arendt responde que

(...) el poder no es nunca una propiedad individual. El poder pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece. Cuando decimos de alguien que se encuentra “en el poder”, lo que queremos decir es que su investidura de poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su nombre (Arendt, 1986, p. 64).

Si desaparece el sostén y el apoyo de la colectividad o del grupo, el *poder* termina por desvanecerse. Para Arendt, por consiguiente, la tiranía representa así el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de *poder*. De ahí su aforismo paradójico según el cual, “La forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos” (Arendt, 1986, p. 63). El tema y la preocupación por la forma tiránica del *poder* está sin duda en el centro de los autores que suscriben esta posición. En el pensamiento político moderno, la obra de John Locke es la mejor muestra de ello. Para Locke, la “tiranía es el ejercicio del poder fuera del Derecho, cosa que nadie debe hacer”⁶ (Locke, 1979, p. 152).

Contrariamente a lo que había sostenido Hobbes en su teoría contractualista sobre la irreversibilidad del consentimiento frente a la figura del soberano, John Locke considera que el *poder* que se ha depositado en forma condicionada en el soberano sólo tiene justificación si mediante esta forma se asegura la libertad y la propiedad de los individuos. Mientras que para Hobbes el objetivo del pacto es la seguridad y la protección de los individuos, para Locke los derechos individuales anteceden ontológicamente al contrato, el cual sólo queda justificado en la medida en que logra asegurar el ejercicio de esos derechos.

El buen soberano “considera las leyes como límites de su poder, y el bien del pueblo como finalidad de su gobierno, mientras que el tirano lo doblega todo a su voluntad y a sus apetencias” (Locke, 1979, p. 153).

Pero a diferencia de lo que argumentaba Hobbes, para quien el *poder* constituido se tornaba en un *poder* absoluto que no dependía ya de las voluntades individuales, Locke reitera que el *poder* civil depende del consentimiento renovado de la *ciudadanía*. Si el gobernante no asegura los fines que dieron lugar a ese contrato original, los ciudadanos pueden revocar ese pacto, en cuyo caso la resistencia es legítima: “únicamente debe oponerse la fuerza a la fuerza injusta e ilegal”⁷ (Locke, 1979, p. 155).

El *poder* como una característica ineludible de las relaciones sociales

Si Weber fue quizás el más importante analista del *poder* en la primera mitad del siglo XX, Foucault lo fue en la segunda mitad de ese siglo que recién concluye⁸. Pero a diferencia de Hobbes y del mismo Weber, para quienes el *poder* era una especie de característica emanada de quien lo ejerce, y a diferencia asimismo de Locke y de Arendt, para quienes el problema central del *poder* era el tema de su *legitimidad*, para Michel Foucault, quien intenta, según lo subraya Hiddens, una “alternativa radical” (Hiddens, 1996, p. 142), en su visión del *poder* habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el *poder*, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos y qué consecuencias y efectos se derivan de ello.

En un primer momento de sus investigaciones, Foucault intenta caracterizar el funcionamiento de esa micro-física del *poder*: las relaciones que se establecen en el ámbito de instituciones sociales muy diversas (asilos, prisiones, hospitales, escuelas), con el fin de señalar los procedimientos comunes o similares mediante los cuales aparece el *poder*⁹. De acuerdo con Foucault “el poder no es una institución, no es

Sobre el tema clásico de las prerrogativas del soberano puede consultarse el artículo de Pasquino (1998).

En un análisis crítico severo, un distinguido profesor emérito de Princeton así lo reconoce: “Quizás ningún escritor de la segunda mitad del siglo XX ha contribuido tanto a iluminar la naturaleza del poder como Michel Foucault” (Wolin, 1988, p. 179).

En un análisis histórico que sin duda lo hizo célebre, Foucault mostró cómo la tecnología del *poder* se modificó en Europa desde finales del siglo XVIII: mientras que, hasta ese momento, el *poder* expresaba y exhibía su fuerza mediante el castigo que incluía abiertamente la tortura, que dejaba sus huellas imborrables en los cuerpos de quienes la habían padecido, posteriormente, y gracias a la tecnología arquitectónica del Panóptico, elaborado y

una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 1976, p. 123).

En la asimetría de las diversas y variadas relaciones que se presentan en una sociedad, en sus conflictos y sus luchas, así como en sus cristalizaciones institucionales, Foucault sostiene “que el poder es coextensivo al cuerpo social; no hay entre las mallas de su red playas de libertades elementales” (Foucault, 1981, p. 82). Pero a la vez que Foucault postula que no es posible estar fuera de ese espacio estratégico del *poder*, afirma “que no hay relaciones de poder sin resistencias, que estas son más reales y eficaces en cuanto se forman en el lugar exacto en que se ejercen las relaciones de poder” (Foucault, 1981, p. 82). Quienes padecen el ejercicio del *poder* pueden a su vez actuar y de hecho actúan: las resistencias mencionadas por Foucault no implican necesariamente su inserción en una estrategia global de resistencia, pero tampoco son actos meramente accidentales o simplemente aleatorios: “allí adonde hay poder, hay resistencia” (1976, p. 125), concluye.

Al abandonar la imagen del Leviatán, de la centralidad de un *poder* al que habría que someterse o al que habría que resistir, Foucault presenta la imagen alternativa de un *poder* reticular al que se le puede resistir en múltiples lugares y de muy variadas maneras. Walzer resume así la tesis de Foucault: “No puede haber una toma del poder si en el centro no hay nada que tomar. Si el poder se ejerce en innumerables puntos, entonces se le debe desafiar punto por punto” (Walzer, 1988, p. 65).

En un segundo momento de su reflexión, Foucault busca precisar aún más los rasgos definitorios de las prácticas del *poder*. En ese esfuerzo, subraya que el *poder* no es en modo alguno acción directa o inmediata sobre los otros. La formulación de Foucault es más compleja: el *poder* “actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras” (1988, p. 14).

promovido por Bentham, la vigilancia comienza a adquirir una importancia mayor frente al suplicio: la figura espacial de un vigilante, ubicado en el centro de un gran círculo, quien podía ver y observar a cada uno de los que se ubicaban en los segmentos aislados del anillo que formaba ese gran círculo, quienes a su vez, no podían verse entre sí, sirvió de modelo para la construcción no sólo de prisiones sino también de escuelas, fábricas y hospitales.

La distinción que Foucault hace entre violencia y *poder* se funda precisamente en esa diferencia: mientras que la violencia se realiza sobre las cosas o sobre los cuerpos para destruir o someter, el *poder* supone el reconocimiento del otro como alguien que actúa o que es capaz de actuar. En ese sentido, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí la célebre reiteración de Foucault según la cual, al final de cuentas, ejercer el *poder* no es más que “conducir conductas” (1988, p. 15), valga decir: la posibilidad de ampliar o de restringir el campo de acción de los otros. De esos otros a quienes se reconoce como actuantes y responsables: como capaces de actuar y, sobre todo, de responder.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Cultura política - Democracia - Estado de derecho - Legitimidad - Política - Soberanía - Totalitarismo

Bibliografía:

- Apperley, A. (1999). Hobbes On Democracy. *Politics* 3 (19).
- Arendt, H. (1986). Communicative Power. En Lukes, S. (ed.), *Power*. Oxford: Blackwell.
- Aron, R. (1988). Macht, Power, Puissance. En: *Études Sociologiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología* 3.
- Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (1981). *Un diálogo sobre el poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- Hobbes, T. (1968). *Leviathan*. Londres: Penguin.
- Locke, J. (1979). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Aguilar.
- Pasquino, P. (1998). Locke on King's prerogative. *Political Theory* 2 (26).
- Russell, B. (1938). *Power: A New Social Analysis*. Londres: George Allen y Unwin.
- Walzer, M. (1988). La política de Michel Foucault. En: Couzens, D. H. (ed.), *Foucault*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*, Vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Wolin, S. S. (1988). On the Theory and Practice of Power. En: Arac, J. (ed.), *After Foucault*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Óscar FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

POLÍTICA

I. Evolución del concepto

Desde que Aristóteles se refiriera al ser humano como un **zoon politikon**, la categoría de *política* conformó un espacio superior de la vida en sociedad: aquél de una comunidad, propiamente autosuficiente, constituida por instituciones que posibilitaban una existencia mejor, unidas del sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto. Dicho espacio quedó ligado desde su comienzo al marco definido por la “**polis**”, terminando por estructurarse una suerte de “hogar público”. La pertenencia a una comunidad y el sentimiento de justicia de la misma conformaron el concepto de *ciudadanía* (Cortina, 1997) sobre el que quedó basado uno de los pilares de la naturaleza humana occidental al unirse la racionalidad de la justicia con el calor del sentimiento de pertenencia grupal. Al ámbito de lo público se le unió, simultáneamente, la idea de *poder*, la reflexión sobre los títulos de su ejercicio, que condujeron al desarrollo del concepto de *legitimidad*, y sobre su propio estilo, que derivó en la bipolaridad que contraponía el conflicto al consenso.

Lo público, la legitimación del *poder* y la forma de desenlazar los diferendos pasaron por distintas etapas a lo largo de la historia de la humanidad. El momento decisivo de autonomía del primero vino con el trascendental deslinde del reino de lo privado tras la reforma protestante. Ésta abogó sustantivamente a favor de la libertad de conciencia y de una relación individualizada con Dios. Pero también la expansión del capitalismo contribuyó a ello, ya que facilitó la impersonalización individual y anónima (privada) del control de los bienes productivos. En cuanto a la legitimación del *poder*, recibió un aldabonazo decisivo gracias al pensamiento de Maquiavelo, quien confirió una autonomía al *poder*

del príncipe, desligándole de cualquier otra adherencia y dotándole de una finalidad en sí mismo. La máxima expresión del *poder*, la fuerza, fue concebida por Weber como el rasgo más distintivo de un nuevo momento en la evolución de la humanidad, que no sería otro que la capacidad de que alguien pudiera tener el control absoluto de la violencia en una sociedad. Las arenas políticas o de actividad gubernamental que definieron perfectamente al siglo XX por cuanto suponían la constatación de una situación nueva, eran “arenas reales de poder” (Lowi, 1964, p. 98). El hecho de que la voluntad de los gobernados fuera adquiriendo una presencia evidente en los supuestos justificativos del usufructo del *poder* fue un paso decisivo en la historia de la humanidad. Esto se hizo mediante la conjunción del desarrollo de la razón, plasmada en el *Estado de derecho*, y gracias al avance de las ideas igualitarias y solidarias. Todo ello sentó las bases para el desenvolvimiento de la *democracia* como método supremo articulador de la competencia por el *poder*. Además, desde las revoluciones liberales, el concepto de *democracia* pasó a estar fuertemente unido al de representación. Este hecho ha conferido a las instituciones representativas un papel fundamental en la vida política.

La expansión del capitalismo y de la *democracia* supuso la mayoría de edad para la *política*. Incluso la aparición de expresiones antagónicas a ambos, a lo largo del siglo XX, con lapsos de vigencia muy diferentes, también contribuyó al apogeo del concepto. Aunque el marxismo había llegado a incluir a la *política* en el ámbito de la superestructura, relegándola teóricamente a un apartado menor, o a pesar de que el pujante movimiento anarquista contribuyera durante décadas al repudio del término, lo cierto es que el nivel de presencia de la *política* en la vida de los individuos se incrementó. Durante todo el siglo XX, la dimensión pública de lo social se enseñoreó del estado de cosas contribuyendo a la floración de matices perfectamente diferenciados del término. Por una parte, Weber (1981) planteó la contraposición del político con el científico, lo cual sirvió para que, más tarde, se confrontara la ciencia de la *política*, es decir, una reflexión por sí misma frente a la *política* aplicada que supondría la carrera profesional (Johnson, 1994). Pero también facilitó el que March y Olsen (1984), que redescubrieron el papel fundamental que desempeñaban las instituciones en la *política*, pudieran referirse a la existencia de estilos teóricos que enmarcasen al propio concepto de

política. Por todo ello, estos autores hablaban de un estilo conceptual por el que la *política* es una parte integral de la sociedad; de un segundo estilo reduccionista, según el cual los fenómenos políticos son las consecuencias agregadas del comportamiento individual, estando poco inclinado a atribuir los resultados de la *política* a estructuras organizativas y a reglas de comportamiento adecuado; está también el estilo utilitario que enfatiza el hecho de que la acción es siempre producto de un calculado interés propio, no respondiendo los actores a obligaciones y deberes; el estilo funcionalista ve la historia como un mecanismo eficaz para alcanzar cierto equilibrio, no está nada interesado en las posibilidades por la inadaptación y no singularidad del desarrollo histórico; finalmente, se encuentra el estilo instrumentalista, según el cual los procesos de toma de decisión y de asignación de recursos son el sujeto central de la vida política.

II. Diferentes acepciones del concepto de *política*

El término *política* tiene en español un claro carácter polisémico de manera que cabe referirse a concepciones diferentes: la *política* como acción de *gobierno*, la *política* como actividad humana, la *política* como *sistema político* y la *política* como conocimiento del desempeño del *poder*.

La *política* como acción de *gobierno* se extiende desde la acepción como “actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente basada en el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad particular garantizando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses” (Freund, 1965, p. 177), hasta la respuesta a quién obtiene qué, cómo y cuándo (Lasswell, 1936), pasando por la esfera restringida de la administración pública. Por consiguiente, la *política* supone un ámbito limitado por la capacidad de definir un espacio donde prevalezcan unas reglas mínimas que sirvan para evitar la incertidumbre en las relaciones humanas y por la posibilidad de recolocar recursos. Todo ello puesto en marcha por una autoridad legitimada de acuerdo con la definición de Easton (1957), que acentuaba su capacidad de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella. Es, entonces, la actividad de esta autoridad la que quedará adjetivada en función del campo de su actuación

o de especialización de la agencia gubernamental encargada de llevarla a cabo. Así, puede referirse a *política* agrícola, de seguridad, educativa, fiscal, etc. Todas tienen componentes comunes (Aguilar Villanueva, 1992, pp. 23-24): lo institucional, que supone que son elaboradas por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y colectivamente vinculante; lo decisorio, al ser un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; la consideración de tratarse de un curso de acción y no una decisión singular; y lo causal, según lo cual son los productos de acciones con efectos en el *sistema político* y social.

La *política* como actividad humana concierne al conjunto de interacciones que definen estrategias múltiples entre actores para optimizar su rendimiento y alcanzar objetivos. Así, es habitual referirse a la *política* de una empresa o a la *política* de una familia. También aquí se puede recoger la propia carrera profesional del político en la medida en que la dedicación a la *política* define una actividad con reglas específicas y estilo propio. Las primeras se refieren a las dinámicas partidista y electoral, fundamentalmente, por las que el profesional tiende a integrarse en un grupo afín y es, en la mayoría de los casos, seleccionado y promocionado mediante mecanismos electorales. El segundo concierne a una forma de ser que mezcla el interés por lo público con atributos de liderazgo.

Referirse a la *política* es hablar también del *sistema político* (Alcántara, 1992, pp. 162-163), que constituye una arena de *poder* compleja en la que confluyen una variedad de elementos que interactúan de una forma especial (sistémica). Easton articuló la teoría de sistemas al conocimiento de la *política* introduciendo conceptos tales como equilibrio, retroalimentación, “caja negra”, “**inputs**” y “**outputs**”. Los elementos que vienen a integrar la arena de *poder* que constituye el *sistema político* tienen un carácter institucional, formalizado (constituciones, leyes, normas) o no (costumbres), recogen asimismo la interacción de los actores sociales, formalizados o no (*partidos políticos*, grupos de presión, *movimientos sociales*), en un medio histórico que integra la sedimentación de conflictos, su recuerdo, la gestación de mitos y la construcción de orientaciones afectivas hacia los propios objetos políticos, todo lo cual termina constituyendo una *cultura política* específica y en un medio espacial en

el que se registran influencias de otros sistemas, bien de carácter vecinal, bien de composición multilateral.

La *política* como objeto de estudio integra estas tres acepciones. Su definición está lejos de ser única, ya sea porque durante mucho tiempo fue considerada como la “cenicienta” de las ciencias sociales (Laski, 1926), ya por su carácter plural (“políticas”), al ser entendidas como la suma de diversas actividades gubernamentales cuyo conocimiento necesita de instrumentos pluridisciplinarios, de estar orientadas hacia problemas y de ser consideradas decisiones que forman parte integrante de un proceso social mayor (Lasswell, 1992, p. 110). Si el hombre resultaba en *política* un animal particularmente extraño (Sartori, 1984) era porque su comportamiento estaba inspirado y orientado por la filosofía, o por el conocimiento empírico-científico o por el discurso común u ordinario sobre la *política*, y las más de las veces por una confusa mezcla de las tres. De ahí se abogó por la autonomía de la *política* en sentido relativo, estando sujeta a cuatro tesis: la de ser distinta de la moral y de la religión, independiente al seguir sus propias leyes, autosuficiente a la hora de explicarse a sí misma y, por último, causa primera de todo el resto (Sartori, 1992). El desarrollo de una metáfora sobre las mesas separadas (Almond, 1990) en las que se sentaban los estudiosos de la *política*, acentuó el hecho de que cualquier análisis incorporaba antagonismos ideológicos y metodológicos. Es decir, que en la *política* siempre habría a **priori** análisis de izquierda contrapuestos a los realizados desde la derecha, y análisis basados en métodos cuantitativos frente a otros realizados con métodos cualitativos.

Vocablos de referencia:

Cultura política - Democracia - Elecciones - Estado de derecho - Legitimidad - Liderazgo político - Partidos políticos - Poder - Representación política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Aguiar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Alcántara, M. (1993). Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos? *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (93).
- Almond, G. (1990). The Study of Political Culture. En: Almond, G. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park: Sage.

- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Crick, B. (1982). *In Defense of Politics*, (2a. ed.). Pelican Books.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 11.
- Freund, J. (1965). *Qu'est-ce que la politique?* París: Éditions du Seuil.
- Johnson, N. (1994). *Los límites de la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Laski, H. J. (1926). *On the Study of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias políticas. En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Lowi, T. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (3).
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1981). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Manuel ALCÁNTARA

POPULISMO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El origen del término es romano (el **populus** reconocido en la “**lex regia**” romana), aunque se emparenta con la voz griega **demós**, que refiere a un concepto similar. En ambos casos, en su origen el *populismo* refiere a un proceso de movilización de una parte de la comunidad *política* (el pueblo bajo, los desposeídos, los sectores populares) que se alza para postularse como el todo (el pueblo en tanto base de la *legitimidad* po-

lítica) (Rancière, 1996). Aunque sus primeras manifestaciones fueron en Rusia y Estados Unidos a fines del siglo XIX, en América Latina la memoria histórica del *populismo* está muy unida a los movimientos antioligárquicos de la posguerra conformados por sectores proletarios, clases medias y burguesías industriales (Ianni, 1975). Sin embargo, la multiplicación de líderes y *gobiernos* populistas en las últimas décadas señala que el *populismo* no es un atavismo.

II. Definición y elementos conceptuales

El *populismo* es uno de los fenómenos sobre los que más se ha teorizado en América Latina. La dificultad para elaborar una conceptualización de este término ha llevado a señalar que esta categoría no cuenta con estatus científico, al punto de proponer abandonar el uso del término, dudar de su utilidad, negarse a elaborar una teoría explicativa general o seguir tratándolo de manera intuitiva. Frente a esa tesis negativa existen perspectivas más optimistas sobre su uso, destacando “lo que hay de lo que no hay” y proponiendo una visión más positiva de su significado (Mackinnon y Petrone, 1999, p. 43).

Bajo un uso intuitivo del término casi todo puede ser adjetivado como populista. Se han definido de ese modo *regímenes políticos*, tradiciones de pensamiento, ideologías, modos de participación popular, grupos anticapitalistas, tipos de Estado, movilizaciones a favor de la radicalización democrática y hasta manifestaciones de *cultura política*. Estos prejuicios hacia la experiencia populista se trasladaron a su conceptualización generando uno de los problemas que afectan al espíritu científico: el de subjetivar en función de los propios valores el objeto que se quiere estudiar, degradando su significado. Esta actitud de “condena ética” (Laclau, 2005, p. 30) surgió en plena crisis del Estado liberal y por tanto, muchos de los intelectuales liberales lo han visto como la peor de las manifestaciones sociales e incluso como un fenómeno que degrada a la misma *democracia*.

Si bien a muchos les gustaría erradicar su uso, resulta imposible no pensar en él cuando se trata de conocer la realidad política de América Latina, aun cuando no es un fenómeno exclusivo de la región. En este sentido, el *populismo* no puede entenderse como un fenómeno anormal,

producto de una crisis ni algo esporádico (De la Torre, 2004; Ardití, 2004). Hay países donde el *populismo* es una de las pocas maneras que tienen los sectores populares para relacionarse con los políticos e incluso la única vía para conseguir el reconocimiento de derechos. Inclusive puede pensárselo como una fuerza democratizadora de *sistemas políticos* excluyentes.

Todo ello conlleva a que el *populismo* enfrente algunos problemas clásicos de los conceptos que aún no generan consensos, como la ambigüedad, el conocimiento general y la definición normativa basada más en juicios de valor que en conocimiento. La tarea de definirlo no resulta sencilla. Se trata de encontrar las características necesarias sin las cuales el concepto no tiene aplicabilidad. De ahí la necesidad de elaborar definiciones operativas y empíricas, renunciando a la pretensión de una teoría explicativa general.

A. Diferentes estrategias de conceptualización

Las definiciones realizadas sobre el *populismo* han empleado diferentes estrategias: la de acumulación, la de adición o la de redefinición (Weyland, 2004). La primera estrategia ha sido la acumulativa, caracterizándose por la construcción de una definición en la que se da la presencia simultánea de atributos de diversos ámbitos (discursivos, políticos, económicos y sociales), convirtiendo al *populismo* en un concepto múltiple que incluye diversas esferas y tiene atributos de diferentes dominios. El fenómeno populista se daría cuando todas las características están presentes y la ausencia de alguna de ellas denotaría que se está ante un objeto de estudio distinto.

La mayoría de los autores que analizaron el *populismo* histórico han empleado este tipo de estrategia de conceptualización desde la década de 1960 a la de 1980 (Weyland, 2004, pp. 17-18). Este tipo de conceptualizaciones asumen que los procesos socioeconómicos moldean y dirigen la *política* y da por sentada la “autonomía limitada” de la *política* frente a las estructuras y los procesos socioeconómicos. El resurgimiento del viejo *populismo* en la década de 1980 liberó al concepto de ese corsé acumulativo (Freidenberg, 2007). Esto llevó a optar por la estrategia de la adición, que conecta los diversos atributos, haciendo que

estén relacionados entre sí pero no siendo ninguno de ellos excluyente para que se dé un fenómeno dado. Sólo los casos que cumplen con todos los atributos son considerados instancias completas, mientras que aquellos que comparten sólo algunas características son subtipos disminuidos y para ello se emplean “categorías radiales” (Roberts, 1995)¹.

Weyland (2004, p. 29) propuso abandonar los intentos acumulativos y radiales y centrarse en una tercera estrategia: la redefinición del concepto, ubicándolo en un solo dominio primario, y descartar las cualidades accidentales que, aunque pueden estar, no necesariamente son centrales para que el fenómeno esté presente. En este sentido, el *populismo* puede ser entendido como un *movimiento social*, un discurso ideológico, una manifestación de *cultura política*, una estrategia política o un estilo de liderazgo.

Las definiciones centradas en un solo dominio primario más empleadas han estado enfocadas en la dimensión económica y en la dimensión política:

Definiciones económicas del *populismo*. En el uso cotidiano es común encontrar definiciones que describen al *populismo* como la propensión de los *gobiernos* a redistribuir en exceso hacia los sectores populares (frecuentemente subsidios) con el fin de maximizar los éxitos electorales inmediatos sacrificando el equilibrio macroeconómico (Dornbusch y Edwards, 1989). El *populismo* sería así el principal obstáculo al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Este uso del término, sin embargo, resulta inadecuado porque expande el concepto hasta hacerlo sinónimo de mal *gobierno*.

Definiciones políticas del *populismo*. Dentro de las aproximaciones políticas del *populismo* se encuentran diferentes definiciones que tienen que ver con entenderlo como un *movimiento social*, como un discurso ideológico, como una manifestación de la *cultura política*, como una estrategia o como un estilo de liderazgo.

¹ En esta línea, Roberts (1999, p. 88) propuso una conceptualización radial de *populismo* con base en cinco rasgos prototípicos: 1) un estilo de liderazgo personalista y paternalista; 2) una coalición política heterogénea y policlasista que le sostiene; 3) un proceso de movilización política que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación; 4) una ideología ecléctica, y 5) un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas, con el fin de crear una base material para el apoyo de las capas populares.

El populismo como movimiento social

El *populismo* sería, según esta perspectiva, un movimiento político multclasista con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases tanto obreras como no obreras, con importante influencia en el partido y sustentador de una ideología anti **statu quo** (Di Tella, 1965). Sus fuentes de fuerza o “nexos de organización” son: 1) una élite ubicada en los niveles medios o altos de la estratificación y provista de motivaciones anti-**status quo**; 2) una masa movilizadora formada como resultado de la “revolución de aspiraciones”, y 3) una ideología o un estado emocional que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores y cree un entusiasmo colectivo.

El populismo como un discurso ideológico

Laclau (1986) y De Ipola (1991) lo definen como un determinado tipo de discurso político. No debe entenderse primordialmente como un movimiento sociopolítico sino como un componente de ciertas ideologías, lo que supone estudiarlo en el ámbito semántico. Es definido como un orden ideológico que puede estar presente en el interior de movimientos, organizaciones y regímenes de distinta base social y en orientaciones políticas divergentes. En el estudio del *populismo* como discurso puede enfatizarse su rol como dicotomizador del campo político (Panizza, 2005; Casullo, 2014) o su componente anti-élite (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013).

El populismo como una manifestación de cultura política

El *populismo* es la manera en que se relacionan líderes y seguidores, propia de contextos en los que la *inclusión política* no se ha hecho a través de instituciones y del reconocimiento de derechos sino por medio de la movilización plebiscitaria (Worsley, 1970). Esta perspectiva entiende al *populismo* como una relación social (De la Torre, 2004), analiza los elementos culturales desde los cuales se produce el vínculo entre líder y seguidor, el modo en que se comporta el líder y las percepciones de los seguidores; la manera en que el *clientelismo*, los ritos, símbolos, mitos y discursos contribuyen a ese liderazgo. Ostiguy (2014), por su parte, entiende que el *populismo* está ligado al alarde antagonista de “lo bajo” en *política*.

El *populismo* como estrategia política

Otros autores enfatizan que éste es un tipo de estrategia o práctica política siempre disponible para líderes con ambiciones. Así, Weyland (2004) lo define como una manera específica de competir y ejercer el *poder*, tan legítima como otras. Esta práctica tiene que ver con construir relaciones directas con los seguidores, movilizándolos por fuera de partidos o instituciones representativas.

El *populismo* como un estilo de liderazgo

El estilo de liderazgo populista es el que se basa en una relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder y seguidores, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo, potencia la oposición de éste a “los otros” y busca cambiar y refundar el **statu quo** dominante; donde los seguidores están convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y creen que gracias a ellas, a los métodos redistributivos y/o al intercambio clientelar que tienen con el líder (tanto material como simbólico), conseguirán mejorar su situación personal o la de su entorno (Freidenberg, 2007).

En definitiva: no hay una única estrategia para definir qué es el *populismo*; cada uno de los caminos aquí marcados ilumina un potencial uso empírico del concepto. El *populismo*, como el pueblo mismo, puede mostrar distintas caras, según cada momento histórico, social y político.

Vocablos de referencia:

Cultura política - Democracia - Formas de gobierno - Liderazgo político - Política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Arditi, B. (2004). El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47 (191), 105-120.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Casullo, M. E. (2014). ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy. *POSTdata*, 19 (2), 277-313.
- De Ipola, E. (1991). Peronismo y populismo. Una nueva propuesta de interpretación. *Working Papers*, 35.

- De la Torre, C. (2004). Un balance crítico a los debates sobre el nuevo populismo. En: Autores Varios. *Releer los populismos* (pp. 51-78). Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4 (16), 361-425.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1989). Macroeconomic Populism in Latin America. *NBER Working Paper*, 2986. Chicago: Chicago University Press.
- Freidenberg, F. (2007). *La Tentación Populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Ianni, O. (1975). *La formación del estado populista*. México: Ediciones Era.
- Laclau, E. (1986). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mackinnon, M., y Petrone, M. (comps.) (1999). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Moscoso Perea, C. (1990). *El populismo en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 542-563.
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: “institucionalidad sucia” o la aporía del populismo en el poder. *POSTdata*, 19 (2), 345-375.
- Panizza, F. (2005). Populism and the mirror of democracy. En: Panizza, F. (ed.) *Populism and the mirror of democracy*, (pp. 1-31). Londres: Verso.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Roberts, K. (1999). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En: Mackinnon, M., y Petrone, M. (comps.). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, (pp. 375-408). Buenos Aires: Eudeba.
- Weyland, K. (2004). Clarificando un concepto: El populismo en los estudios sobre América Latina. En: Autores Varios. *Releer los populismos*, (pp. 9-50). Quito: Corporación Andina de Acción Popular.
- Worsley, P. (1970). El concepto de populismo. En Ionescu, G., y Gellner, E. (eds.). *Populismo: sus significados y características nacionales*, (pp. 258-304). Buenos Aires: Amorrortu.

Flavia FREIDENBERG
María Esperanza CASULLO

PROCESO ELECTORAL

I. A manera de introducción

Para aprehender el concepto de *proceso electoral* es conveniente recurrir a la descripción del concepto ordinario de proceso. Éste vocablo, y sobre todo procedimiento, tiene en derecho connotaciones específicas, es por ello que estableceremos cual es la definición jurídica de los procedimientos, especialmente el administrativo, que puede considerarse el antecedente más cercano de *proceso electoral*. Dada la especificidad de los *procesos electorales* se recurrirá a la definición de *derecho electoral* como una rama específica y autónoma del derecho. Con estos elementos será posible definir qué se entiende por *proceso electoral*. Vale la pena dejar claro que cuando hablamos de este término es necesario recurrir a un enfoque multidisciplinario que involucre por lo menos el *derecho electoral* y la ciencia política.

II. Concepto

Etimológicamente, proceso viene del latín **processus** (avance, marcha, desarrollo); por su parte electoral proviene de elegir, también del latín **eligere** (arrancar eligiendo escoger). La idea de elegir es escoger entre varias posibilidades. Si nos atenemos al origen etimológico de *proceso electoral* se puede afirmar de manera sintética que es el desarrollo de actividades que permiten llevar adelante el acto de escoger entre varios candidatos para un mismo puesto electoral.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proceso es un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. Siempre que en derecho hablamos de un proceso nos estamos refiriendo a la positivización de esas fases específicas que deben cumplirse una a una para llegar a un resultado final. Son actos que deben sucederse en un determinado orden, en donde en la primera etapa se establecen las condiciones necesarias para la segunda y así sucesivamente, hasta arribar a la conclusión.

En el campo jurídico tanto el término “proceso” como el de “procedimiento” aluden a una serie de actos colocados en una

secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final (Antillón, 2003, p. 1015).

III. Proceso administrativo

Cuando hablamos de un proceso administrativo, estamos suponiendo que se han establecido una serie de reglas que formalizan los actos administrativos. En el acto de positivización de las normas debe quedar clara toda la información necesaria para guiar la decisión de la autoridad y el particular debe tener suficientes garantías de que la decisión tomada por la autoridad siempre se hará conforme a derecho, es decir, sin arbitrariedades por parte de la autoridad.

En un procedimiento administrativo se establecen las formalidades y se especifican todos los actos que preceden y justifican el propio acto administrativo. Se considera que cada función del Estado tiene procedimientos que le son propios. Quizá el procedimiento más desarrollado es el procedimiento judicial, pero ello no significa que el legislativo no haya establecido sus normas propias. De la misma manera el Poder Ejecutivo, que dirige a la administración pública, también ha generado un conjunto de normas y doctrina que rigen sus actuaciones frente al particular, es decir, que establecen las etapas que dan validez al acto administrativo (Fraga, 2003).

A fin de proteger los derechos fundamentales de los individuos es indispensable que los actos imperativos del Estado estén normados de tal manera y forma que la autoridad no pueda actuar fuera del marco de la ley. Si por cualquier circunstancia la autoridad no actúa apegada a derecho, los individuos deben tener medios claros de defensa y el infractor de la norma deberá ser sancionado, también conforme a derecho y respetando el debido proceso legal.

El “procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, constituye una clara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial” (Fraga, 2003, p. 256).

El procedimiento electoral ha ido adquiriendo especificidad en la medida en la que se ha complicado la *legislación electoral*. Como veremos más adelante, en casi toda América Latina la organización de las *elecciones* salió de la esfera de acción del Poder Ejecutivo para darle una mayor credibilidad a las *elecciones*. Este hecho histórico ha propiciado el desarrollo del *derecho electoral*.

Antillón establece que el proceso es una especie del género procedimiento y, por tanto, comparte la definición esencial de ser “una secuencia ordenada de actos jurídicos realizados por varios sujetos, y que culmina con la producción de un acto decisorio final vinculante a cargo de uno de ellos” (Antillón, 2003, pp. 1016-1017).

Cuando hablamos de un proceso jurídico establecemos una serie de reglas mínimas que deben guiar el actuar de la autoridad y que garantizan un “debido proceso” a través del cual el Estado interviene en ciertos aspectos de la vida pública para que las partes involucradas tengan la certeza del respeto a sus respectivos derechos.

IV. Derecho electoral

Desde mediados del siglo XX existe el consenso de que el *derecho electoral* es una rama del derecho que puede considerarse autónoma porque existe legislación especializada en tanto ha estructurado su propio lenguaje científico, tiene sus propias instituciones y ha desarrollado literatura específica sobre la materia (Galván Rivera, 1993, pp. 678-679). En consecuencia, cuando hablamos de *proceso electoral* este tiene una connotación precisa.

Podríamos partir de la definición de *derecho electoral* para después definir lo que se entiende por *proceso electoral*. De acuerdo con Nohlen (1995), el *derecho electoral* es el conjunto de normas que regulan la expresión del *voto* y de la *soberanía* popular. En América Latina, los procesos de *democratización* propios de finales del siglo XX se lograron en buena medida gracias al desarrollo de leyes y normas para regular los aspectos organizativos y administrativos necesarios para que las *elecciones con sufragio* universal puedan ser en realidad democráticas.

La construcción de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales independientes o autónomas del Ejecutivo, así como el

desarrollo de marcos legales robustos y sumamente específicos a los que a veces podríamos considerar auténticos “manuales de operación” que establecen paso a paso lo que debe hacer la autoridad electoral, se convirtieron en “la única garantía de elecciones libres y honestas” en Latinoamérica (Nohlen y Sabsay, 1997, p. 18).

Proceso electoral

Proceso electoral es un concepto general que no necesariamente depende de la legislación de un determinado país; en esa medida, la presente definición atenderá a principios generales y retomará, cuando sea necesario, algunos aspectos de la legislación mexicana.

De acuerdo con la legislación mexicana, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 207 nos dice:

El proceso electoral es un conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

De acuerdo con Woldenberg (2006), la trascendencia de los *procesos electorales* estriba en que permiten la *elección* de gobernantes y legisladores, establecen las reglas para uno de los momentos más importantes de la participación de los ciudadanos en la vida política de una nación. Desde luego, las *elecciones* no son la única forma de participación ciudadana, pero en la medida en que es un momento preciso en el que todos y cada uno de los ciudadanos están convocados a expresar su preferencia política y que a partir de la votación se determina quién habrá de gobernar y cuál será la composición del parlamento, se considera que las *elecciones* son el momento culminante de la *democracia* procedimental.

A través de los *procesos electorales* se reconoce la *legitimidad* de la pluralidad de una determinada sociedad; no solamente se acepta que los individuos, en ejercicio de sus libertades, tienen el derecho a tener diversas posturas políticas, se reconoce también que la sociedad

se enriquece a partir de las diferencias *políticas*, sociales, religiosas, culturales, étnicas e incluso económicas. Es a partir de la libertad individual que se reconocen las diferencias; los *procesos electorales* permiten la organización de esta caótica diversidad en opciones políticas que posibilitan formar *gobierno*.

Paradójicamente, a partir de la aceptación de las diferencias, el momento de la *elección* es también el reconocimiento de la igualdad de los individuos, ya que considera que todos y cada uno de ellos, “a pesar” de sus diferencias, tienen el mismo derecho a votar y su *voto* debe contar igual que el de todos los demás ciudadanos (Woldenberg, 2006, pp. 31-33).

VI. Sujetos del *proceso electoral*

El *proceso electoral* es un proceso complejo que involucra diferentes autoridades y sujetos; todos ellos deben someterse a ciertas reglas. La legislación de los *procesos electorales* determina qué es lo que deben hacer las autoridades y a los demás sujetos, ciudadanos, *partidos políticos* y candidatos, les establece tanto derechos como obligaciones.

El ciudadano, en tanto individuo, es el sujeto participante que puede ser considerado el centro del *proceso electoral*. Todos los ciudadanos y ciudadanas participan al menos como potenciales votantes. Tienen la legitimación expresa de votar, ser miembros de un *partido político* y ser candidatos. Corresponde a ellos y sólo a ellos decidir su grado de participación. En algunos países el *voto* es obligatorio y está sancionada efectivamente la inasistencia a las urnas.

Los *partidos políticos* son organizaciones de ciudadanos y en algunas ocasiones, organizaciones de otras asociaciones, cuyo propósito es articular las demandas de la sociedad, presentar programas y definir *políticas* de gobierno. Asimismo, son el vehículo por excelencia para competir, a través de los *procesos electorales*, por los escaños parlamentarios y por los puestos de *gobierno* que encabezan el Poder Ejecutivo (presidente, gobernadores y presidentes municipales o alcaldes).

Los *partidos políticos* requieren del reconocimiento de su personalidad por parte de la autoridad administrativa. Los requisitos varían en los diferentes países. A partir de su registro frente a la

autoridad pueden gozar de ciertas prerrogativas como, por ejemplo, el financiamiento público, lo que en última instancia les permite competir.

Los partidos son esenciales a la *democracia*. A pesar del desprestigio actual y la severa crítica de lo que se ha llamado *partidocracia*, es difícil imaginar una *democracia* consolidada en la que el *proceso electoral* no esté concebido como la competencia interpartidaria.

Los candidatos son parte esencial del *proceso electoral*, tienen derechos y obligaciones que no necesariamente son idénticos a los de los partidos. En última instancia, son los sujetos de la decisión del *electorado*. En las *campañas electorales* tienen un papel protagónico; es a través de su imagen y personalidad que normalmente se solicita el *voto* de los ciudadanos. Actualmente son muchas las legislaciones que reconocen el derecho de los ciudadanos a presentarse como candidatos, aunque no estén afiliados a un *partido político*. Los requisitos para poder ser candidato sin partido, independiente o representante de un movimiento, varían de país en país, y le corresponde a la autoridad administrativa verificar que se cumplan.

El cuerpo electoral, en tanto agregación de ciudadanos y ciudadanas votantes, puede ser considerado por sí mismo como un sujeto diferente a los individuos o la simple suma de estos. De acuerdo con Antillón “la función electoral es realizada por el Cuerpo Electoral, considerada como una unidad orgánica; (...) dicha función adquiere su pleno significado en cuanto que es colectiva; (...) la identidad de cada ciudadano desaparece en el secreto del voto” (2003, p. 1021).

En la medida en que la voluntad individual desaparece en la decisión colectiva es que algunos autores defienden al cuerpo electoral como un sujeto autónomo.

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales. En América Latina puede haber una sola autoridad que cumple con ambas funciones, como es el caso de Costa Rica, o bien dos autoridades, una de ellas encargada de todas las funciones administrativas y otra autoridad, normalmente parte del Poder Judicial, que se encarga de las funciones jurisdiccionales, como México y Perú, por mencionar sólo un ejemplo. Corresponde a la autoridad administrativa toda la actividad

preparatoria del *proceso electoral*, la dirección y el control de los otros sujetos en el *proceso electoral*. A la autoridad jurisdiccional le corresponde la resolución de controversias entre los diferentes sujetos del *proceso electoral*.

VII. Funciones del *proceso electoral*

Tres son las principales funciones del *proceso electoral*: producir representación, producir *gobierno* y producir *legitimidad* (Woldenberg, 2006, p. 34).

A través del *proceso electoral* debe hacerse la *elección* de representantes. Éstos deberán reunirse en el parlamento o congreso como asamblea deliberante que debe ser capaz de confrontar posturas y proyectos políticos, para tomar decisiones en nombre, no sólo de sus *electores*, sino de la nación entera. Es una vieja discusión en la vida parlamentaria establecer si el representante de un determinado distrito o circunscripción debe velar por los intereses de sus *electores* o bien si debe responder al interés superior de la nación entera. Edmund Burke, en el siglo XVIII, es el autor clásico que zanjó la discusión. Dijo el inglés en su célebre discurso a los *electores* de Bristol que deben prevalecer el bien y la razón generales por encima de las preocupaciones locales o estamentales.

Candidatos y partidos concurren a las *elecciones* con programas y proyectos de *gobierno*. En tanto los partidos agregan las demandas y preferencias ciudadanas se considera que son las instituciones que por excelencia organizan la representación.

Producir gobierno es el segundo atributo de las elecciones. Las opciones que acuden a la competencia electoral, alcanzan cierto grado de apoyo, obtienen o forman mayoría y, por lo tanto, derecho a ser gobierno y a tomar decisiones propias del Estado (Woldenberg, 2006, p. 35).

No necesariamente es un proceso sencillo traducir la voluntad del cuerpo electoral en una *mayoría* gobernante. Cuando nos encontramos en un sistema bipartidista suele ser más sencillo. Sin embargo, cuando el sistema es pluripartidista son necesarios ciertos acuerdos políticos a

fin de poder generar *gobierno*. De ahí la importancia de saber cuántos partidos cuentan y en qué posición ideológica se sitúan sus ofertas políticas. A mayor número de partidos relevantes, mayor dificultad de formar alianzas que permitan gobernar. También, a mayor polarización ideológica, mayores serán las dificultades para generar *gobierno* (Sartori, 1987, pp. 151-164).

En este sentido, en la actualidad se ha impuesto la idea de que el reto de la sustentabilidad de la democracia –tanto en México como en América Latina– está en la construcción de un régimen electoral y estatal que por una parte conjugue la adecuada representatividad de las posturas políticas, y por otra, la capacidad y eficacia del gobierno (Woldenberg, 2006, p. 36).

En cuanto a su tercera funcionalidad, la *legitimidad*, hemos de decir que es uno de los aspectos más importantes de los *procesos electorales* democráticos. Es indispensable el convencimiento del cuerpo electoral, o al menos de una *mayoría* dominante de los *electores* y, sobre todo, de los candidatos y *partidos políticos*, que la autoridad vigiló efectivamente el cumplimiento de las reglas en todas las fases del proceso, así como que las decisiones de la autoridad administrativa y jurisdiccional fueron tomadas con imparcialidad y con estricto apego a derecho. Es decir, debe haber certeza en las reglas e incertidumbre en el resultado, en el sentido de que el *voto* y sólo el *voto* de los *electores* debe determinar el ganador.

La *legitimidad* del *proceso electoral* se convierte en un factor clave para que el *gobierno* resultante de la votación sea aceptado tanto por quienes votaron a favor de él como por quienes votaron por otra de las opciones presentadas. Sólo a partir de la *legitimidad* electoral el *gobierno* formado puede tener la credibilidad necesaria en el momento de arranque del nuevo *gobierno*. Por supuesto ésta puede aumentar o disminuir en el proceso de *gobierno*.

VIII. Etapas del *proceso electoral*

Podemos ubicar cinco etapas de todo *proceso electoral*: 1) actos preparatorios de la *elección*; 2) *jornada electoral*; 3) actos posteriores a la *elección*; 4) revisión de faltas administrativas, actos considerados

inconstitucionales y delitos, así como la penalización correspondiente; 5) calificación de la *elección*.

Los actos preparatorios de la *elección* son todas las acciones que deben hacer los sujetos del *proceso electoral* para preparar el día de la jornada. Es el período de tiempo más prolongado, suele comprender meses. Normalmente inicia con el proceso de registro de candidatos a cargo de *elección* popular. Es en esta etapa cuando la autoridad administrativa toma nota de las propuestas hechas por cada partido, así como, cuando la ley lo permite, el registro de candidatos sin partido, coaliciones y alianzas entre diferentes partidos o movimientos políticos.

Las *campañas electorales* son el momento por excelencia en el que partidos y candidatos dan a conocer sus propuestas políticas, normalmente hacen un diagnóstico de los principales problemas del país y proponen soluciones acordes con su ideología. Hoy día se regula tanto el momento en que inician las campañas como el día en que terminan. Algunos países obligan a que se suspenda todo acto de campaña, así como la transmisión de propaganda, unos días antes de la *jornada electoral*. El propósito de este período de silencio o de reflexión es garantizar que el *elector* decida con mayor libertad su *voto*.

Con el tiempo han incrementado las reglas de las *campañas electorales*. Entre las más importantes están las reglas relativas a las fuentes y montos de financiamiento de las campañas. En toda América Latina, con excepción de Bolivia, se combina el financiamiento público con el privado. Se establecen reglas para evitar que entre dinero ilícito a las campañas y las autoridades administrativas tienen facultades de revisión sobre los gastos de campaña. Con el fin de crear condiciones de equidad en la contienda, se imponen límites a los gastos de campaña. Se garantiza a todos los partidos acceso a los medios de comunicación, especialmente radio y televisión. Algunas legislaciones, como la mexicana, obligan a la autoridad administrativa a organizar debates entre los candidatos a la presidencia.

La autoridad administrativa deberá producir y distribuir los materiales necesarios para el día de la jornada. Esto supone las boletas,

mamparas, lápices o crayones para marcar la boleta, el padrón con las personas que podrán votar en cada *mesa de votación* y todo lo necesario para recibir la votación.

Es labor de la autoridad electoral la integración de las *mesas de votación* y ubicación de las mismas. Las leyes y reglamentos establecen cómo se debe seleccionar y capacitar a los ciudadanos encargados de recibir la votación, vigilar las urnas y contar los *votos* el día de la *jornada electoral*.

La *jornada electoral* es el día que se recibe la votación del *electorado*. Las leyes establecen las horas de apertura y cierre de la *mesa de votación*, hay normas orientadas a garantizar la secrecía y libertad del *voto*. Cada vez es más frecuente la posibilidad de los *electores* de emitir su *voto* con anterioridad por vía postal o bien a través de medios electrónicos por internet. En estos casos existe reglamentación sobre la autoridad que puede recibir los *votos* y la manera de contarlos e integrarlos a la votación que se recibe el día de la *elección*.

Las *mesas de votación* tienen a su cargo el llenado de actas con los resultados de cada una de ellas y se ocupan del traslado de los materiales electorales al finalizar la *jornada electoral*. Las leyes establecen procedimientos que garanticen el traslado de los paquetes electorales en condiciones de seguridad. En muchos casos la autoridad administrativa se puede auxiliar de la policía o el ejército para garantizar la integridad de los paquetes y con ello asegurar el cumplimiento de la voluntad popular.

Los actos posteriores a la *jornada electoral* suponen el *escrutinio* de las actas de *mesa de votación*. En esta actividad participa tanto la autoridad administrativa como los representantes de los partidos. Es posible que dentro de los procedimientos posteriores a la jornada se incluya la apertura de paquetes electorales para hacer un recuento de los *votos* en caso de que, por alguna razón prevista en la ley, existan dudas fundamentadas de lo que quedó asentado en las actas. En otros países, Perú, por ejemplo, las boletas electorales se destruyen en la propia mesa, de tal manera que no es posible hacer un recuento de *votos*; en este último caso la autoridad de la *mesa de votación* es mucho más fuerte que cuando los paquetes electorales pueden ser reabiertos por la autoridad distrital, como es el caso mexicano.

Parte fundamental de este momento del *proceso electoral* es la aplicación de las fórmulas de asignación de las posiciones legislativas cuando existe alguna forma de representación proporcional.

La revisión de las faltas administrativas y su correspondiente penalización no necesariamente es una etapa posterior al día de la *jornada electoral*, en realidad es un continuo desde que inicia el *proceso electoral* hasta el final del mismo. En términos generales, deben resolverse todas las quejas y controversias antes de la etapa final. La resolución de controversias queda en manos de la autoridad jurisdiccional.

La última etapa es la calificación de la *elección*, que conlleva la declaración de la validez de la misma y la entrega de constancia a quién obtuvo el triunfo y deberá ocupar el puesto de *elección* por el que compitió.

A manera de conclusión podríamos decir que la institucionalización de los *procesos electorales* se ha convertido en garantía de la *democracia* electoral procedimental; condición necesaria, aunque no suficiente, de los regímenes democráticos.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Campaña electoral - Candidaturas - Ciudadanía - Derecho electoral - Elecciones - Escrutinios - Organismos electorales - Partidos políticos

Bibliografía:

Antillón, W. (2003). Proceso electoral. En: *Diccionario electoral*, (pp. 1014-1026). México: UNAM/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIDH/CAPEL.

Fernández Baeza, M. (2003). Partidos políticos. En: *Diccionario electoral*, (pp. 974-979). México: UNAM/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIDH/CAPEL.

Fraga, G. (2003). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.

Galván, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. En: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, México.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela: Fundación Friedrich Ebert/ Nueva Sociedad.

Nohlen, D., y Sabsay, D. (1998). Derecho electoral. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, *Tratado de derecho electoral de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/TEPJF/IFE/FCE.

Sartori, G. (1987). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

Woldenberg, J. (2006). *Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

María MARVÁN LABORDE

PROCLAMACIÓN DE AUTORIDADES

La palabra proclamación deriva del latín **proclamatio**, **-ōnis**, publicación de un decreto, bando o ley, mientras que el vocablo autoridades proviene de **auctoritas**, **-ātis**, potestad, facultad, *legitimidad*.

Proclamación de autoridades es un acto solemne mediante el cual los órganos electorales entregan documentos oficiales que acreditan a las candidatas y los candidatos postulados para ocupar un encargo de *elección* popular, como autoridades electas por la *ciudadanía* a través del *voto*.

Esta acción se realiza una vez que las autoridades comiciales han constatado la observancia y pleno respeto de distintos principios y valores fundamentales que la *democracia* requiere, como la división de poderes, la realización de *elecciones* libres, auténticas y periódicas, así como el establecimiento y respeto de derechos político-electorales que permitan a los ciudadanos el acceso a cargos públicos de *elección* popular, a través del *sufragio* libre, secreto y directo. La naturaleza del *sufragio* y las características que debe guardar para considerarse válido, constituyen garantías de que el ciudadano elige libremente, sin coacción o presión alguna, a sus representantes y, por tanto, de que los poderes públicos provienen y se legitiman a partir de la voluntad y decisión de los ciudadanos, bajo condiciones de absoluto convencimiento y libertad (TEPJF, 2012, pp. 90 y 91). Asimismo, su ejercicio debe estar acompañado

de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un *sufragio* libre, como las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, y, por supuesto, la libertad de presentación de *candidaturas*, acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la *campana electoral* (Aragón, 2007, p. 163). Para calificar como libre una *elección*, se deben reunir los requerimientos que se han especificado, sobre todo que la voluntad de los *electores* se encuentre libre de cualquier presión o injerencia ajena, que pueda viciar su verdadero sentido (TEPJF, 2012, pp. 90 y 91).

Por otro lado, también debe corroborarse la autenticidad de la *elección*, concepto que abarca, aspectos de procedimiento, como son: periodicidad, *sufragio* igual y universal, secrecía del *voto*, impartición de justicia administrativa y jurisdiccional imparcial, entre otros. Además, se debe garantizar que los resultados de la *elección* reflejen fielmente la libre determinación de los *electores*, respetando en todo momento la decisión de la *ciudadanía*, lo cual finalmente implica el reconocimiento del *pluralismo* político e ideológico real ante la existencia de diversas opciones efectivas, de libre participación de todos los *partidos políticos* y corrientes de pensamiento, asociado a la igualdad de oportunidades de los contendientes y *electores* (TEPJF, 2012, p. 99). Aunado a lo antes expuesto, el principio de equidad debe imperar en todas las etapas de la contienda electoral y en toda la organización de los *procesos electorales*, cuyo desarrollo y resultados deben acatar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (Corona, 2013, p. 22).

De esta manera, la consideración de validez o invalidez de una *elección* que desemboca en el reconocimiento de nuevas autoridades electas, deriva no sólo de las facultades específicas previstas en la *legislación electoral*, sino particularmente de los principios y valores constitucionales y derechos fundamentales previstos tanto en los tratados internacionales de derechos humanos, que reconocen los *derechos políticos* de votar y ser votado 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* (TEPJF, 2012, p. 114).

Para tener plena validez, las anteriores valoraciones deben ser realizadas por autoridades electorales independientes, libres, imparciales

y autónomas, para que en un acto continuo hagan entrega de las constancias de *mayoría* o asignación en el sistema de representación proporcional, en su caso (Galindo, 2000, p. 393). Contar con una eficiente gestión electoral, que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una *elección*, es necesario para la *legitimidad* de origen que obtienen los gobernantes en las urnas. En la *democracia* de los países de América Latina, específicamente Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, Ecuador y México, una de las soluciones para asegurar *procesos electorales* abiertos, limpios y justos, y generar y aumentar la confianza en las *elecciones*, ha sido la creación de *organismos electorales* independientes como árbitros de la contienda electoral y juzgadores para resolver los conflictos judiciales que se presenten. Estos organismos han desempeñado un papel esencial en los procesos de *democratización*, sobre todo en la fase de transición, y en tanto que las *elecciones* son el prerrequisito de la *democracia*, su carácter, competencia y composición puede determinar si una *elección* es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad (Barrientos, 2010, pp. 2 y 3). Esto ha permitido el perfeccionamiento de la materia electoral que ha propiciado la ulterior despartidización y despolitización de los *procesos electorales* (Barquín, 1994, p. 51).

Un aspecto que tiene repercusión en la proclamación de autoridades electas es, sin duda, la judicialización de las contiendas electorales, donde se presenta el fenómeno de impugnar este tipo de actos realizados por el árbitro electoral ante una autoridad jurisdiccional electoral que, en ciertas ocasiones y después de estudiar el caso, revoca la entrega de los documentos a los ganadores de las *elecciones* por haber contravenido a la norma electoral, y ordena su entrega a quienes, apegados a lo norma, resultaron triunfadores, o procede a la anulación de los comicios.

Algunos ejemplos sobre proclamación de autoridades, relativos a la *elección* presidencial, en algunos países de Latinoamérica son:

En Colombia corresponde al Consejo Nacional Electoral, según el artículo 186 del Código Electoral, hacer el *escrutinio* general de los *votos* emitidos para presidente de la República en el territorio nacional y en las embajadas y consulados colombianos en el exterior, con base en las actas y registros válidos de los *escrutinios* practicados

por sus delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior; conocer de las apelaciones que interpongan los candidatos o sus representantes en el acto de los *escrutinios* generales; hacer la declaratoria de *elección* y expedir las correspondientes credenciales.

En México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde llevar a cabo el cómputo final de la *elección* presidencial, la declaración de validez, si se cumplen los correspondientes requisitos constitucionales y legales, así como la declaración de presidente de la República electo, una vez analizado si el candidato que obtuvo el mayor número de *votos*, reúne los requisitos de elegibilidad a que se refieren los artículos 82 y 83 de la CPEUM (CCDVPE, 2012, p. 6).

En el caso de Perú, el artículo 322 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que, realizado el cómputo nacional de *sufragio* y habiéndose pronunciado el Jurado Nacional de Elecciones sobre las observaciones formuladas por sus miembros o por los candidatos, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones proclama como presidente y vicepresidentes de la República a los ciudadanos integrantes de la fórmula ganadora que hayan obtenido la votación más alta, siempre que ésta no sea inferior a la tercera parte del total de los *votos* emitidos.

Finalmente, en Argentina, el Código Nacional Electoral establece en los artículos 120 y 122 que las Juntas Electorales Nacionales comunicarán los resultados al presidente del Senado de la Nación. El mismo convocará de inmediato a la Asamblea Legislativa, la que procederá a hacer la sumatoria para determinar si la fórmula más votada ha logrado la *mayoría* prevista en el artículo 97 de la Constitución Nacional y, posteriormente, proclamará a los que resulten electos presidente y vicepresidente de la nación, haciéndoles entrega de los documentos que acrediten su carácter.

Vocablos de referencia:

Organismos electorales - Sufragio

Bibliografía:

- Aragón, M. (2007). *Derecho de sufragio: Principio y función*. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf.
- Barquín Álvarez, M. (1994). La calificación de las elecciones en México. En: *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica. Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral* (pp. 43-51). México: UNAM, Corte Constitucional de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.
- Barrientos del Monte, F. (2010, julio). Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina. *Revista de derecho electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, (10), 1-35. Recuperado de: https://works.bepress.com/fernando_barrientos/24/.
- Código Electoral Colombiano. Colombia: Registraduría, 1986. Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/Codigo-Electoral-Colombiano.html>.
- Código Electoral Nacional. Argentina: Cámara Nacional Electoral, 2015. Recuperado de: <http://electoral.gov.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/19945.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados, 2016. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.
- Corona Nakamura, L. A. (2013). Calificación de elecciones: El caso de la elección presidencial de 2012 en México. En: Fajuri Valdez, S. E., et al. (coords.). *Democracia y elecciones*, (pp. 19-36). Salamanca: Ratio Legis.
- Galindo Becerra, E. (2000). *Resultados de votación y calificación de elecciones. Apuntes de derecho electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, (pp. 349-394). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica de Elecciones. Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 1997. Recuperado de: https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/ley_organica_titulo12_computo_proclamacion.html#cap2.
- TEPJF (2012). *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: TEPJF. Recuperado de: http://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf.

PROPAGANDA ELECTORAL

I. Etimología y concepto

La palabra propaganda proviene del latín **propagare**, que significa reproducir, expandir, diseminar o, como su nombre mismo indica, propagar. Se trata de un conjunto de técnicas empleadas para sugestionar a las personas en la toma de decisiones y obtener su adhesión a determinadas ideas.

Se denomina *propaganda electoral* aquella preparada por los *partidos políticos* y candidatos con el propósito de captar los *votos* del *electorado* para conseguir el *mandato* político.

Algunos códigos electorales intentan definir este concepto:

Se entiende por propaganda electoral todo mensaje difundido con el propósito de promover organizaciones políticas y candidaturas, exponer programas de gobierno y/o solicitar el voto. La difusión puede hacerse en actos públicos de campaña o a través de mensajes pagados en medios de comunicación masivos o interactivos (Ley No. 026, Ley del Régimen Electoral, Bolivia, 2010, art. 111).

Entre sus actos están:

(...) las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas (y) el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, 2014, arts. 242, 2 y 3).

La ley chilena concibe la propaganda como

(...) todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales u otros medios

análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía (Ley No. 20.900, Chile, 2016, art. 30).

Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica,

(...) cuando se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral o se pondera o se combate a uno de sus candidatos. Si una publicación se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido, no cabe duda que se trata de propaganda político-electoral (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Resolución No. 65).

En la línea de la jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral de Brasil, para caracterizar la *propaganda electoral* hay que hacer referencia al cargo, a la *candidatura* y a la petición de *votos*, es decir, a los elementos que revelan la intención de conquistar la preferencia e interferir en la voluntad del *elector* (RESPE No. 3628-84/RN, DJE de 18.9.2014).

II. Objetivos y principios que rigen la *propaganda electoral*

La *propaganda electoral* tiene como objetivo la exposición de programas de *gobierno* con la intención de lograr un acercamiento entre el candidato y su público meta, el *elector*, que, a su vez, necesita información sobre las propuestas de partidos y candidatos a fin de que el *sufragio* se ejerza de forma consciente. Constituye un tipo de propaganda política y se distingue de la propaganda partidaria, que tiene por objetivo la divulgación de los programas de los partidos con el fin de aumentar el compromiso por parte del *electorado*.

Los principios que rigen la *propaganda electoral* son los siguientes:

la legalidad (la propaganda se rige por norma imperativa, de orden público, con incidencia **erga omnes**);

la libertad (libertad de expresión e información, en los términos de la ley);

la responsabilidad (los partidos responden por los excesos y abusos cometidos en la propaganda);

la igualdad (todos tienen derecho a la propaganda, ya sea gratuita u onerosa);

el control (los ilícitos pueden ser reprimidos por medio de la policía, por los *organismos electorales* o por el Poder Judicial, siendo pro- hibida, sin embargo, la censura previa).

La libertad de propaganda lícita es principio de cualquier *democracia*, ya que nadie podrá censurar, impedir o perturbar la divulgación, ni tampoco inutilizar o alterar el material transmitido. En obediencia al principio de la legalidad, ningún acto podrá ser considerado ilegal si no existe conducta expresamente prohibida por el ordenamiento jurídico.

Tipos de *propaganda electoral*

La *propaganda electoral* puede ser transmitida por diversos medios: radio, televisión, prensa, folletos, carteles, pancartas, letreros, altavoces, mítines, caravanas, caminatas e internet.

En general, la televisión y la radio son los medios más utilizados por los candidatos, principalmente debido a su amplio alcance. La televisión permite la interacción exclusiva con el *elector*, provocando una relación de intimidad con quienes ven el programa electoral. Para ello, el horario electoral se vale de técnicas de **marketing** utilizadas en la venta de productos comerciales, llegando a los sentimientos del televidente: su esperanza, ambiciones, desilusiones, prejuicios y miedos.

Si bien la internet tiene un alcance más restringido que los medios de comunicación tradicionales, sobretodo la radio y la televisión, las informaciones que trasmiten alcanzan a una parte significativa de la población y confieren una nueva dinámica a las *democracias* contemporáneas, privilegiando la libertad de información con difusión más horizontal, rápida, económica y democrática. Como todo fenómeno social, las relaciones y las consecuencias de esa nueva realidad deben ser reglamentadas de forma armoniosa con los principios y valores tutelados por el orden constitucional de cada país. Por lo tanto, esas herramientas son importantes para asegurar el espacio democrático conquistado

desde el avance de las tecnologías digitales. Por ejemplo, según la ley brasileña se permite la *propaganda electoral* en internet en las siguientes modalidades:

en la página **web** del candidato, del partido o la coalición, basada en un proveedor de servicios de internet establecido en el país; por medio de mensajes electrónicos dirigidos a direcciones registradas gratuitamente por el candidato, partido o coalición; por medio de **blogs**, redes sociales, sitios de mensajes instantáneos y similares, cuyo contenido se genere o edite por candidatos, partidos o coaliciones de iniciativa de cualquier persona natural.

IV. Libertad de expresión e información versus limitaciones a la *propaganda electoral*

Tanto la libertad de información como la de expresión son valores que fundamentan otras libertades, además de ser bases del régimen democrático.

La libertad de información consiste en el derecho individual de comunicar libremente informaciones y el derecho difuso de recibirlas. La libertad de expresión tutela el derecho de exteriorizar las ideas, opiniones, juicios de valor y manifestaciones del pensamiento en general.

En lo que concierne a la libertad de expresión, en el marco de la *propaganda electoral* destaca que las campañas deben contener programas y propuestas, buscando informar al *elector* sobre temas de interés público. Se debe evitar la transmisión de ofensas o acusaciones gratuitas. De hecho, la crítica y el debate, aunque duros y contundentes, deben relacionarse con las propuestas, los programas de *gobierno* y las políticas públicas, evitándose agresiones morales o la difusión de hechos falsos.

En este contexto, si bien ciertas situaciones caen en la esfera íntima de la persona, es evidente que, en el caso de los políticos, guardianes de la confianza y la esperanza de los votantes, el derecho a la intimidad se debilita. En realidad, el derecho que debe prevalecer es el derecho a la información, para que los ciudadanos ejerzan el *sufragio* con plena conciencia.

Por ejemplo, la ley electoral brasileña no tolera la propaganda que calumnia, difama o lesiona a cualquier persona, así como a organismos o entidades que ejercen autoridad pública. Estas conductas son tipificadas como *delitos electorales*. Asimismo, además de reparar el daño moral sufrido por el ofendido en la justicia común, se asegura el derecho de respuesta a quienes sean injuriados, difamados o calumniados, aun de manera indirecta o por afirmación que se conoce falsa, difundida por cualquier medio de comunicación social. Por lo tanto, cualquier persona –física o jurídica– puede invocar el derecho de respuesta, desde el momento en que la ofensa o mentira es transmitida en el horario de *propaganda electoral*.

Se establecen, además, algunas otras limitaciones, siendo prohibidos los siguientes tipos de propaganda:

- de guerra, de procesos violentos para subvertir el régimen, el orden político y social, o de prejuicios raciales o de clase;
- que cause animosidad entre las fuerzas armadas o contra ellas, o de ellas contra las clases e instituciones civiles;
- de incitación al ataque contra una persona o sus bienes;
- de instigación o desobediencia colectiva al cumplimiento de la ley y el orden público;
- que implique oferta, promesa o solicitud de dinero, regalos, rifas, sorteos o ventaja de cualquier tipo;
- que perturbe la paz pública, con alborotos o abusos de instrumentos sonoros o señales acústicas.

En algunos países está prohibido invocar temas religiosos en la *pro-paganda política*, como ocurre, por ejemplo, en Perú: “Está prohibido el uso o la invocación de temas religiosos de cualquier credo, en la *pro-paganda política*” (Ley No. 26859, Perú, art. 188).

V. Igualdad en la disputa electoral

El principio de igualdad impone que a todas las personas se les debe asegurar el mismo tratamiento, no siendo admitida discriminación de especie alguna – a menos que el tratamiento diferenciado sea plenamente justificado, caso en que es objetivamente razonable conceder a unos lo

que a otros se les niega. Ese principio rechaza la concesión de privilegios injustificados a determinada persona, categoría o clase social.

El principio de igualdad adquiere especial relieve para el *derecho electoral* ya que los candidatos a *mandatos* políticos deben contar con las mismas oportunidades, salvo las situaciones previstas por la ley –que tiene en cuenta la protección de otros valores– y las naturales desigualdades que entre ellos se puedan verificar. A modo de ejemplo, en el campo de la *propaganda electoral* todas las partes interesadas, incluidos los partidos y coaliciones, deben tener igualdad de oportunidades para la transmisión de sus programas, pensamientos y propuestas. Esta igualdad es formal, no material, puesto que los partidos más grandes tienen más espacio en los medios. La desigual distribución de tiempo, en este caso, atiende al interés de fortalecer a los partidos, lo que acaba por conferir mayor estabilidad a los *gobiernos*.

De hecho, amparada en el principio de igualdad en la disputa al cargo político-electoral, la ley electoral brasileña prohíbe la utilización indebida de los medios de comunicación social que se materializa en la exposición desproporcionada de un candidato a expensas de otros, a modo a garantizar el equilibrio de la disputa. La exposición masiva de un candidato en los medios de comunicación social a expensas de otros afecta la *legitimidad* y la normalidad de las *elecciones* y es, por lo tanto, pasible de tutela jurisdiccional, a fin de promover el equilibrio de la disputa.

También para asegurar mayor igualdad entre los candidatos, la legislación brasileña delimita su realización a los 45 días anteriores a la *elección*. La limitación temporal, sin embargo, no impide la realización de debates políticos, la participación de afiliados a los *partidos políticos* o de precandidatos en entrevistas, programas, encuentros o debates en la radio, la televisión e internet, inclusive con la presentación de plataformas y proyectos políticos; la realización de encuentros, seminarios o congresos, en ambiente cerrado y a expensas de los *partidos políticos*, para tratar la organización de los *procesos electorales*, discutir las políticas públicas, planes de *gobierno* o alianzas partidarias para las *elecciones*; la realización de consultas previas y su correspondiente distribución de material informativo, la divulgación de los nombres de los afiliados que participarán de la discusión y la realización de debates

entre los precandidatos; la divulgación de actos parlamentarios y debates legislativos; la divulgación de la posición personal sobre cuestiones políticas, inclusive en las redes sociales; la realización, a expensas de los *partidos políticos*, de reuniones a iniciativa de la sociedad civil, medios de comunicación o de los partidos mismos, en cualquier localidad, para divulgar ideas, objetivos y propuestas partidarias.

En cuanto a la limitación temporal, el Código Electoral de Argentina establece que “La campaña electoral se inicia treinta y cinco (35) días antes de la fecha del comicio” y “finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio” (art. 64 bis.). En Chile, “La propaganda electoral por medio de la prensa y radioemisoras sólo podrá desarrollarse desde el sexagésimo hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive” (Ley No. 20.900, Chile, 2016, art. 30).

Otra limitación que tiene por finalidad garantizar la igualdad de chances entre partidos y candidatos tiene que ver con la propaganda hecha por entidades y órganos públicos. En ese sentido, consta en el Código Electoral Argentino que “Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan; expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales” (art. 64). Según la ley peruana:

A partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado le está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, públicos o privados, efectuar propaganda política en favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza (y) También queda suspendida, desde la fecha de convocatoria de las elecciones, la realización de publicidad estatal en cualquier medio de comunicación público o privado, salvo el caso de impostergable necesidad o utilidad pública (Ley No. 26859, art. 192).

VI. Conclusión

La buena utilización de la propaganda busca el fortalecimiento y madurez de la *democracia* por medio de la difusión de ideas políticas y la aproximación entre *candidaturas* y votantes, a fin de que puedan

ejercer el derecho de *sufragio* de forma libre y consciente. Es necesario, sin embargo, que las leyes y los órganos electorales adopten mecanismos para conciliar los principios de libertad de expresión y comunicación con el equilibrio de las disputas electorales, el mantenimiento del orden social y los valores protegidos por el sistema constitucional de cada país.

Vocablos de referencia:

Campañas electorales - Proceso electoral - Medios de comunicación y procesos electorales

Bibliografía:

Cândido, J. J. (2006). *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro.

Bernadi, D. P. S. (2014). *Curso didático de direito eleitoral*. Curitiba: Juruá.

Braga, S. (2011). O uso da internet nas campanhas eleitorais: Balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil. *Revista USP*, (90). Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/34012>.

Gomes, J. J. (2016). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.

González Llaca, E. (1981). *Teoría y práctica de la propaganda*. México: Grijalbo.

Ribeiro, F. (2000). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense.

Rodrigues, M. A., e JORGE, F. C. (2014). *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Schmidt, R., Carneiro, L. P., y Kuschnir, K. (1999). Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, 42 (2). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200003>.

Luciana LOSSIO

Q

QUÓRUM

Expresión que se traduce en (I) la cantidad de miembros que deben estar presentes en un organismo (parlamento) o grupo para que éste pueda reunirse y tomar decisiones válidamente; (II) la cantidad o proporción de firmas/*votos*/votantes necesaria para la realización de un acto electoral o una votación, su validación, o el alcance de un resultado final efectivo.

I. Como expresión que obedece a un principio de orden en el funcionamiento de los cuerpos colegiados, conviene distinguir entre “*quórum*” y “*mayoría calificada*”. Si bien ambos términos constituyen un mecanismo de protección frente a *minorías* casuales, relativas o absolutas, no se debe confundir sus significados. En tanto que la *mayoría* calificada es una cantidad de *votos* emitidos necesaria para adoptar una decisión (por ejemplo dos tercios), el *quórum* se refiere a la cantidad de *votos* potencialmente expresables (de miembros), que están presentes en el momento en que el órgano toma la decisión (relación asistencia-número total de miembros del cuerpo). El *quórum*, por lo tanto, es condición de la *mayoría* calificada, sin perjuicio de que ambas cantidades coincidan.

El *quórum* también encuentra aplicación en *elecciones* y *votaciones* (consultas populares, referendos). En este sentido conviene distinguir entre *quórum* como requisito previo y *quórum* determinable sólo **ex post facto**.

En el caso de las consultas populares a iniciativa de grupos minoritarios de la sociedad, el *quórum* representa un requisito previo necesario para la realización de un referéndum. El *quórum* consiste aquí en la cantidad mínima necesaria de firmantes o firmas reunidas (cifra absoluta

o relativa) exigida para poner en marcha (convocatoria) el proceso de consulta popular. Si el quórum no es alcanzado, la votación no tiene lugar.

En el caso del *quórum* determinable sólo **ex post facto**, se puede distinguir entre “proporción de *votos*”, “*quórum* de representación” y “*quórum* de participación”. El primer significado se encuentra relacionado con el sistema de *mayoría* relativa. En este sentido, el *quórum* se refiere a la cantidad o proporción mínima de *votos* (porcentaje del total de *votos* emitidos) que un candidato o un partido debe haber obtenido para consagrarse como ganador y por ende ser considerado como electo. Así, en Costa Rica, en las *elecciones* presidenciales, más allá de la *mayoría* relativa, se requiere el 40% de los *votos* emitidos para ser elegido presidente en caso de no haber alcanzado la *mayoría* absoluta de *votos*. El “*quórum* de representación” coincide en su definición con el término “barrera legal de representación”, siendo por cierto este último más adecuado. Se trata de la cantidad o porcentaje mínimo de *votos* que un partido o una *lista* debe obtener en una *elección* a fin de lograr representación (escaños) en el parlamento o congreso. El “*quórum* de participación”, por último, se refiere a una cantidad mínima necesaria de *electores* que deben emitir su *voto* (participación electoral) para que el acto electoral llevado a cabo pueda ser considerado como válido. Este requisito es exigido por varias leyes electorales del Oriente de Europa y gobierna especialmente la consulta popular cuando se exige un porcentaje de participación para que la votación resulte válida. En Uruguay, el país con mayor tradición de consulta mediante referéndum en Latinoamérica, se pide un 35% de participación (votantes sobre *electores* inscritos), y desde 1917 unas doce veces, es decir, en casi la mitad de los referendos, la votación no sobrepasó este *quórum*. En Colombia, en 2003, el *quórum* fue de 25% de los *electores* inscritos, barrera para cada una de las quince preguntas planteadas. Este requisito fue cumplido sólo con relación a la primera cuestión (Nohlen, 2005).

En síntesis, en las tres últimas acepciones mencionadas, si bien el nivel del *quórum* es fijado de antemano, su cumplimiento puede determinarse sólo después de realizado el acto electoral (por eso **ex post facto**). Para los referendos, en cambio, el *quórum* puede constituir también un requisito previo. Recién una vez cumplido el mismo, puede tener lugar la votación.

Vocablos de referencia:

Barrera electoral - Democracia directa - Sistemas electorales

Bibliografía:

Nohlen, D. (2005) (ed.). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.

Dieter NOHLEN

R

RECINTO ELECTORAL

Recinto (del latín **recintus**: cercado) es, según el Diccionario de la Lengua Española, un “espacio, generalmente cerrado, comprendido dentro de ciertos límites” (RAE, 2014). En materia electoral se ha dicho que es el “local acondicionado para el ejercicio cabal del voto ciudadano” (Planas, 2000) o “el lugar donde el elector ejerce su derecho de sufragio” (Fleischhacker, 1998, pp. 555-566) y, en tanto tal, forma parte de las “instalaciones electorales” (Planas, 2000).

I. Definición y elementos conceptuales

En una más completa conceptualización, podríamos definirlo como el establecimiento (o espacio de un establecimiento) designado por la autoridad competente para que tengan lugar las operaciones inherentes al ejercicio del derecho al *sufragio*.

El término *recinto electoral* o de votación se utiliza en las *legislaciones electorales* de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay; las normas de Brasil, Costa Rica, España, Perú, República Dominicana y Uruguay le denominan “local de votación”; en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela se le denomina “centro de votación”. En Argentina se utiliza indistintamente “establecimiento o local de votación”. En Brasil y Costa Rica se denomina recinto al espacio inmediato a la mesa electoral propiamente dicha.

II. Alcances

Las operaciones electorales directa o indirectamente vinculadas al *recinto electoral* abarcan el acondicionamiento y custodia de dichos espacios; la preparación de las mesas electorales (también denominadas *mesas de votación*, casillas, comisiones electorales o juntas receptoras de votos) y de las cámaras secretas (también llamadas cuarto oscuro o cabina electoral); la ubicación espacial de los dispositivos de votación (papeletas, urnas, sobres o dispositivos electrónicos); la identificación de *electores*; el acto efectivo del *sfragio*; el recuento de los *votos*; la confección de la documentación correspondiente a cada mesa electoral, y la entrega a la autoridad designada de materiales, urnas y documentación para su traslado ante los órganos electorales competentes.

Existen normas referidas a los *recintos electorales* – mayoritariamente concordantes– relacionadas con la ubicación, designación y señalización de los recintos; la seguridad y custodia electorales; la prohibición y limitación de la *propaganda política* en los alrededores y el interior de los recintos; la ubicación y organización de las mesas electorales y las cabinas de votación; los derechos de los representantes de las agrupaciones políticas.

Respecto de la ubicación de los recintos, la mayoría de las normas se inclinan por su instalación en establecimientos públicos (preferentemente escolares o instalaciones deportivas) o privados, aunque Perú, Guatemala, Ecuador y Colombia prohíben estos últimos.

Asimismo, la mayoría de los Estados prohíbe la utilización de instalaciones militares o policiales, partidarias o residencias de funcionarios públicos; en Argentina se prohíbe el funcionamiento de locales partidarios abiertos a menos de 80 metros del *recinto electoral*.

En general, las normas establecen la prohibición de actividad proselitista y fijación de publicidad electoral en el interior del recinto, y encargan a los responsables de la organización electoral la eliminación de la publicidad político-partidaria. Fuera del recinto suele haber una zona de restricción respecto de la actividad proselitista, que varía de país a país.

Los *recintos electorales* deben estar identificados externamente no sólo respecto de su denominación, sino también de las mesas electorales

que funcionan en su interior. Asimismo, en muchos casos, se fijan externamente o en la zona de la entrada, las listas de *electores* asignados a cada mesa y carteles con las listas de candidatos y *partidos políticos* que compiten en las *elecciones*. Internamente debe diseñarse un sistema de señalización que oriente al ciudadano para permitir una circulación eficaz que evite la congestión interna de los recintos, con los consecuentes riesgos de seguridad.

La designación de los locales electorales está a cargo de las autoridades electorales, las que, generalmente, en la organización electoral de cada Estado, se encargan de la ejecución de los aspectos logísticos locales (juntas electorales departamentales o distritales y similares).

En la legislación y la práctica electorales de la mayoría de los países de Iberoamérica existe, con distintas denominaciones, la figura de responsable de recinto o delegado de la autoridad electoral, quien tiene capacidades organizativas del recinto, de enlace con la autoridad electoral de la jurisdicción o en materia de comunicaciones, pero no está considerado autoridad electoral respecto de las *mesas de votación*, a cuyos mandos únicamente puede orientar o asistir.

III. Características especiales

Durante la jornada comicial y, en algunos casos, desde 24 o 48 horas previas a la misma, los recintos gozan de una consideración jurídica especial, quedando transitoriamente bajo la jurisdicción de la autoridad electoral y sujetos a la custodia policial o militar, según lo establezca la legislación de cada país. En el mismo sentido, sin perjuicio de la actividad originaria a que estuviera dedicado el establecimiento designado como *recinto electoral*, las actividades ordinarias se suspenden y se procede a disponer lo necesario para la ubicación de las mesas electorales y las cabinas de votación.

Asimismo, los recintos deben contar con al menos un lugar cerrado donde se depositen materiales y documentación que se despliega con anterioridad al inicio de la *jornada electoral*.

Existen excepciones, como en España, donde en determinados establecimientos coexisten actividades habituales con los *recintos electorales*. Por ejemplo, en colegios religiosos coexisten la misa dominical con la instalación de *mesas de votación*.

Progresivamente, los órganos electorales deben prestar más atención a las condiciones estructurales de los recintos por dos razones: la accesibilidad electoral y la existencia de electricidad y conectividad para la utilización creciente de tecnología en distintos subprocesos relacionados con la *elección*.

En los últimos años, la mayoría de los países ha avanzado estandarizando prácticas o incorporando normas de accesibilidad electoral², entendida a los efectos restringidos del presente documento³, como la garantía del pleno e integral acceso de la población al ejercicio del derecho de *sufragio*.

En este sentido se despliega una nueva consciencia sobre la universalidad del derecho al *sufragio*, donde la dimensión física del recinto juega un papel, habida cuenta que debe tenderse a eliminar toda barrera arquitectónica que suponga una dificultad para personas con discapacidades. Siguiendo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo:

(...) las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 13/12/2006, art. 1 **in fine**).

En lo referido al núcleo de la temática, el artículo 29 establece textualmente:

Ver Perú, Directiva No. D01.0-2002-GFCE/ONPE, Facilidades para la Emisión del Voto de los Ciudadanos y Ciudadanas con Discapacidad y su Empadronamiento, aprobada por Resolución Jefatural No. 341-2002-J- ONPE, 2002; España, Real Decreto 422/2011 de 25 de marzo, Reglamento sobre las Condiciones Básicas para la Participación de las Personas con Discapacidad en la Vida Política y en los Procesos Electorales, art. 3; EE.UU., Acta de Accesibilidad al Voto para Ancianos y Personas con Discapacidades, 1984; Argentina, Recomendaciones sobre Accesibilidad Electoral, Cámara Nacional Electoral, 2015, recuperado de: http://www.electoral.gov.ar/publicaciones/2015/folleto_accesibilidad_justificado.pdf.

Una definición más completa de accesibilidad electoral refiere al conjunto de medidas a tener en cuenta a fin de garantizar el pleno e integral acceso de la población a los procesos políticos y electorales, detectando y resolviendo las barreras existentes tanto sean físicas como comunicacionales y socioculturales.

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

Finalmente, respecto de los requerimientos de infraestructura energética y de comunicaciones, la autoridad a cargo de la designación de los *recintos electorales* debe contar con información sobre la provisión de energía eléctrica e iluminación, las formas de conexión a la red eléctrica y la ubicación de las mismas, así como la cobertura de conectividad de

voz y/o datos para la eventual utilización de dispositivos tecnológicos de reconocimiento de *electores*, *escrutinio de votos* o *voto electrónico*.

Vocablos de referencia:

Mesas de votación

Bibliografía:

Fleischhacker, H. (1998). Recinto y urnas. En: Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE/ IIDH.

Planas, P. (2000). Instalaciones electorales. En: IIDH CAPEL. *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José: IIDH.

RAE (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, (23 ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

Alejandro TULLIO

REDES SOCIALES DIGITALES Y POLÍTICA

I. Breve génesis del concepto

Internet funciona desde hace más de dos décadas (1995) con las características que le conocemos en la actualidad: una gran red abierta e interconectada (Castells, 2001). Desde entonces, su difusión ha sido constante, aunque a distintas velocidades, afectando tanto a la economía como a los patrones de comunicación, a la producción cultural y a la misma manera de participar en la *política* e interactuar socialmente. Los cambios son cuantitativos y cualitativos, y son propulsados por la difusión de la red y por su propia transformación (Garret, 2006).

Las redes sociales digitales forman parte de la última ola de innovaciones, caracterizada por la rápida expansión de comunidades virtuales y la puesta a disposición del público de tecnologías y herramientas que facilitan la actividad **online** (Chadwick, 2012). Comparada con la primera fase de internet (identificada como **web 1.0**), en que los usuarios eran mayormente pasivos, en esta nueva etapa (**web 2.0**) se crean herramientas

que facilitan que los usuarios sean activos publicando y difundiendo in-formación por múltiples canales.

II. Definición y elementos conceptuales

Las redes sociales digitales son plataformas de comunicación virtual que permiten la creación de contenidos a los propios usuarios a través de sencillas herramientas de edición, publicación e intercambio de información entre participantes. Estos medios digitales incluyen **blogs**, redes profesionales, de grupos de interés y foros, entre otros. Las redes sociales más difundidas globalmente son Facebook y Twitter, creadas en 2006 y 2007 respectivamente, aunque hay muchas otras. Ambas son de acceso gratuito y no son redes políticas por definición, pero sus potencialidades se vinculan con la expansión de la *democracia electrónica*.

Facebook presenta dos modelos, el perfil (con restricción al número de contactos y asociación vinculada al acuerdo mutuo entre miembros de la red) y la página (sin restricción al número de “seguidores”). Twitter es una red abierta por defecto (todas las publicaciones, denominadas **posts**, son visibles para cualquiera que las busque en la red) y tiene una restricción espacial, pues las publicaciones tienen un límite de 140 caracteres.

La enorme cantidad de usuarios con que cuentan estas redes ha permitido que se conviertan en espacios de discusión, intercambio de información y organización de actividades. Cabe destacar que la mayoría de la información que circula por la red no es política; sin embargo, algunos hechos recientes han mostrado su profunda incidencia al ampliar el ágora pública y facilitar la organización de campañas políticas, principalmente cuando son promovidas por la misma *ciudadanía* (Anduiza, Jensen y Jorba, 2012; Breuer y Welp, 2014). Una de las claves de esta difusión radica en la modificación sustancial de los patrones de comunicación. Los medios digitales se diferencian de los medios de comunicación de masas por los cambios en el rol atribuido a los usuarios (activos ante los medios digitales, pasivos ante los medios masivos) y la producción y puesta en circulación de contenidos (de muchos a muchos y con mayor horizontalidad en el ámbito de los medios digitales; de uno a muchos y con control jerárquico de la producción y difusión en el ámbito de los medios masivos) (Chadwick, 2012).

En síntesis, los componentes fundamentales de esta potencial incidencia de los medios digitales en el ámbito político provienen de:

El cambio en la producción y circulación de información. De muchos a muchos y con posibilidades de llegar a una audiencia global (debe resaltarse la idea de “posibilidad”, ya que del tamaño de la red de cada individuo y de su posición dependerá la capacidad de difusión de un determinado usuario).

La facilidad de uso. Con herramientas que no requieren de un nivel de especialización elevado, aunque sí de acceso a la infraestructura y conocimientos básicos.

El bajo coste. Los medios digitales que han tenido mayor impacto político recientemente, como Twitter, son de acceso gratuito, lo que facilita el acceso y potencia las capacidades de llegada (nuevamente, se requiere del acceso a la infraestructura).

La instantaneidad. La información es accesible de inmediato globalmente para quien cuente con un dispositivo (teléfono inteligente, tableta, computadora o aparato similar) y una conexión a internet. A su vez, la posibilidad de grabar vídeos o tomar fotos y subirlas a la red convierte a cualquier ciudadano en un potencial testigo y denunciante.

III. Actores y tendencias

A. Políticos y partidos

Algunos analistas consideran que los *partidos políticos* se encuentran en una fase de transición, viendo decrecer sus niveles de apoyo mientras la acción política se manifiesta a través de nuevas organizaciones y *movimientos sociales*. En este contexto, la difusión de medios digitales se ha identificado como una herramienta con potencial para superar la crisis, ya que permite a partidos y políticos establecer más y/o mejores lazos con la *ciudadanía*. Los partidos, y aún más los políticos individualmente, se muestran cada vez más activos en las redes sociales (Welp y Marzuca, 2016). Por otra parte, algunos escándalos políticos recientes también han tenido una profunda expresión en las redes sociales, como ocurrió, por

ejemplo, con el caso Nissman en Argentina (Calvo, 2015), mostrando que en ocasiones los políticos podrían preferir las redes sociales para comunicarse con la *ciudadanía*, sin intermediación de otros actores. Esto establece un complejo circuito de interacciones en que los medios masivos difunden posteriormente la información publicada en las redes, creando nuevas dinámicas en la formación de la *opinión pública* y la construcción de las noticias.

Organizaciones de la sociedad civil

El *acceso a la información* es una pieza fundamental para fortalecer la *democracia* representativa. La puesta a disposición de la *ciudadanía* de información detallada sobre programas, trayectorias profesionales y públicas de los representantes, y el debate de ideas y propuestas entre candidatos, es la base para una elección racional y para la exigencia de *rendición de cuentas*.

Las nuevas tecnologías pueden acompañar al proceso preelectoral en la medida en que facilitan la reunión y difusión de información. No es casual que los proyectos de seguimiento de *campañas electorales* hayan proliferado en los regímenes democráticos de distintos lugares del mundo, promovidos por universidades y/o *organizaciones de la sociedad civil*. Por ejemplo, los sistemas de orientación del *voto* (**voting advice application**) buscan proporcionar información sobre los candidatos que compiten electoralmente (*partido político*, ocupación, trayectoria) y pedir a estos candidatos que se definan sobre una serie de cuestiones identificadas como centrales para la *campaña electoral* y el futuro *gobierno*.

Otras iniciativas de rápida difusión son las de seguimiento de la actividad legislativa, que han encontrado en las tecnologías digitales un soporte ideal para facilitar el control sobre los representantes y dar mayor *transparencia* a los procesos legislativos (Congreso Visible en Colombia fue una de las pioneras). Todas estas iniciativas se difunden a través de internet y las redes sociales, aunque su éxito depende también del involucramiento de los medios tradicionales (Ortiz del Amo y Welp, 2013).

Ciudadanía

Las redes sociales están incrementando la capacidad de organización de la *ciudadanía*. Los estudios sobre el tema dan cuenta de cómo los activistas ya han incorporado estos instrumentos para la comunicación interpersonal y la organización de la acción colectiva (Harlow, 2014). Potencialmente, esto abre las puertas a nuevas formas de organización y protesta.

Pese a la diversidad de movimientos, que incluyen desde acciones ligadas a la denominada “primavera árabe” o protestas como la de “los indignados” en España (Martí i Puig, 2011), se pueden señalar algunos elementos comunes. Entre éstos, destacan unas estructuras organizativas más flexibles y descentralizadas que las que caracterizaron a instituciones surgidas durante la sociedad industrial, como los sindicatos (organizados en estructuras rígidas y jerárquicas, con objetivos concretos, asociados a grupos determinados, etc.) (ver *Movimiento social*).

Otro elemento destacado de los nuevos movimientos es su capacidad de articulación con otras organizaciones que funcionan más allá de sus fronteras, y la combinación de reclamos locales y luchas globales. Estas formas de protesta y lucha organizada también han puesto mayor énfasis en los valores, en los métodos de toma de decisión –con el asambleísmo como forma destacada– y recurren a la tecnología como una herramienta o instrumento central para organizarse y comunicarse de acuerdo con estos valores.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Ciudadanía - Democracia directa - Democracia electrónica - Movimiento social - Participación política

Bibliografía:

- Anduiza, E., Jensen, M., y Jorba, L. (2012). *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breuer, A., y Welp, Y. (eds.) (2014). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. UK: Routledge.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de twitter en Argentina. Tuiteando #Nisman*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Chadwick, A. (2012). Recent Shifts in the Relationship between the Internet and Democratic Engagement in Britain and the United States: Granularity, Informational Exuberance, and Political Learning. En: Anduiza, E., Jensen y Jorba (eds.). *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, K. (2006). Protest in an Information Society: a Review of Literature on Social Movements and New ICTs. *Information, Communication & Society* 9 (2), 202-24.
- Harlow, S. (2014). Social Change and Social Media: Incorporating Social Networking Sites into Activism in Latin America. En: Breuer, A., y Welp, Y. *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, (pp. 127-145). Londres-Nueva York: Routledge.
- Martí i Puig, S. (2011). 15M: The Indignados. En: Bryne, J. (ed.). *The Occupy Handbook*, (pp. 209-217). Nueva York: Back Bay Bokss.
- Ortiz del Amo, M., y Welp, Y. (2013). *Sociedad Red. Estado, Economía y Sociedad en la era de la Información*. Editorial UOC.
- Welp, Y., y Marzuca, A. (2016). La política en la era de la información. Estudio de la presencia en internet de partidos políticos y representantes de Argentina, Paraguay y Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos* 4, 199-224.

Yanina WELP

REELECCIÓN

I. Concepto

El vocablo *reelección* está compuesto por el término latín **electio**, del verbo **eligere**, elegir, y el prefijo **re-**. Significa volver a elegir (Capitant, 1978, p. 468).

La *reelección* es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo, una o más veces, para la misma posición. Por lo general se realiza mediante asambleas electorales en las cuales participan todos o una gran mayoría de los ciudadanos de un país por medio del *sufragio*, directo o indirecto. Se usa

principalmente para la designación de funcionarios que ocupan cargos políticos, administrativos o representativos. También se pueden reelegir cargos para otras funciones sujetas legalmente a tiempo limitado, como es frecuente en organismos judiciales y otros, por escogencia institucional y procedimientos de segundo grado.

En el lenguaje político común, el término *reelección* tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del *mandato* del titular del Poder Ejecutivo, es decir, la presidencia de la República.

Destacan dos sentidos de la palabra *reelección*: la continuidad y el continuismo. Ambas se relacionan con otro concepto también cubierto por la *reelección*: la alternancia en el *gobierno*.

Stepan (1997, citado por Barreto, 1998, p. 77), defensor del sentido de continuidad, indica que son tres los argumentos democráticos que fomentan la adopción de la práctica de la *reelección*:

la libertad de votar, vinculada a la opción del votante por traer de nuevo a la *representación política* que, a su juicio, reúne los atributos necesarios para mantenerse en el cargo;

la libertad de ser elegido, una vez que se cumplan las condiciones personales básicas establecidas por la ley;

la responsabilidad del supuesto candidato que somete a *escrutinio* público el juicio de los resultados de su *gobierno*.

Bajo la idea del continuismo –y de forma peyorativa–, Tocqueville argumenta que

La intriga y la corrupción son vicios naturales de los gobiernos electivos. Pero, cuando el jefe del Estado puede ser reelegido, esos vicios se extienden indefinidamente y comprometen la existencia misma del país. Cuando un simple ciudadano quiere ascender por medio de la intriga, sus maniobras no pueden ejercitarse sino sobre un espacio circunscrito. Cuando, al contrario, el jefe del Estado mismo se lanza a la liza, usurpa para su propio uso la fuerza del gobierno (1848, p. 149).

Desde ese punto de vista, la *reelección* dañaría los principios de con-mutación en el *poder*, el plazo y la equidad en las condiciones de *compe- tencia política*, ya que estos conceptos están vinculados al de *democracia* (Barreto, 2009, pp. 97-115).

II. Características

La *reelección* es autorizada constitucionalmente:

Por omisión. El texto constitucional no dice nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida la *reelección*, ella es permitida sin restricción alguna. Por ejemplo, el Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, 1952, sobre el Gobernador.

Por disposición expresa. El texto constitucional autoriza en su contenido la *reelección*. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos de América, Enmienda XXII, autoriza la *reelección* por una sola y única vez para el periodo inmediato. Antes de esta enmienda, el Presidente de la Unión podía reelegirse sin límites. Por ello, Franklin Delano Roosevelt pudo ser electo una vez y reelecto tres veces.

La *reelección* puede ser prohibida:

Para un periodo inmediato. Por lo general, las constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar, si aspira repetir, uno, dos o más periodos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución de Uruguay de 1967 prohíbe la *reelección* por el periodo siguiente; igualmente las constituciones de Haití, de 1987, y de Chile, de 1980.

Para siempre y de manera definitiva. Hay constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera definitiva y absoluta. Por ejemplo, la Constitución de Guatemala, de 1985, la de Colombia, de 1991, la de Paraguay, de 1993, y la de México, de 1917.

III. Historia

En América Latina la *reelección* ha sido y es utilizada por muchos *gobiernos*, principalmente debido a sus características socioeconómicas y ambientales, su tradición histórica y su sistema preponderantemente presidencialista.

En ocasiones, la *dictadura* utiliza la apariencia de evitar la *reelección* inmediata; en esos casos, el déspota busca sustitutos manejados por él, quienes resultan simples testaferros o títeres. Como ejemplos están Venezuela, en la época de Juan Vicente Gómez (1908-1935), República Dominicana, con Rafael L. Trujillo (1930-1961), y Nicaragua, con la familia Somoza (1935-1979). En esos periodos se celebraban supuestas *elecciones*, tales como votaciones obligadas, farsas electoreras u otras imposturas, en las cuales el tirano simulaba entregar el mando a otro individuo. En otras ocasiones, el dictador continuó su *mandato* sin interrupciones, como es el caso de Porfirio Díaz en México (1884-1911), José Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay (1814-1840), entre otros.

En la República de Haití, la *reelección* ha sido algunas veces consagrada de forma permanente y vitalicia. Así, la Constitución de 1816, en su artículo 142, dice textualmente: “La Presidencia de Haití es Vitalicia”. De esa manera gobernaron los presidentes Alexandre Pétion y Jean Pierre Boyer (1806-1843). En su artículo 164, la Constitución de 1964 eligió a Francisco Duvalier como Presidente Vitalicio, posición que heredó su hijo, Juan Claudio Duvalier (1957-1986).

En épocas recientes, aunque permanece en la mayoría de las constituciones del continente americano la prohibición o limitación de la *reelección*, hay casos en que se ha establecido legalmente por periodos consecutivos, como en Argentina y Venezuela. En Francia, país de gran incidencia en la formación de la legislación de América Latina, hoy regida por la Constitución de 1958, el presidente de la República es indefinidamente reelegible, lo cual para algunos tratadistas resulta una regla excepcional en el derecho comparado.

IV. Referencia

Como referencia ilustrativa sobre este tema, resulta oportuno reproducir los conceptos del ilustre constitucionalista de principios de siglo, Eugenio María de Hostos, nativo de Puerto Rico, en su libro “Lecciones de derecho constitucional”, cuando dice lo siguiente:

Todo, pues, lo que directamente puede preceptuarse con respecto a la duración de los funcionarios ejecutivos es que el tiempo de

sus funciones sea tan corto como conviene a su responsabilidad, tan largo como importa a la regularidad administrativa y tan frecuente como es necesario para que los funcionarios mantengan viva en la mente popular la idea de que el poder es de la Sociedad entera (1908, p. 415).

V. Constituciones americanas

La *reelección* actualmente es contemplada en varios países de América de la siguiente manera:

Argentina: Constitución de 1853, restablecida en 1983 y reformada nuevamente el 22 de agosto de 1994. *Reelección* por un solo periodo consecutivo, siendo cada uno de 4 años; nueva elección con el intervalo de un periodo (art. 90).

Bolivia: Constitución de 2009. El periodo de *mandato* es de 5 años y la *reelección* se aplica una sola vez de manera continua (art. 168).

Brasil: Constitución de 1988. Se reconoce la posibilidad de *reelección* presidencial para un segundo *mandato* a partir de la modificación de la Constitución brasileña de febrero de 1997 (arts. 14, § 5 y 82).

Chile: Constitución del 21 de octubre de 1980. El *mandato* dura 4 años y el presidente no puede ser reelegido para el periodo siguiente (art. 25).

Colombia: Constitución de 1991, modificada en 2015. No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia; esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio (art. 197).

Costa Rica: Constitución de 1949 permite la *reelección*. La sentencia 2771/2003 del Tribunal Constitucional anuló la reforma de 1969 que prohibía la *reelección* en forma absoluta.

Cuba: Constitución del 24 de febrero de 1976, actualizada por la ley de reforma constitucional de 12 de julio de 1992. Presidente del Consejo de Estado y jefe de Estado y de *gobierno* elegido en forma

periódica por la Asamblea Nacional del Poder Popular, a su vez elegida por un término de 5 años, que sólo podrá extenderse por acuerdo de la propia Asamblea en caso de guerra o en virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las *elecciones* y mientras subsistan tales circunstancias (arts. 72 y 74).

Ecuador: Constitución del 2008. El presidente de la República tiene un *mandato* de 4 años y está apto para la *reelección* por una sola vez (art. 144).

El Salvador: Constitución de 16 de diciembre de 1983, reformada en 1991. Prohibida la *reelección* presidencial consecutiva del que haya desempeñado la presidencia de la República por más de 6 meses, consecutivos o no; sin prohibición para el periodo no consecutivo, es decir, tras un nuevo periodo presidencial de 5 años (art. 152).

Estados Unidos de América: Constitución del 7 de septiembre de 1787. Ninguna persona podrá ser electa más de dos veces para el cargo de presidente; tampoco podrá ser elegido más de una vez para este cargo quien lo haya desempeñado más de 2 años de un periodo para el cual otra persona fuera electa como presidente (Enmienda XXII, Sección 1).

Guatemala: Constitución del 31 de mayo de 1985, con reforma de 1993. Prohibida la *reelección* o prolongación del periodo presidencial de manera definitiva (art. 187).

Haití: Constitución del 10 de marzo de 1987. Prohibida la *reelección* para el periodo inmediato, al igual que el beneficio de la prolongación del *mandato*; es posible la asunción de un nuevo *mandato* tras haber transcurrido un intervalo de 5 años; en ningún caso se puede pretender un tercer *mandato* (arts. 134-3).

México: Constitución del 5 de febrero de 1917, reformada y adicionada. Prohibida la *reelección* de manera definitiva (art. 83).

Nicaragua: Constitución del 9 de enero de 1987, reformada en 2014. Con la reforma la Constitución pasó a silenciarse con respecto a la *reelección* presidencial. Antes de ella estaba permitida por una sola vez.

Panamá: Constitución del 11 de octubre de 1972, reformada en 2004. El presidente y el vicepresidente de la República no pueden ser reelegidos para el mismo cargo en los dos periodos presidenciales inmediatamente siguientes (art. 178).

Paraguay: Constitución del 20 de junio de 1992. Prohibida la *reelección* de manera definitiva (art. 229).

Perú: Constitución del 31 de octubre de 1993, con reformas del 2000. No está permitida la *reelección* inmediata; transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular (art. 112).

República Dominicana: Constitución del 13 de junio de 2015. El presidente de la República puede optar por un segundo periodo constitucional consecutivo y no puede postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia de la República (art. 124).

Uruguay: Constitución del 1967. Prohibida la *reelección* presidencial para el periodo constitucional siguiente; para volver a desempeñar las funciones se requerirá que hayan transcurrido 5 años desde la fecha de su cese (art. 152).

Venezuela: Constitución del 17 de noviembre de 1999, con reformas del 2009. El periodo de *mandato* es de 6 años y se posibilita la *reelección* (art. 230).

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Democracia - Democratización - Derecho electoral - Elecciones

Bibliografía:

- Barreto, A. (2009). *Reeleição para o executivo municipal no Brasil (2000- 2008)*. *Debates* (UFRGS), 3, 97-115.
- Barreto, L. (1998). *Reeleição e continuísmo: Aspectos históricos, doutrinários, políticos e jurídicos da Emenda Constitucional No. 16*. Río de Janeiro: Lúmen Júris.
- De Hostos, E. M. (1908). *Lecciones de Derechos Constitucional*. París: Nueva Edición.
- Ferreira Pinto, J. C. (1978). *Derecho Constitucional*, (v. II). Buenos Aires.
- Guzmán, R. A. (1997). *Constituciones políticas de América Latina*. Santo Domingo.

Mariñas Otero, L. (1968). *Las constituciones de Haití*. Madrid.

Tocqueville, A. de (1848). *La democracia en América*, (12a. ed.). Recuperada de: <https://mercalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>.

Julio Genaro CAMPILLO (+)

Torquato JARDIM

Lilian Claessen de Miranda BRANDÃO

REFORMA ELECTORAL

I. Concepto, alcances y fronteras porosas

Existen visiones distintas sobre las áreas que abarca la *reforma electoral*. La literatura clásica de las ciencias políticas, de impronta europea y norteamericana, la define como la variación de la *fórmula electoral*, el umbral, la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995). Las concepciones en América Latina ofrecen una perspectiva más amplia. Incorporan aspectos como la *reelección*, la duración de los *mandatos*, la *cuota de género* y la selección de candidatos (Dosek y Freidenberg, 2016, pp. 30-32). Probablemente algunos de estos campos se superponen con la concepción clásica de las *reformas políticas*.

La *reforma electoral* es el cambio de reglas en el *sistema electoral*. Pertenecen a esta categoría, entre otros, las características de los *organismos electorales*, las reglas de la *competencia electoral*, las modalidades de *elección*, las características de la emisión del *sufragio*, los procedimientos y mecanismos de organización técnica y de administración de *justicia electoral*.

La *reforma política* y la *reforma electoral* tienen puentes de circulación, fronteras porosas, cabalgan temas comunes y, con frecuencia, las reformas constitucionales o de la legislación las abarcan simultáneamente

(Zovatto y Orozco, 2008). Por esa razón, *actores políticos*, investigadores, *organismos electorales* y medios de comunicación las tratan a menudo de manera indistinta, incluso como un concepto unificado.

Sin duda, es útil asumir que las *reformas políticas* y las electorales comparten áreas grises, admitir la dificultad de establecer una definición que trace límites claros, precisos y compartidos por la comunidad académica, y comprender que en el sentido común de los *actores políticos*, ambos conceptos son próximos, al menos en un aspecto: toda *reforma electoral* puede considerarse *política*, en tanto que la propuesta inversa no es necesariamente cierta.

Para esta voz, el concepto “reforma” posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma de la valoración positiva del lenguaje cotidiano; a la “contrarreforma” también se le asigna un sentido neutro, sin connotaciones negativas.

II. Mecanismos para la *reforma electoral*

La *reforma electoral* puede producirse por vías distintas. La de mayor envergadura es de rango constitucional, por decisión parlamentaria (normalmente supone *mayorías* calificadas o plazos especiales), referendo o, incluso, por la promulgación de una constitución elaborada por una asamblea constituyente. El esquema habitual es de orden legislativo: la aprobación de una ley orgánica u ordinaria en el parlamento.

Entre las vías heterodoxas destaca la judicial, cuando la máxima autoridad constitucional o judicial adopta resoluciones que, en la práctica, modifican las reglas del juego, como las características y requisitos para la magistratura electoral en El Salvador (FUSADES, 2015). Los *organismos electorales* han demostrado también capacidad reformadora mediante el uso de sus facultades reglamentarias o las sentencias, en el caso de los tribunales electorales.

Las *reformas electorales* comparten una inspiración común con las *reformas políticas*: ampliar la base de *legitimidad* y de participación en la *democracia*; aumentar la confianza en las reglas, las instituciones y los actores; construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales y garantizar procedimientos aceptados; asegurar *elecciones* íntegras,

momento privilegiado de construcción de la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático, y que ese impulso perdure entre *procesos electorales*.

III. Tendencias de la *reforma electoral* en América Latina

Las *reformas electorales* en América Latina se asemejan a una cantera abierta. Varios países no han celebrado dos *elecciones* consecutivas con el mismo marco normativo. Incluso, Panamá contempla la figura legal de un proceso de reforma después de cada *elección*.

Más allá de las particularidades nacionales, las *reformas electorales* siguen patrones comunes (Romero Ballivián, 2016, pp. 93-134). Ellas han contribuido a elevar el estándar de *calidad de las elecciones* (PNUD/ OEA, 2011, p. 65), aunque permanece el reto de traducir el mejoramiento en una mayor confianza ciudadana en la limpieza de las competencias (Latinobarómetro, 2015, pp. 62-64).

Las principales líneas de la *reforma electoral* conciernen la composición y la estructura de los *organismos electorales*; la búsqueda de la equidad; la ampliación de la participación; la *transparencia* de los procesos; el uso de la tecnología.

Composición y estructura de los *organismos electorales* y el debate sobre la “última palabra”

América Latina hizo un aporte significativo al esquema mundial de organización de las *elecciones* con el *organismo electoral* permanente, centralizado, especializado y autónomo (Jaramillo, 2007, p. 372). Dentro de ese esquema, hay variantes en la composición y la estructura.

La composición puede ser partidista, es decir, asegurar la imparcialidad del árbitro mediante el control cruzado de los *actores políticos*, reservando las magistraturas para los partidos con mayor votación, o partir del principio contrario: colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una integración apartidista. El primer modelo predominó en la *transición a la democracia* y ha demostrado capacidad para resolver *elecciones* reñidas en contextos polarizados. Sin embargo, cede progresivamente el paso al segundo, considerado más idóneo para

garantizar la independencia e imparcialidad de la autoridad electoral. Si la evidencia empírica respalda tal supuesto (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009, pp. 15 -40), el reto para los *sistemas políticos* que lo adoptan es conseguir la correspondencia entre la norma y la realidad.

La estructura puede ser unificada, con un organismo encargado de las tareas técnicas de la *elección* y de las jurisdiccionales; en Panamá o Paraguay, además administran el *registro civil* y el servicio de identificación. Desde finales del siglo XX gana terreno otro diseño, que divide las funciones entre el organismo dedicado a las tareas técnicas y otro a las jurisdiccionales (Orozco, 2013). Ambos modelos tienen tanto ventajas prácticas como teóricas, así como complejidades y riesgos. El dilema de los organismos unificados es asegurar el debido proceso, más si las sentencias son inapelables ante otra instancia, y eludir convertirse en “juez y parte”. Cuando las funciones se dividen, las prevenciones se sitúan más bien del lado de la práctica, en la delimitación de competencias que eviten superposiciones, vectores de crisis institucionales, y en la adecuada coordinación.

En cualquiera de los modelos las reformas comparten tendencias. La primera es la constante expansión de las atribuciones de los órganos electorales, ya sea de orden técnico o jurisdiccional. La segunda es la controversia sobre la atribución de la última palabra en materia electoral. Si la legislación fortalece el componente jurisdiccional de los *organismos electorales*, también prevé el recurso en asuntos de derechos constitucionales ante la corte suprema de justicia o el tribunal constitucional, un órgano frecuente en América Latina desde el final del siglo XX. La frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve difusa y contrapone al *organismo electoral* dispuesto a defender el campo “electoral” y la instancia judicial dispuesta a determinar el ámbito “constitucional”.

B. Las facetas de la equidad

Si una línea domina las *reformas electorales* del siglo XXI es la búsqueda de la equidad con, al menos, cuatro facetas. La primera es generar un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la *política*, cuestión clave y compleja en las *democracias*, tanto más que el costo de

las *elecciones* aumenta progresivamente. Las reformas suelen enmarcar el financiamiento privado, otorgar una subvención pública a los partidos y dar a los *organismos electorales* la facultad de control y, eventualmente, de sanción.

La segunda es garantizar el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación, principal destinatario de los recursos de campaña. El principio se aplica fácilmente en los medios públicos, pero de audiencias modestas. En distintos grados, las reformas procuran controlar o limitar los recursos que se canalizan hacia los medios o, como en México, fijan la obligatoriedad para la televisión, de transmitir gratuitamente franjas publicitarias (Córdova, 2013, pp. 259-278). Hoy se abre una incipiente reflexión, aún con escasas reformas, sobre las redes virtuales en las campañas, de difícil abordaje por el carácter gratuito de la red (capaz incluso de compensar la desigual presencia en los medios masivos), la facilidad de acceso, la ausencia de regulaciones, el uso de características individuales del internet frente a la experiencia más colectiva y regulada de la televisión.

La tercera busca diversificar y lograr la equidad en la representación. El mecanismo privilegiado ha sido la *cuota de género* para fortalecer la presencia femenina en los espacios de decisión. América Latina destaca como la segunda región con más parlamentarias, sólo detrás de Escandinavia, aunque en la primera década del siglo XXI el promedio ronde el 25% (IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo, 2013). La paridad y alternancia de género en las listas aumenta el porcentaje. En el escenario local, donde las mujeres ocupan alrededor del 10% de las alcaldías, las *reformas electorales* han sido discretas (Torres, 2012, p. 29).

La preocupación más reciente es delimitar la campaña del presidente candidato a la *reelección* para que su ventaja natural no derive en un “ventajismo” tal que complique la perspectiva misma de la alternancia (Salamanca, 2014, pp. 155-176). Más allá, los retos son fijar reglas para el uso de los recursos públicos y la propaganda institucional en campaña, y asegurar que las transferencias condicionadas de recursos, el rostro de las políticas sociales en el inicio del siglo XXI, no presionen al *electorado*.

Ampliación de las bases de la *participación política* y electoral

En América Latina, región marcada por exclusiones estructurales, las reformas han procurado ampliar la *participación política*. En algunos casos, se trata del primer intento consistente por parte de los Estados, en la historia republicana, por generar una participación electoral con la base más ancha posible.

Así, se han aprobado normas para registrar a las personas indocumentadas, que benefician de manera prioritaria a la población rural, indígena, afrodescendiente, femenina o de escasos recursos. Se ha impulsado que los censos electorales incorporen a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión. Se han introducido designaciones mediante usos y costumbres en el ámbito local, o creado circunscripciones especiales legislativas, para afrodescendientes o indígenas. Para las personas con discapacidad el esfuerzo ha apuntado a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los *derechos políticos* en la mayor igualdad posible. Se ha reducido la edad mínima para ejercer el derecho al *voto* de 21 a 18 años, convirtiéndose en el estándar, e incluso a 16 años en Nicaragua, Brasil, Ecuador y Argentina. Esta última evolución tiene rasgos singulares a nivel mundial. Alrededor del cambio de siglo, la legislación ha contemplado progresivamente la votación de los ciudadanos residentes en el exterior, como una extensión de la frontera democrática y una respuesta a la globalización.

Empero, persisten categorías privadas del derecho al *voto*. Militares o policías activos paraguayos, dominicanos y hondureños están marginados del censo electoral. Los detenidos, en especial sin sentencia firme, enfrentan dificultades de derecho y de hecho para participar, en la mayoría de los países.

Transparencia y secreto del voto

El *proceso electoral* se mueve entre dos exigencias en apariencia contrarias: el secreto del *voto*, como expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo, y la *transparencia* de las otras etapas del proceso, como garantía para el afianzamiento de la *legitimidad* de los resultados. Las reformas consolidan el secreto del *voto*. A veces

por la vía reglamentaria, los *organismos electorales* restringen el uso de cámaras fotográficas en los espacios de votación. Asimismo, extienden la *transparencia* y la posibilidad de observación de las diferentes fases.

Progresivamente, los países se abren a la presencia de misiones internacionales de observación, dirigidas por las *asociaciones de organismos electorales* (Protocolo de UNIORE, con la Secretaría Ejecutiva de CAPEL) y por organismos internacionales, en especial la Organización de los Estados Americanos (OEA), sobre todo desde la *elección* de Nicaragua en 1990, que marcó un punto de inflexión (OEA, 2012, p. 4-5). Excepcionalmente, la Unión Europea (UE) despliega misiones; la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no participa en estos ejercicios desde el final de las guerras civiles centroamericanas. Con el mismo impulso, se han reconocido y ampliado los espacios para las asociaciones locales. Algunas desarrollan metodologías de observación complejas e integrales para dar seguimiento al conteo de *votos* y monitorear zonas de riesgo, colocando a la región en la vanguardia mundial (Lean, 2013, pp. 142-147).

Aunque la tendencia de las reformas legales es nítida, algunas prácticas amenazan y vulneran estos dos principios esenciales. El *clientelismo* sigue teniendo vigencia, y aparecen nuevas formas de violencia y coacción contra los *electores* en regiones de escasa presencia estatal. Los márgenes de libertad disminuyen aún más en áreas con presencia del narcotráfico o de grupos criminales. En otro ámbito, en Venezuela o Nicaragua, disposiciones recientes o prácticas más allá de las normas, han reducido el espíritu y el alcance de las facilidades ofrecidas a la observación internacional y nacional (IIDH/CAPEL, 2016).

Incorporación, ventajas y paradojas de la modernización tecnológica

El papel de la tecnología en los *procesos electorales* aumenta consistentemente, y con mayor facilidad ya que los *organismos electorales* se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina, y se inclinan por recurrir de manera frecuente a su potencial. Las *reformas electorales* buscan seguir el paso y se avienen a incorporarlas.

La tecnología electoral excede el registro biométrico, la votación electrónica e incluso el *voto* por internet, del cual Panamá fue país pionero para la *elección* de residentes en el exterior en 2014. La modernización tecnológica simplifica trámites y procedimientos; cubre etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control, en especial en el manejo de grandes volúmenes de datos, como los padrones o la transmisión de los resultados; favorece el *acceso a la información* y la interacción con los ciudadanos. Los instrumentos disponibles son cada vez más numerosos y variados.

Los retos de la tecnología raras veces se vinculan con el marco normativo, ni siquiera con cuestiones técnicas, sino con la sensibilidad socio-política y cultural. Si la incorporación de las innovaciones tecnológicas no va de la mano de un amplio consenso y *transparencia*, a menudo genera desconfianza y enturbia las condiciones del *proceso electoral*.

Vocablos de referencia:

Cuota de género - Democracia - Elecciones - Organismos electorales - Reforma política

Bibliografía:

- Córdova, L. (2013). El modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*, 16, 259-278.
- Dosek, T., y Freidenberg, F. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (p. 25-92). Washington: OEA.
- FUSADES (2015). *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. San Salvador: FUSADES.
- Hartley, J., McCoy J., y Mustillo T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15.40.
- IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo.
- IIDH/CAPEL (2016). *Misión de estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela*. San José: IIDH.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D., et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (371-436). México: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2015). *Informe 1995-2015*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org>.

- Lean, S. (2013). *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD/OEA (2011). *Nuestra democracia*. México: PNUD/OEA.
- OEA (2012). *50 años observando elecciones en las Américas*. Washington, D.C.: OEA.
- Orozco, J. (autor principal) (2013). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/UNAM/TEPJF.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (pp. 93-134). Washington, D.C.: OEA.
- Salamanca, L. (2014). Venezuela: El ventajismo electoral institucionalizado. En: Alfaro, F., y Vanolli, H. (eds.). *Campañas electorales: Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*, (pp. 155-176). Caracas: Alfa/Centro Carter.
- Torres, I. (2012). Promoviendo la igualdad: Cuotas y paridad en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 27-41.
- Zovatto, D., y Orozco, J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978- 2007*. México: IDEA/Universidad Nacional Autónoma de México.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

REFORMA POLÍTICA

I. Concepto

La *reforma política* es el cambio de reglas del *sistema político*. Detrás de esa fórmula sencilla existen visiones distintas sobre la delimitación de las áreas que engloba, aunque habitualmente comprende las reformas al tipo de régimen (monárquico o republicano; unitario o federal; presidencial o parlamentario) y a las instituciones políticas; la creación y articulación de niveles de *gobierno*; los mecanismos de participación y representación ciudadana (sistema de *elección* de autoridades y formas de *democracia directa*); el diseño del *sistema de partidos*.

Para esta voz, el concepto “reforma” posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma de la valoración positiva que le otorga el lenguaje cotidiano; a “contrarreforma” también se le asigna un sentido neutro, sin connotaciones negativas.

II. Mecanismos para la *reforma política*

La *reforma política* puede ejecutarse a través de distintas vías. La de mayor envergadura implica un cambio constitucional, por decisión parlamentaria (normalmente supone *mayorías* calificadas o plazos especiales), por referendo o incluso por la promulgación de una constitución elaborada por una asamblea constituyente. El esquema habitual es legislativo, es decir, la aprobación de una ley orgánica u ordinaria en el parlamento.

Entre las vías heterodoxas destaca la judicial, cuando la máxima autoridad constitucional o judicial adopta resoluciones que, en la práctica, modifican las reglas del juego político, como el sistema de *elecciones* de parlamentarios en El Salvador (FUSADES, 2015) o el financiamiento de la *política* en Estados Unidos, desprovisto ya de límites (Eisentadt, 2001, pp. 169-171).

Desde el retorno a la *democracia*, en América Latina las *reformas políticas* comparten una inspiración común: ampliar la base de *legitimidad* y de participación en la *democracia*; aumentar la confianza en las reglas, las instituciones y los actores; construir reglas equitativas; asegurar que las *elecciones* sean el momento privilegiado de construcción de la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático, y conservar ese impulso entre *procesos electorales*.

El balance es dispar. Excepcionalmente, las reformas alcanzan plenamente su propósito. Habitualmente los resultados son contrastados: unas medidas consiguen efectos positivos, otras no producen las transformaciones deseadas o acarrear efectos imprevistos no deseados. En ciertos casos se desemboca en una situación peor: si las contrarreformas rara vez pretenden el retorno al punto de origen, suponen desandar la ruta y encontrar un punto medio aceptable. El ritmo acelerado del cambio de reglas políticas en la región hace que, en muchas ocasiones, se modi-

fiquen las disposiciones sin que hayan tenido oportunidad de asentar sus efectos. La consecuencia paradójica es el refugio de los actores en las pautas informales del juego político (Pachano, 2007, p. 90).

III. Tendencias de la *reforma política* en América Latina

En América Latina las *reformas políticas* son continuas, conciernen numerosos campos, pero no han tocado pilares básicos distintivos. Todos los países mantienen la forma republicana. Brasil, el único país donde se planteó el debate, descartó la adopción de una monarquía en un referéndum (1993). El presidencialismo se conserva incólume, más allá de ajustes que procuran, a menudo con éxito limitado, restringir los poderes del titular del Poder Ejecutivo. El parlamentarismo ha ganado adeptos en círculos académicos pero rara vez en el ámbito político (en el citado referéndum brasileño, los *electores* optaron por conservar el presidencialismo en lugar del parlamentarismo). Finalmente, los países guardan la estructura federal o unitaria vigente en la transición democrática. No se han producido evoluciones significativas.

Más allá de su diversidad, las *reformas políticas* en América Latina comparten rasgos y tendencias comunes. Por su importancia y su vinculación con los asuntos electorales, destacan cinco: la multiplicación de los *procesos electorales*; la *reelección* presidencial y un umbral mínimo para ganar la presidencia; la descentralización político-administrativa y la *elección* de autoridades locales; la reforma partidaria; la introducción de mecanismos de *democracia directa*.

A. La apertura de los abanicos electorales

Las *reformas políticas* han extendido la cantidad de *procesos electorales*. Frecuentemente, en el retorno a la *democracia* los países sólo contaban con una *jornada electoral*, destinada a elegir al presidente, los parlamentarios y, eventualmente, a los gobernadores o alcaldes. Esos modelos sencillos han dado paso a mosaicos complejos para aumentar el *poder* de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la *ciudadanía*, mejorar la representatividad y la *rendición de cuentas*.

Una primera línea se trabajó hacia el ámbito local. Hoy los votantes eligen directamente a las autoridades locales: alcaldes y concejales

en el nivel municipal, gobernadores en los estados. La segunda línea busca dotar a la *elección* de los parlamentarios de personalidad propia. Argentina, Colombia, El Salvador, República Dominicana y México, de manera parcial, han separado la fecha de la *elección* presidencial. Cuando los comicios son simultáneos, los ciudadanos eligen a los diputados y otras autoridades en boletas separadas. Con menor frecuencia eligen directamente a los representantes en otras instancias, como los parlamentos supranacionales (Andino, Centroamericano). Situación singular es la boliviana, que delegó en el *voto* universal la *elección* de las máximas autoridades del Poder Judicial.

Los *procesos electorales* se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de *elección*. Por un lado, se ha impuesto la ruptura de la *lista* bloqueada y cerrada en los comicios legislativos, que aseguraba mayor cohesión y control a los niveles directivos del partido. Honduras, Ecuador y El Salvador han adoptado incluso la *lista* abierta. Por otro lado, crece el número de *elecciones* en circunscripciones uninominales para reforzar el poder de decisión del ciudadano, aunque a veces los efectos son complejos para los partidos y los *sistemas de partidos*.

***Reelección* presidencial y umbral mínimo**

América Latina se caracteriza por el presidencialismo y una cultura caudillista que coloca regularmente la *reelección* presidencial en la agenda. Los países se han alejado de la prohibición de la *reelección* inmediata, habitual en la *transición a la democracia*. La evolución es nítida en América del sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela; Perú y Colombia introdujeron la *reelección* inmediata y luego la eliminaron). En general, se autoriza una *reelección*, aunque Nicaragua, Venezuela y Ecuador la contemplan sin restricciones. Salvo Hipólito Mejía en República Dominicana (2004), los presidentes lograron la *reelección*.

La reforma vino a través de asambleas constituyentes, promovidas por presidentes elegidos con una amplia base social y política, cambios constitucionales, referendos y también por la vía de sentencias de los máximos organismos de justicia (Costa Rica para la *reelección* alterna). En Nicaragua ella fue autorizada por la Corte Suprema de Justicia y luego introducida en la Constitución por la Asamblea Legislativa.

Los partidarios de la *reelección* presidencial destacan que ella permite una mejor *rendición de cuentas*, estimula la responsabilidad, favorece la ejecución de políticas de largo aliento. Sus críticos enfatizan la mala experiencia latinoamericana con la *reelección*, puerta entreabierta hacia el *autoritarismo*, y observan una degradación de las condiciones de la competencia política y la imparcialidad electoral que entraba la perspectiva de la alternancia (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009, p. 35). Sin duda, los argumentos de ambos campos son válidos y la solución no es la misma para todos los países (Sartori, 1996, p. 191).

Simultáneamente, la mayoría de los países exigió que la *elección* presidencial se obtenga con un umbral mínimo, que varía desde porcentajes inferiores a 50%, con la condición de disponer de una ventaja de cierta cantidad de puntos sobre el segundo, hasta la exigencia del 50%

1 de los *votos*. El diseño final refleja las estrategias y negociaciones de los actores en un proceso en el cual el consenso no es sencillo (Crespo y Garrido, 2008, pp. 87-118). Ese requisito supuso abandonar el mecanismo de la *mayoría* simple e incorporar la segunda vuelta. El propósito es reforzar la *legitimidad* del presidente y trasladar a la *mayoría* de la *ciudadanía* la responsabilidad de la *elección*.

Descentralización político-administrativa y *elección* de autoridades locales

Una de las principales *reformas políticas* latinoamericanas ha sido la descentralización político-administrativa que rompió el habitual centralismo. Se han transferido competencias y recursos del Estado central a las regiones y los municipios, por un doble impulso. Por un lado, las sociedades exigieron una profundización de la *democracia* y tomar en mano el destino de las comunidades locales. Por otro lado, el descrédito del Estado como planificador del desarrollo alentó la redistribución de fondos y atribuciones a los niveles subnacionales. El objetivo era enraizar la *democracia* y fortalecer la participación, lograr gestiones públicas más eficientes y atentas a las demandas de los ciudadanos, conseguir un desarrollo regional más equilibrado (Montecinos, 2005, pp. 73-88).

De manera paralela, y para dar consistencia política a la descentralización, hubo un vasto proceso de *elección* con *sufragio* universal

de autoridades ejecutivas locales, municipales o del nivel intermedio entre el *gobierno* central y los municipios (alcaldes o gobernadores). El movimiento se prolongó a los órganos legislativos (concejales o asambleístas). En general, se separó la fecha de los comicios locales de la presidencial, lo que reforzó la personalidad de los comicios locales y los convirtió en el segundo gran momento del *calendario electoral*.

La *política* local alcanzó una importancia sin precedentes, generó nuevas dinámicas de vinculación entre el *gobierno* central y los *gobiernos* locales, proyectó liderazgos regionales hacia el escenario nacional. La *política* latinoamericana es hoy inconcebible sin esta escala.

D. La reforma partidaria

Otra línea central de la *reforma política* desde finales del siglo XX se concentra en los *partidos políticos* (Zovatto, 2008), considerados simultáneamente jugadores clave de la *democracia* y actores con deficiencias y problemas. Inexistentes en la transición, hoy la mayoría de los países cuenta con leyes de partidos, separadas de la normativa electoral.

Se buscó democratizar las estructuras partidarias, exigiendo que los dirigentes, e incluso los candidatos, sean elegidos periódicamente con mecanismos democráticos y renovación periódica (Freidenberg, 2016, pp. 31-91). Argentina, Honduras y Uruguay instituyeron primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Se procuró que los partidos reforzaran su institucionalidad, se dotaran de reglas internas, tuvieran un funcio-namiento permanente y no fueran únicamente maquinarias electorales, trabajaran de manera orgánica, produjeran una reflexión sobre el país plasmada en los proyectos de *gobierno*. Los *organismos electorales* se convirtieron en los árbitros de las disputas internas.

Por último, se procuró *transparencia* en el financiamiento (Gutiérrez y Zovatto, 2011). Se otorgaron subvenciones públicas directas e indirectas, se exigió a los partidos rendir cuentas sobre los aportes privados, a menu-do se encuadraron los montos que podían recibir, las personas y grupos que podían entregar recursos, los fines a los cuales correspondía destinar los fondos (Centro Carter, 2015).

Ese proceso no ha estado exento de paradojas. La legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. Asimismo, de manera simultánea se abrieron canales para la presentación de *candidaturas* al margen de los partidos. Esta competencia extrapartidaria puede provenir de agrupaciones ciudadanas, estructuras más flexibles, con menores requisitos y menos duraderas que los partidos, muchas de ellas exitosas en el plano local, o de las *candidaturas* individuales o independientes, cada vez más autorizadas a postular en todos los niveles. Así, Panamá, que tenía esta modalidad de antigua data, la extendió para la presidencia en 2009.

E. Ampliación de los mecanismos de *democracia directa*

Durante la transición, la *democracia directa* fue excepcional en la legislación y en la historia política latinoamericana. Hoy se encuentra en casi todas las constituciones, siendo el referéndum su símbolo (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008). La mayoría de los países ya lo ha usado, al menos una vez, para reforzar la voz ciudadana en la toma de decisiones y, en ciertas oportunidades, en señal de desconfianza a las instituciones representativas y las autoridades elegidas. En el inicio del siglo XXI se produjo un desplazamiento del foco inicial, Uruguay, hacia la región andina. Una variante singular es el referéndum revocatorio de *mandato*, difundido en el nivel local (Tuesta, 2014, pp. 45-66), incluso aplicado a la presidencia de la República en Venezuela y Bolivia.

De manera complementaria se incluyeron otros mecanismos de *democracia directa* sin implicaciones electorales: la iniciativa legislativa ciudadana, los espacios reservados para las organizaciones sociales en los concejos municipales, los cabildos abiertos, entre otros.

IV. Reformas políticas y construcción de consensos

Las *reformas políticas* son útiles para mejorar la *calidad de la democracia* y de las *elecciones*, pero insuficientes sin voluntad política para aplicarlas. Se vacían si los actores incumplen la letra y, sobre todo, el espíritu, algo más delicado y menos sencillo de demostrar, pero que provoca en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El mejor momento

para adoptarlas suele ser a distancia de la próxima cita electoral, para reforzar la probabilidad de que los actores actúen bajo el imparcial principio del “velo de la ignorancia” (Rawls, 2006), desconocedores del lugar que ocuparán. Se fortalecen las oportunidades para que las decisiones valoren la historia, sopesen los retos del presente, imaginen los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el *pluralismo* en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados (Romero Ballivián, 2016, pp. 123-124).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Partidos políticos - Reelección - Reforma electoral - Sistema electoral

Bibliografía:

- Centro Carter (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Centro Carter.
- Crespo, I., y Garrido, A. (2008). *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones/Porrúa.
- Eisenstadt, T. (2001). Cómo la pobreza de las disposiciones del derecho electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto. En: *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, (pp. 155-174). México: IFE/PNUD/UNAM/IFES/IDEA/TEPJF.
- Freidenberg, F. (2016). La reina de las reformas: Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: PUCP.
- FUSADES (2015). *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. San Salvador: FUSADES.
- Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: OEA/IDEA/UNAM.
- Hartley, J., McCoy, J., y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15-40.
- Lissidini, A., Welp Y., y Zovatto, D. (coords.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure XXXI* (939), 73-88.

- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO/IDEA/Ágora Democrática.
- PNUD/OEA (2011). *Nuestra democracia*. México: PNUD/OEA.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (pp. 93-134). Washington, D.C.: OEA.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta, F. (2014). Las revocatorias en el Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local. En: Tuesta, F. (ed.). *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, D. (coord.) (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/UNAM.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

REGÍMENES POLÍTICOS

El término régimen deriva del vocablo latín **regimen**, que denota la acción de dirigir o conducir. El *régimen político*, en tanto, hace referencia a la organización de un Estado, entendida como “marcos institucionales directos, dentro de los que se desenvuelve la vida política” (Duverger, 1972, p. 109).

Más específicamente, el *régimen político* está definido como “una serie definida de instituciones y ‘reglas de juego’ que regulen el acceso y el uso que se le dé a los cargos de la autoridad pública en una sociedad dada” (Whitehead, 1994, p. 327). Otros autores amplían esa definición añadiendo elementos adicionales, como “las características de los actores admitidos o excluidos de tal acceso, y las reglas que se siguen al tomar decisiones de coyuntura pública” (Schmitter y Karl, 1991, p. 76) o, como O’Donnell, incluyen en su definición la existencia de reglas no formales “que establecen las modalidades del reclutamiento y acceso a los cargos gubernamentales, así como el criterio de representación y los recursos

permisibles que conforman la base de las expectativas de acceso a tales cargos” (1988, p. 6).

Los elementos en común de estas definiciones permiten definir al *régimen político* como un concepto que describe las estructuras, tanto formales como informales, de *poder* en un país dado, incluyendo los mecanismos de acceso al *poder* y las relaciones entre los gobernantes y la sociedad en general. A partir de esta definición podemos distinguir tres elementos procedimentales, claves en el análisis de los *regímenes políticos*: 1) número y tipo de actores que pueden ejercer el *poder*, 2) métodos del acceso al *poder* y 3) reglas para la toma de decisiones.

Para algunos autores, como Skaaning, existen los factores de comportamiento social, referentes a “la aceptación estratégica de estas reglas por todos los actores políticos principales y la falta de rechazo normativo de estas reglas por cualquier actor político principal” (Munck, 2006, pp. 243-244). Así, Skaaning distingue cuatro elementos de la definición de un *régimen político*: 1) mecanismos de acceso al *poder* político, 2) la estructura de la interacción al interior del núcleo del *poder* y 3) con el resto de la sociedad, así como 4) carácter y comportamiento del grupo que ostenta el *poder* (Skaaning, 2006, pp. 13-14). Además, de acuerdo con Munck, los factores de comportamiento están relacionados con la estabilidad del régimen y, en el caso de los regímenes democráticos, con su consolidación (véase la voz *Democratización*).

Hay que tener en cuenta que la definición del *régimen político* tiene elementos cercanos y con frecuencia es difícil de distinguirla entre otros conceptos clave, como *sistema político* y *formas de gobierno*. Algunos autores utilizan de manera indistinta los términos *régimen político* y *sistema político*; otros, como Duverger (1972), hacen distinciones entre ellos, aunque, al mismo tiempo, acceden a su uso como sinónimos. Ambos términos provienen de diferentes perspectivas: el concepto de *régimen político* deriva del derecho público y la ciencia política francesa, mientras que el concepto de *sistema político* es propio de la tradición anglosajona (Vargas, 1998, p. 176).

El *sistema político*, definido por Easton, es “el sistema de conducta más inclusivo en una sociedad para la asignación autoritaria de valores” (2012, p. 88); incluye elementos más allá del propio *régimen político*,

como las estructuras económicas y sociales, los valores y el contexto cultural. Así, es necesario hacer la distinción, ya que:

la noción de régimen político sirve para dar cuenta de la manera específica como son organizados los poderes públicos, es decir su modo de designación, sus competencias respectivas y las reglas jurídicas y políticas que gobiernan sus relaciones. Esta noción debe ser distinguida del concepto, más amplio, de sistema político que incluye no solamente la organización constitucional de los gobernantes, sino también otros actores y otros procesos tales como, por ejemplo, el régimen de partidos, las libertades públicas y los medios de comunicación, los mecanismos de socialización política de los ciudadanos, etc. (Hermet, Badie, Birnbaum y Braud, 1996, p. 238).

Resumiendo, el *régimen político* denota a un concepto más específico y delimitado. Según Duverger (1972), el *sistema político* es un término más amplio que el de régimen y abarca las relaciones entre el *régimen político* y otros elementos del sistema social: económicos, culturales, históricos, etcétera. Por otro lado, otro término relacionado, el de *formas de gobierno*, es aún más acotado y se refiere a un determinado entramado institucional que refleja la organización de un Estado.

I. La tipología

De la conceptualización del *régimen político* se desprenden dos tipologías de los regímenes: en función de las vías de acceso al *poder* y en función de los métodos del ejercicio del *poder*.

A. Tipología clásica

La tipología relativa a las vías de acceso responde fundamentalmente a la pregunta clásica de “¿quién gobierna?”. El análisis de esa pregunta lo podemos encontrar en trabajos clásicos, desde Heródoto en el siglo V a.C., con Platón y Aristóteles y sus grandes sistematizaciones en el siglo IV a.C. (Bobbio, 2014, pp. 15-8). Es interesante revisar brevemente la construcción teórica de esos tres filósofos para observar las continuidades y diferencias en sus perspectivas. Así, Heródoto, en las Historias, habla de

tres *formas de gobierno*: de uno, de pocos y de muchos, que corresponden, utilizando la terminología posterior, a la monarquía, la aristocracia y la *democracia*. Platón plantea en sus escritos, en primer lugar, una distinción entre los regímenes ideales (monarquía y aristocracia) y los regímenes reales, existentes, que clasifica entre la timocracia, oligarquía, *democracia* y tiranía, que considera formas viciadas, degeneradas de los tipos ideales. Posteriormente, Aristóteles establece su tipología añadiendo una segunda pregunta base, la de “¿cómo gobierna?” (bien o mal), con la que llega a establecer seis tipos de *régimen político*, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

		¿Cómo?	
		Bien	Mal
¿Quién?	Uno	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	<i>Democracia</i>	Oclocracia

Fuente: Bobbio, 2014, p. 18.

B. Tipología contemporánea

A pesar de existir todavía un debate acerca de la tipología de los *regímenes políticos*, que pretende definir si se trata de una variable categórica o continua, la distinción más frecuente en cuanto a los tipos de *regímenes políticos*, propuesta por Linz (2000), los divide en dos grandes familias: regímenes democráticos y no democráticos. Dentro de los últimos, Linz distingue entre los *autoritarismos* y *totalitarismos*, y para su tipología, toma como elemento distintivo la separación entre las esferas pública y privada al establecer que en los regímenes totalitarios esa diferenciación no existe, en los autoritarios está borrosa, pero en las *democracias* queda claramente delimitada. A partir de la tipología de Linz y tomando en cuenta los tres elementos que definen a los *regímenes políticos*, podemos destacar las diferencias entre tres tipos de regímenes, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Tipos de régimen		Atributos		
		Número y tipo de actores	Método de acceso al <i>poder</i>	Reglas para la toma de decisiones
Democráticos	<i>Democracia</i>	Muchos actores	Elecciones competidas, periódicas y libres	Sistema de pesos y contrapesos
No democráticos	<i>Autoritarismo</i>	Pocos actores	Decisiones dentro del grupo dominante	Arbitrariedad limitada
	<i>Totalitarismo</i>	Un actor	Decisiones dentro del grupo dominante	Arbitrariedad ilimitada

Fuente: Modificado de Munck, 2006, p. 250.

Dentro de cada familia se puede distinguir entre un número importante de regímenes específicos y *formas de gobierno*, muy diversos entre sí. Así, los regímenes no democráticos abarcan a un amplio espectro de *autoritarismos*, pero que comparten ciertas características: el *poder* está centralizado, no existe una ideología oficial ni canales mediante los cuales la oposición pueda competir legalmente por el *poder*, y este es arbitrario, aunque limitadamente. Esa categoría incluye los regímenes tradicionales, *dictaduras*, *sultanismos*, entre otros. *Totalitarismo*, a su vez, denota a un régimen en el cual existe una ideología oficial, el *poder* está centralizado e ilimitado, tanto en el ámbito público como en las esferas privadas de la vida de los ciudadanos, y el control social se mantiene mediante el uso de terror (Arendt, 1973).

Las *democracias* son regímenes que se basan en el reconocimiento de la *soberanía* de los ciudadanos, con los siguientes cinco elementos principales: 1) las *elecciones* libres y competidas como mecanismo básico de elección y sustitución de los gobernantes; 2) participación activa de los ciudadanos en la vida pública; 3) protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos; 4) *Estado de derecho*, en el cual las leyes se aplican por igual a todas las personas, y 5) *soberanía* popular, expresada mediante

el control ciudadano sobre las políticas públicas y los funcionarios que las elaboran (Diamond y Morlino, 2016). Existen muchos tipos y tipologías de la *democracia*, así como nuevas interpretaciones del concepto. Las más importantes tienen que ver con la distinción entre la *democracia directa* y la *democracia* representativa. Igualmente destacan las nuevas perspectivas sobre representación y deliberación como fundamentos de la *democracia* (Mansbridge, 1980), aunque algunos otros autores señalan las limitaciones y peligros del proceso deliberativo (Stokes, 1999) y las reinterpretaciones de la *ciudadanía* y *democracia* realizadas desde la perspectiva feminista (Pateman, 1995).

II. Nuevos conceptos

Los cambios políticos que surgieron alrededor del mundo en los últimos 35 años, y que se insertan en el fenómeno de la tercera ola de la *democratización*, generaron cambios importantes en los *regímenes políticos* de muchos países. Diversos índices reportaron que tanto el número de países considerados libres (democráticos), como los parcialmente libres (semidemocráticos), ha aumentado considerablemente. Sin embargo, entre esos regímenes, tanto los democráticos como los no democráticos, existen diferencias importantes, lo que plantea nuevos retos a la Ciencia Política y al análisis comparado de esos regímenes. De esa necesidad surgieron dos conceptos nuevos, con los que la academia pretende responder a los nuevos retos y que complementan la tipología de los *regímenes políticos*: *calidad de la democracia* y *autoritarismo competitivo* (también llamado *anocracia* o *democracia*oliberal).

Calidad de la democracia

En 2013, el reporte de Freedom House señalaba que, entre los 195 países del mundo, 118 eran “democracias electivas”, es decir, cumplían con el requisito mínimo e indispensable para ser consideradas *democracias*. Entre esos países existían, por supuesto, diferencias importantes en cuanto a su funcionamiento, calidad de las *elecciones*, grado de protección de los derechos y libertades de las personas, efectividad del *Estado de derecho*, entre otros. El concepto de *calidad de la democracia*

pretende permitir el análisis comparado y distinguir entre los diversos tipos/grados de *democracia* existentes en el mundo.

Como otros conceptos, la *calidad de la democracia* recibe diferentes definiciones, pudiendo ser descrita como el grado de acercamiento a la *democracia* perfecta (Lijphart, 1999, p. 276), o “el grado en el que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Vargas Cullell, Villareal y Gutiérrez, 2001, p. 26). Recientemente, algunos autores empezaron a estudiar las diferencias subnacionales en los niveles de la *calidad de la democracia*, señalando que en los países post-autoritarios frecuentemente existen diferencias importantes entre el desarrollo democrático a nivel central y en los Estados (Behrend, 2011).

Autoritarismo competitivo

No todas las democratizaciones de finales de los años 80 y de la década de los 90 resultaron exitosas, en el sentido de producir una *democracia* consolidada. En muchos países de África y de la ex Unión Soviética aparecieron regímenes híbridos, de nuevo tipo, que conjugaban algunos elementos democráticos (usualmente la celebración de *elecciones*), así como de los autoritarios (*manipulación* electoral, abuso de recursos y del *poder* público, entre otros). Inicialmente se pensaba que esas formas de régimen no eran más que el resultado de transiciones inacabadas y que en algún momento iban a seguir el desarrollo democrático, aunque su estabilidad y persistencia obligaron a cambiar el enfoque y admitir el surgimiento de un nuevo tipo de *régimen político* (Levitsky y Way, 2010, pp. 3-5). Así nació el concepto de *autoritarismo* competitivo, que denota a

(...) un régimen civil, en el cual existen instituciones democráticas formales (*elecciones*) y éstas son vistas como rutas primarias de acceso al poder, pero en las cuales los titulares del poder abusan de recursos públicos que les coloca en una ventaja importante frente a la oposición. Esos regímenes son competitivos, en el sentido de que la oposición utiliza las instituciones democráticas para competir seriamente por el poder, pero no son democráticos, porque la contienda está sesgada a favor de los titulares del poder.

La competitividad existe, pero no es justa (Levitsky y Way, 2010, p. 5).

De esta manera, la distinción entre una *democracia* y un *autoritarismo* competitivo radica en que este último abusa del *poder* estatal violando al menos uno de los fundamentos de la *democracia*: 1) *elecciones* libres, amplia protección de las libertades civiles y 3) razonable equidad en la contienda. Al mismo tiempo, la diferencia frente a un régimen autoritario se basa en la existencia de canales constitucionales a través de los cuales la oposición puede competir por el *poder* (Levitsky y Way, 2010, pp. 6-7).

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Calidad de la democracia - Consolidación de la democracia - Democracia - Dictadura - Formas de gobierno - Sistemas políticos - Sultanismo - Totalitarismo - Transición a la democracia

Bibliografía:

- Arendt, H. (1973). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Bobbio, N. (2014). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2016). The Quality of Democracy. En: Diamond, L. *In Search of Democracy*, (pp. 33-45). London: Routledge.
- Duverger, M. (1972). *Sociología política*. Barcelona: Ariel.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Freedom House. (2013). *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*. Recuperado de: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet_0.pdf.
- Hermet, G., Badie, B., Birnbaum, P., y Braud, P. (1996). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: Arman Colin Editeur.
- Levitsky, S., y Way, L.A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynn Rienner Publishers.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: Chicago University Press.

- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97 (4), 515-528.
- Munck, G. (2006). Desagregando al régimen político: Aspectos conceptuales en el estudio de la democratización. En: Alarcón Olgún, V. (ed.). *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones*, (pp. 237-278). México: UAM y Plaza y Valdés Editores.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- O'Donnell, G. (1988). *Beaurocratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Madrid: Editorial Anthropos.
- Schmitter, P. C., y Karl, T. L. (1991). What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy*, 2 (3), 75-88.
- Skaaning, S. (2006). Political Regimes and Their Changes: A Conceptual Framework. *CDDRL Working Papers*, Freeman Spogli Institute for International Studies (Stanford University), 55.
- Stokes, S. (1999). Pathologies of Deliberation. En: Elster, J. (ed.). *Deliberative Democracy*, (pp. 123-139). Cambridge: Cambridge University Press.
- Vargas Culllell, J., Villareal, E., y Gutiérrez Saxe, M. (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Whitehead, L. (1994). Prospects for a "Transition" from Authoritarian Rule in Mexico. En: Cook, M. L., Middlebrook, K., y Molinar Horcasitas, J. (eds.). *The Politics of Economic Restructuring in Mexico: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, (pp. 327-346). San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.

Karolina GILAS

REGISTRO CIVIL

I. Introducción

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) se reconoce la personalidad jurídica como un derecho inherente al ser humano, razón

por la que también está como un derecho fundamental en el ordenamiento interno de cada Estado latinoamericano.

Resulta entonces que la personalidad jurídica es la existencia legal, política, económica y social de la persona como sujeto de derecho, que envuelve un conjunto de condiciones jurídicas, conocidas como atributos de la personalidad.

Estas condiciones jurídicas son características propias de toda persona (Etcheverry et al., 1991), que la catalogan como un sujeto de derechos y obligaciones. Entre esos derechos y obligaciones se encuentran los civiles y los políticos, íntimamente relacionados por los mismos atributos de la personalidad, que son: el nombre, el estado civil, la nacionalidad, la capacidad y el domicilio, encontrándose varios de ellos en el *registro civil*.

Por esta razón, a través de este escrito, se presenta la importante finalidad del *registro civil* y su relación con e influencia sobre el ejercicio de los *derechos políticos* y el mismo *proceso electoral*.

II. Estado civil

Para una mayor comprensión, antes de iniciar el estudio del *registro civil* es menester referirse previamente al estado civil. Como se advirtió, éste es uno de los elementos de los atributos de la personalidad, que goza de importante consecuencia en el *registro civil* pues constituye la plena prueba del mismo y tiene inmersos los demás elementos de los atributos de la personalidad.

Como lo define el artículo 1 del Decreto Ley 1260 de Colombia, el *registro civil* es la situación jurídica de una persona en la familia y la sociedad, que determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones; esta norma incluye las características del estado civil, a saber: “es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley”.

Importa recordar que la Corte Constitucional de Colombia (1995) expresó que el estado civil “lo constituyen entonces un conjunto de condiciones jurídicas inherentes a la persona, que la identifican y dife-

rencian de las demás, y que la hacen sujeto de determinados derechos y obligaciones”.

Precisamente, dada la necesidad de mantener un registro de esos atributos de la personalidad de las personas físicas, cada Estado ha dispuesto y diseñado un sistema para inscribir tales condiciones y poder brindar el servicio de información sobre los registros allí incorporados. Así, en ese registro especial, referente a cada una de las personas nacionales, se consignarán todos los hechos y actos jurídicos que afectan su estado civil. En algunas naciones el registro es administrado por una dependencia del Poder Ejecutivo (como es el caso de Argentina); en otras latitudes, el registro ha sido asignado a entidades especializadas, como por ejemplo en Perú¹ (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC), e incluso ha sido encargado a entidades autónomas también con funciones electorales, como es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. En Panamá se tiene que:

(...) las inscripciones que realiza la Dirección Nacional del Registro Civil estarán orientadas a garantizar y salvaguardar la nacionalidad panameña, así como los derechos humanos relativos al estado civil, reconocidos en las convenciones internacionales y en otros instrumentos de igual naturaleza, los cuales la República de Panamá ha ratificado mediante ley (Ley de Registro Civil, 2007, art. 2).

En la República de Ecuador se creó la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que es una dependencia del Ministerio de Gobierno y tiene como organismos el Departamento de Registro Civil, el Departamento de Cedulación, el Departamento Técnico Administrativo, el Departamento Jurídico y Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación (Decreto Supremo 278, arts. 1, 2 y 3).

Si bien la administración, vigilancia y control están a cargo de una entidad pública, el servicio y la función de registrar no sólo la desempeñan

La Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497, crea el RENIEC, que es un organismo autónomo, con personería jurídica de derecho público interno, que tiene funciones, en materia registral, de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil” (Art. 2).

funcionarios públicos, como sucede en Costa Rica, donde la Dirección General de Registro Civil puede investir con carácter de registradores auxiliares a personas particulares que deseen hacerlo **ad honorem**. En Colombia, por ejemplo, están las notarías, encargadas de la fe pública y cuyas funciones originan de la ley, entre las cuales está registrar en el *registro civil* todos los hechos y actos jurídicos que afectan al estado civil; así mismo, deben llevar un archivo físico de las inscripciones realizadas.

Registro civil

Con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho a gozar de una personalidad jurídica, los Estados latinos crearon un asiento, conocido como *registro civil* –uno para cada persona– conformado, por lo general, por tres registros, referentes al nacimiento, al matrimonio y a la defunción, respectivamente. Si bien la moderna institución del *registro civil* nació como una figura derivada de la Revolución Francesa, precisamente como desarrollo de la importancia de la persona, es verdad que, como lo recordaba Fustel de Coulanges (1974), sus orígenes se encuentran en la Grecia antigua, en donde cada fraternidad manejaba el registro de sus miembros. En el derecho romano se encuentran diferentes instituciones dispuestas desde el reinado de Servio Tulio, como lo recordaba María del Pilar Fernández (2007).

Con el paso de los años, con la necesidad de brindar garantías respecto de los diferentes instantes de la vida de un ser humano y con el propósito de otorgar información sobre los cambios de su estado civil, los países han venido organizando un registro sistematizado en donde se pueda validar este tipo de información y recibir masivamente la información de los centros urbanos y rurales.

Las disposiciones legales regulan cómo se debe asentar el *registro civil*. En el ordenamiento chileno, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 4.808, se inscribirán en el *registro civil* los nacimientos, matrimonios, defunciones y demás actos y contratos relativos al estado civil de las personas. Así mismo, en la República de Panamá la Ley de Registro Civil de 2007 dispone que es la prueba de la existencia de las personas. En la República de Ecuador el Decreto Supremo 278 se refiere a la realización

de inscripciones de datos relativos a los hechos y actos que constituyan o modifiquen el estado civil.

De manera similar, para la República de Colombia el *registro civil* tiene carácter declarativo puesto, que “da cuenta del estado civil de las personas en la realidad, por medio de inscripciones y anotaciones que permiten su actualización y correcciones” (Vidal, Echavarría, Cadena y Ballén, 2015). Tales inscripciones se realizan en formularios, de papel o digitales, que no son más que actas, definidas, por ejemplo, en el Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México (2015) como:

Documento público debidamente autorizado por el/la Directora General o el/la Oficial de Registro Civil, en la que se hace constar un hecho o acto jurídico del estado civil, en los formatos autorizados por la Dirección General, con firma autógrafa, electrónica, autógrafa digitalizada y sello físico o digital (Numeral 1, art. 3).

Así, se puede definir que el *registro civil* en Latinoamérica es el asiento de todas aquellas inscripciones de los hechos y actos jurídicos que afectan el estado civil de las personas físicas y que, conforme a los modos y formalidades legales, son pruebas del estado civil que garantizan la plena identificación de las personas en sus actos jurídicos, como cuando ejercen su derecho al *sufragio*.

IV. El *registro civil* y los *derechos políticos*

Es latente el compromiso de cada Estado frente a la comunidad de los Estados americanos en pro de los derechos humanos. Por ejemplo, en Colombia desde hace 15 años se han realizado campañas de identificación y *registro civil* en las poblaciones de las regiones más apartadas del país –inclusive en zonas fronterizas, como Paraguachón, donde en septiembre de 2015 se identificaron 707 colombianos deportados de la República Bolivariana de Venezuela–, y jornadas como la binacional Colombia-Ecuador, realizada en agosto de 2015.

Todo esto se ha realizado a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV), perteneciente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que cuenta con herramientas y datos estadísticos para facilitar su labor de identificación y registro. También cuenta con el

apoyo o cooperación de organizaciones internacionales, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), y de entidades nacionales, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Acción Social.

Consecuente con lo anterior, la Coordinación Grupo UDAPV tiene oficinas móviles de identificación y registro para llegar a esa población en especial situación de vulnerabilidad, contando con un protocolo para la fase de planificación y la ejecución de las jornadas. Fue así que para el 2013, se realizó una publicación sobre el fortalecimiento de la Regis-traduría Nacional en la atención a población en riesgo o situación de despla zamiento, participando la Registraduría Nacional y Opción Legal, con el apoyo de ACNUR.

De todas las labores de registro e identificación que adelantan lo Estados latinoamericanos se evidencia el esfuerzo por garantizar los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos. Esto último se advierte porque a través del *registro civil* de nacimiento se demuestra, por ejemplo, el haber cumplido 18 años de edad para ser ciudadano mexicano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 34) o ciuda-dano colombiano (Decreto 2241 de 1986, art. 3).

Siguiendo el ejemplo, en el caso colombiano la calidad de ciudadano se acredita con un documento de identificación llamado Cédula de Ciudadanía (Decreto 2241 de 1986, art. 62), que se expide a todos los colombianos que han alcanzado o pasado los 18 años. Esto se acredita con el *registro civil* de nacimiento o la Tarjeta de Identidad (entregada a menores de 18 y mayores de 7 años, y es elaborada con base en el *registro civil* de nacimiento).

En Colombia, tanto la Cédula de Ciudadanía como la Tarjeta de Identidad tienen un Número Único de Identificación Personal (NUIP), asignado previamente en el *registro civil* de nacimiento, con el cual se identificará la persona durante su vida y, por tanto, estará presente en su *participación política* como ciudadano, ya sea al asociarse o al elegir o ser elegido.

Pero no sólo es el *registro civil* de nacimiento el que se relaciona con los *derechos políticos* y, por ende, con el *proceso electoral*, ya que la plena prueba de cesación de los *derechos políticos* por causa de muerte de una persona es el *registro civil* de defunción, el cual también servirá para depurar el censo electoral cuando se cancele la Cédula de Ciudadanía por causa de muerte, como sucede en Colombia (Decreto 2241 de 1986, art. 69).

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Derechos políticos - Identificación electoral

Bibliografía:

Corte Constitucional (1995). Sentencia T-090. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Colombia.

De Coulanges, F. (1974). *La ciudad antigua*. México: Porrúa.

Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, Decreto 1260. Presidencia de la República de Colombia, 27 de julio de 1970. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8256>.

Etcheverry y otros (1991). *Familia y persona*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Fernández Ruiz, M. del P. (2007). *El registro civil*. México: Porrúa.

Ley 4.808, que reforma la Ley sobre el Registro Civil. República de Chile, 10 de febrero de 1930.

Ley de Registro Civil. Gaceta Oficial Digital No. 25902, República de Panamá, 19 de octubre de 2007.

Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Decreto Supremo 278. República del Ecuador, 2013.

Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497. República del Perú, 1995.

Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia. Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/>.

Registro civil, Registro Nacional de Costa Rica. Recuperado de: http://registronacional.com/costarica/registro_civil.htm.

Reglamento del registro del estado civil No. 06. Gaceta No. 94, República de Costa Rica, 17 de mayo de 2011.

Reglamento interior del registro civil del Estado de México. Periódico Oficial del Gobierno, Gaceta No. 26, 2015.

Vidal, J., Echavarría, C., Cadena, F., y Ballén, F. (2015). *El registro civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad. Aspectos prácticos relevantes*. Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Juan Carlos GALINDO VÁCHA

Juan Pablo VIDAL KLING

Fernando CADENA GUEVARA

REGISTRO ELECTORAL

I. Importancia

En los sistemas de *gobierno* democráticos, la escogencia de los representantes populares se fundamenta en la emisión del *voto* libre, igualitario, universal y secreto de todos los ciudadanos que gozan del pleno ejercicio de sus *derechos políticos*, esto es, del derecho a elegir y ser electos. Para ello, cada país debe establecer de manera precisa quiénes son los ciudadanos que tienen el derecho y el deber de elegir sus representantes, de ahí la necesidad de conformar un registro de *electores* que establezca con plena confiabilidad la cantidad de ciudadanos que componen el *colegio electoral*, así como su identificación y domicilio; es decir, el registro debe indicar cuántos son, quiénes son y donde votan.

II. Definición

Marta León-Röesch define al *registro electoral* como “el conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio” (1989, p. 75); Carlos Urruty lo define como el “conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar” (2007, p. 468). Como puede inferirse, es el *registro electoral* el encargado de señalar quienes son los ciudadanos habilitados para votar y, por consiguiente, quienes no pueden hacerlo, por lo que su conformación reviste una importancia fundamental en todo sistema democrático. Carlos Murillo lo señala como “el pilar fundamental para brindar pureza,

transparencia y credibilidad a los procesos electorales” (2009, p. 52), ya que su integridad, seguridad y consistencia lo convierten en la columna vertebral de la pureza de esos procesos. Para Raudiel Peña el “registro de electores debe convertirse en uno de los pilares fundacionales del ideal democrático” (2015, p. 201) por cinco factores: 1) cobertura, que se refiere a la universalización del derecho; 2) realización, que materializa el derecho al *sufragio*; 3) autenticidad, que garantiza que cada *elector* pueda sufragar y asegura que lo haga una sola vez; 4) *transparencia*: publicidad para verificar su contenido; 5) legalidad, para que quien considere que sus *derechos políticos* fueron afectados, tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse.

El *registro electoral* debe acreditar los datos necesarios para la identificación de los ciudadanos habilitados para votar, desde su nombre, número de identificación y domicilio, hasta su fotografía y huellas dactilares. Este último factor biométrico, de alta confiabilidad técnica, es fundamental para asegurar que la persona es quien dice ser.

Debe existir una relación permanente con el *registro civil*, ya que la inscripción de hechos vitales es fundamental para la conformación del *registro electoral*. Al respecto manifiesta Sobrado que “el Registro Civil dispone de primera mano de la información civil necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos para ser elector”, en razón de lo cual –agrega– “las tareas de inscripción, actualización y depuración del registro electoral se realizan diariamente y de modo permanente” (2007, p. 31). Urruty (2007) señala la “necesidad de asegurar una fluida relación entre ambos registros en los casos en que son administrados por distintas entidades estatales”.

III. Productos

El principal producto del *registro electoral* son los padrones, *listas* o nóminas de *electores*, que se emiten con miras a un acto electoral y son imprescindibles para determinar quiénes y dónde pueden votar. “A partir del ordenamiento de los datos de los electores a la fecha de cierre, se elaboran las listas de electores o padrón electoral” (Murillo, 2009, p. 53). Esos listados tienen la información necesaria para controlar la identidad del *elector* (nombre, número de identificación, domicilio, fotografía), dejar

constancia de su participación y establecer la distribución geográfica del *electorado*. León-Röesch indica que el *padrón electoral* está contenido en el *registro electoral* pero existen diferencias técnicas entre ambos:

(...) en el padrón electoral (...) se transcriben menos datos (...), solo aquellos necesarios y suficientes para controlar la identidad del elector al momento de votar; b) al Registro Electoral se comunican todos aquellos hechos que provoquen una exclusión del elector ya inscrito (1998, pp. 250-253).

El padrón debe publicitarse ampliamente para que los ciudadanos puedan verificar su inscripción y brindar un plazo para escuchar reclamos y realizar los ajustes pertinentes. Luego debe cerrarse para que exista la absoluta certeza sobre quiénes pueden votar y dónde deben hacerlo, procurando que la *mesa de votación* esté lo más cercana posible al domicilio reportado, que es primordial para toda la logística del proceso. Además, permite medir el nivel de *abstencionismo*, con detalles demográficos de género y edad.

IV. Conformación

Existen tres procedimientos para la conformación de los *registros electorales*:

Automático. “(E)s aquel en el cual, sin mediar solicitud del interesado, se le ingresa al registro de electores o se actualiza su inscripción en el mismo, cuando solicite por primera vez su cédula de identidad, o toda vez que requiera su renovación o un duplicado” (Sobrado, 2007, p. 31).

No automático. “(E)l ciudadano debe concurrir, por lo general, provisto ya del documento de identidad u otro documento que acredite los requisitos de nacionalidad y edad, a solicitar su inclusión en el registro electoral ante la respectiva autoridad electoral. Mediante la solicitud de inscripción el ciudadano insta a la verificación de los requisitos exigidos para ser elector” (León-Röesch, 1998, p. 252).

Ad hoc. “(L)a conformación del registro electoral se lleva a cabo mediante un llamado a la población o de un censo electoral” (Murillo, 2009, p. 54).

El primero generalmente se asocia a la expedición del documento de identidad y lo vemos en países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá. Dentro de sus ventajas cabe resaltar que brinda rapidez y eficiencia al registro de *electores* y aporta confiabilidad al *padrón electoral* (Sobrado, 2007, p. 32.), ya que al ser cada vez más frecuente la utilización de tecnologías biométricas, acredita la identidad de las personas y además facilita los procesos de actualización y depuración del *registro electoral*. En el segundo, la persona debe solicitar en forma expresa su inclusión y generalmente lo hace con fundamento en el documento de identidad u otro que acredite su edad y nacionalidad. Este procedimiento lo vemos en países como Bolivia, Guatemala y México. Para León-Röesch,

(...) teniendo en cuenta que en la mayoría de los países con procedimiento no automático la cédula de identidad es el único documento válido para solicitar la inscripción y para emitir el voto, aparece como más conveniente unificar, en un solo acto, la solicitud de cédula de identidad y de verificación de los requisitos para ser elector (1998, p. 301).

Aquí resulta fundamental, no sólo para la integridad y confiabilidad del *registro electoral*, sino para la rapidez y eficiencia de su actualización y depuración, que el órgano administrativo que expide el documento de identidad esté bajo la tutela del *organismo electoral*, como sucede en países como Panamá, Costa Rica y México. En este último, aun cuando no tiene un sistema de inscripción automático, es el *organismo electoral* el que expide la credencial que habilita al ciudadano para votar y le sirve de identificación; sin embargo, hay países en que la institución que expide el documento de identidad no está bajo la dependencia del *organismo electoral*, como sucede en Argentina, Bolivia y Chile.

La incorporación de factores biométricos en los procesos de solicitud y expedición del documento de identidad dan mayor seguridad de que la persona es quien dice ser y han permitido la depuración de los *registros electorales*. En Bolivia, por ejemplo, fue necesario desarrollar una herramienta denominada “padrón biométrico” para depurar el *registro electoral*. De acuerdo con Peña,

(...) la experiencia boliviana en el uso de patrones biométricos permitió purgar alrededor de 3000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009. La exactitud superior, la confiabilidad y la flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares) y del reconocimiento facial (...) dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos y generar un entusiasmo significativo para el proyecto (2015, p. 203).

Tareas

Todo *registro electoral* debe realizar tres tareas básicas:

Inscripción, que puede ser automática, no automática o **ad hoc**.

Actualización permanente de los cambios de domicilio o cualquier otro que incida en la identificación de la persona. Por ejemplo, actualmente en la mayoría de los países los padrones contienen la fotografía de los *electores*, lo que brinda mayor seguridad y confianza al sistema, imágenes que se actualizan en el registro cada vez que se expide un nuevo documento de identidad.

Depuración, que es la eliminación oportuna de quienes no están habilitados para votar, como los fallecidos o a quienes una sentencia les suspende sus *derechos políticos*; también al verificarse un registro duplicado o improcedente, entre otros.

En Costa Rica automáticamente se excluye del padrón a la persona cuya cédula de identidad caduca por vencimiento de su plazo de vigencia¹, lo que permite una depuración de aquellos casos de personas fallecidas en el extranjero o que por cualquier otro motivo, ese hecho vital no se haya reportado al *registro civil*.

VI. Modalidades

Entre las modalidades de *registro electoral* están:

1 Ver Acta No. 10791 de Sesión TSE Costa Rica de 08:30 horas del 22 de noviembre de 1995.

Permanente. Cuando es continuo y administrado por una institución que diariamente realiza las tareas supra mencionadas. El ciudadano se registra sólo una vez y permanece en el registro hasta su fallecimiento o hasta que ocurra otra causa de exclusión.

Centralizados. Cuando su administración la realiza una autoridad a nivel nacional.

Descentralizados. Cuando su administración está delegada en auto-ridades regionales o locales (Murillo, 2009, p. 54).

Muchos Estados de la región, como Argentina, Colombia, Costa Rica y Panamá, se han decantado por registros permanentes, automáticos y centralizados, ya que brindan mayores garantías de integridad y seguridad para la prevención del *fraude electoral* (Urruty, 2007, pp. 474-476) .

Vocablos de referencia:

Censo de población - Fraude electoral - Padrón electoral - Registro civil

Bibliografía:

- Amado, C. (2000). Registro electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (2a. ed.) (pp. 1085-1098). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Kimberling, W. (1991). *A Rational Approach to Evaluating Voter Registration*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/vr/vr.htm>.
- León-Röesch, M. (1989). El registro electoral: los modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica. En: Jaramillo, J. *Poder y consolidación democrática: estudios sobre la organización Electoral América Latina* (pp. 71-86). Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- León-Röesch, M. (1998). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 250-307). México: Fondo de Cultura Económica.
- Murillo, C. A. (2009). Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral*, 8, pp. 51-66.
- Nohlen, D. (1989). *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Peña, R. (2015). El principio de confiabilidad en el registro electoral: la experiencia cubana. *Revista de Derecho Electoral*, 19, pp. 199-214.
- Resolución No. 6310-E3-2010. Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, 7 de octubre de 2010.

- Resolución No. 1290-E1-2014. Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, 4 de abril de 2014.
- Sobrado, L. A. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, 4, pp. 27-36.
- Thompson, J. (2006) . *Registro electoral. Función y desafíos en la realidad electoral latinoamericana*. Recuperado de: http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/seminario_padron_DERFE/estaticos_seminario/Jose_Thompson_Registro_electoral__Funcion_desafios.pdf.
- Urruty, C. A. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral*, 3, pp. 5-21.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.

Héctor FERNÁNDEZ

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. Concepto

El vocablo *rendición de cuentas* constituye la traducción al español que mayor proximidad guarda con el término proveniente del idioma inglés **accountability**. Conceptualmente tiene dos dimensiones básicas: la primera es la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones y ofrecer las justificaciones que las fundamentan; la segunda, es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, 2008, p. 12). Ambas ideas serían, respectivamente, una aproximación al significado que pretenden transmitir los términos **answerability** y **enforcement**, provenientes también del referido idioma.

La *rendición de cuentas* es un concepto relacional puesto que implica, por un lado, el deber de los funcionarios de informar y justificar sus acciones, así como de acatar las sanciones que deriven del mal cumplimiento de sus funciones y, por otro, el derecho de la *ciudadanía* en

general o de las instituciones, organismos, agencias, etc., de exigir que esas autoridades informen y justifiquen sus actos y se les sancione ante su incumplimiento.

Finalmente, este concepto tiene la característica de ser radial (Shedler, 2008, p. 22), es decir, que puede acuñarse una forma prototípica de *rendición de cuentas* que incluya las tres actividades de informar, justificar y sancionar. Sin embargo, en los distintos modelos de *rendición de cuentas* que pueden configurarse en la práctica institucional, cabe la posibilidad que se acentúe la importancia de uno o la combinación de dos de las actividades antes descritas, e, incluso, es posible que se advierta la ausencia de alguna de ellas, sin que por esa razón pueda afirmarse que se trata de modelos deficientes o incompletos.

En definitiva, los elementos de información, justificación y sanción no son atributos necesarios sino contingentes del concepto de *rendición de cuentas*.

II. Tipología

Dentro de los diversos planteamientos doctrinarios existentes sobre la *rendición de cuentas*, ha sido la tipología planteada por O'Donnell (1998) la que mayor receptividad ha tenido. A través de la utilización de una metáfora espacial, dicho autor establece que la *rendición de cuentas* puede clasificarse como vertical y horizontal.

Rendición de cuentas vertical

La *rendición de cuentas* vertical se articula a partir de los controles que la *ciudadanía* puede aplicar a los representantes estatales. Por ello se afirma que esta modalidad se basa en la posibilidad, por una parte, de participar en *elecciones* periódicas y libres y, por otra, de organizarse para expresar libremente las demandas y opiniones.

Sin embargo, la principal faceta de la *rendición de cuentas* vertical está constituida por las *elecciones* (O'Donnell, 1998, p. 11). A través de ellas, los ciudadanos pueden medir el desempeño de sus representantes y, en caso que éste no resulte satisfactorio, aplicar una sanción mediante el ejercicio del *sufragio*: la *reelección*. En definitiva, se persigue que el

elector sea el vigilante último en la representación democrática (Ugalde, 2002, p. 32).

A pesar de ello, se señala por parte de la doctrina que este tipo de *rendición de cuentas* es limitado. Así, se afirma que aspectos tales como el hecho que las *elecciones* se celebren cada cierto tiempo (O'Donnell, 1998), la complejidad del proceso de votación y la intervención de diversas variables que dificultan la lectura e interpretación de los resultados en términos de premio o castigo, y la existencia de prácticas clientelares respecto del ejercicio del *voto*, debilitan esta forma de control.

Rendición de cuentas horizontal

Esta idea se basa en la necesaria intervención del Estado para la eficacia de las sanciones de los actos que son expuestos a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de la *ciudadanía*, a partir de los límites que acusaría la *rendición de cuentas* vertical. Según O'Donnell (1998), está constituida por

(...) la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (p. 26).

De acuerdo con la doctrina, este tipo de *rendición de cuentas* también acusa cierto grado de debilidad. Ello se debe, entre otros aspectos, a la percepción de la *ciudadanía* sobre las agencias especializadas como simples extensiones de la actividad del *gobierno*.

Institucionalización de la *rendición de cuentas* en el ámbito político-electoral latinoamericano

La transparencia en la relación dinero-política no sólo aporta al elector elementos de juicio cuando decide su voto, sino que brinda información útil al tiempo de juzgar la gestión de gobierno. Asimismo la transparencia, que se logra con mecanismos de rendición de cuentas, publicidad y acceso a la información, actúa

como antídoto contra la corrupción porque aumenta los costos y riesgos de las conductas corruptas (Ferreira Rubio, 2012, p. 8).

La opacidad del financiamiento de los partidos implica una diversidad de riesgos (Casas y Zovatto, 2011) que pueden llegar incluso a la deno-minada cooptación del Estado (CICIG, 2016).

La rendición de cuentas de los partidos no debe ser considerada y regulada como una mera formalidad burocrática de registro, más o menos detallada, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuentas y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política. La obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios —en cuanto a las tarifas a aplicar— y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos (Ferreira Rubio, 2012, pp. 8-9).

En este ámbito, una de las áreas de mayor actualidad en Latinoamérica es la *rendición de cuentas* que atañe a los *partidos políticos* —especialmente respecto del financiamiento— como principales instrumentos de mediación en la representación democrática. Un ejemplo sobre la relevancia de mejorar la *rendición de cuentas* sobre el financiamiento de la política es el caso guatemalteco, en el que se han identificado “entramados de corrupción, estructuras criminales que a partir de posiciones políticas saquean el erario público para el financiamiento de las campañas electorales y para el enriquecimiento personal de sus integrantes” (CICIG, 2015, p. 44).

Con la incorporación de normas sobre *rendición de cuentas* en esta materia en Uruguay y El Salvador —en este último caso los parámetros que debía contener la legislación se establecieron a través del control de constitucionalidad (cfr. Proceso de Inconstitucionalidad 43-2013. Sentencia definitiva del 22 de agosto de 2014 y resolución de incumplimiento del 6 de febrero de 2015)—, puede afirmarse que todos los

países latinoamericanos poseen regulación al respecto (Ferreira Rubio, 2008, p. 381).

Delimitada en este contexto, la *rendición de cuentas* implica la interacción de las agencias especializadas encargadas de ejercer el control, los *partidos políticos* y candidatos, y finalmente el *electorado* como destinatario de esta información financiera con la que, mediante su conocimiento, puede ejercer una decisión informada el día de la *elección* (Zovatto, 2007, p. 778).

A. Agencias especializadas para la *rendición de cuentas*

En el ámbito estatal, las agencias especializadas para esta actividad se estructuran dentro de un modelo de *rendición de cuentas* horizontal. Los tribunales, consejos o institutos electorales disponen, en la mayoría de casos, de competencias legales para exigir el detalle de la información financiera a los institutos políticos (**answerability**) y, además, de imponer sanciones ante su incumplimiento (**enforcement**).

Tal como lo afirma Ferreira Rubio (2004), la capacidad que tengan estos órganos para ejercer sus funciones constituye un elemento fundamental para el ejercicio de un control eficiente en esta materia.

Respecto del financiamiento de los *partidos políticos*, se estructura además la posibilidad de una *rendición de cuentas* vertical, ya que la regulación sobre *transparencia* y *acceso a la información* pública, en casi la totalidad de leyes que regulan este derecho, permite a los ciudadanos exigir determinada data a los *partidos políticos* (**answerability**) y a partir de su análisis y comparación, solicitar la respectiva aplicación de sanciones en caso de incumplimiento (**enforcement**). Esto facilita a la vez, el desarrollo de agencias especializadas (ONG, movimientos, asociaciones, etc.) provenientes de la *ciudadanía*, interesadas en ejercer este tipo de fiscalización (*rendición de cuentas* sociales).

Partidos políticos

Desde luego, el punto de mayor sensibilidad de los *partidos políticos* es el relativo al financiamiento. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por Zovatto (2007, p. 778), la ley puede establecer que los *partidos políticos* presenten los balances y estados contables en un formato fijado

con antelación, lo cual permitiría la comparación de la información. En el caso del financiamiento privado se exige, en buena parte de las legislaciones que la regulan, que se informe en detalle el nombre de los donantes y el monto aportado por ellos.

Con relación al *financiamiento público* se afirma la necesidad de conocer el monto que el Estado aporta a cada *partido político* en cada *campana electoral*, así como el desglose de la información, a fin de distinguir gastos ordinarios y gastos de la *campana electoral*.

C. Candidatos

Se argumenta que la posibilidad de conocer quiénes financian una *candidatura* en particular permite tomar una decisión informada en una determinada *elección* a cargos públicos. Ello supone, desde luego, que esta información sea provista de forma previa a la realización de esa *elección*, tal como sucede en los casos de Argentina, Brasil y Costa Rica, aunque en algunos casos se exija de forma parcial.

Como lo afirma Ferreira Rubio (2008, p. 380), es imprescindible que la *ciudadanía* conozca quienes son las personas que financian a los candidatos para posibilitar el *voto* informado y verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de *gobierno*, en caso de resultar electo.

Sin embargo, en este punto todavía es necesario avanzar hacia una mejor regulación, pues, con excepción de algunos ordenamientos jurídicos, la obligación de rendir cuentas está determinada únicamente para los *partidos políticos* y no para los candidatos individualmente considerados. Este es un punto de importancia para fortalecer la *rendición de cuentas* vertical en las *elecciones*, ya que en la medida que el ciudadano disponga de la mayor cantidad de información sobre el *partido político* y, sobre todo, sobre los candidatos, podrá ejercer de mejor manera este tipo de control a través de su *voto*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Acceso a la información - Democracia - Elecciones -
Financiamiento político - Partidos políticos - Transparencia

Bibliografía:

- Casas, K., y Zovatto, D. (2004). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En: *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (pp. 17-67). México D.F., México: IDEA/OEA/IIJ-UNAM.
- Grinner, S., y Zovatto, D. (coords.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: OEA/IDEA.
- CICIG (Comisión internacional contra la corrupción en Guatemala) (2016). *Caso cooptación del Estado*. Recuperado de: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=338>.
- CICIG (2015). *Financiamiento de la Política en Guatemala*. Recuperado de: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf.
- Ferreira Rubio, D. (2012). Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias. *Boletín de Estudios Políticos de FUSADES*, 10.
- Ferreira Rubio, D. (2008). Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y control. En: Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, G., y Walker, I. (eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*, (pp. 377-391). Santiago, Chile: PNUD/CEP/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/CIEPLAN.
- Ferreira Rubio, D. (2004). Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En: Griner, S., y Zovatto, D. (coords.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, (pp. 77-106). San José, Costa Rica: OEA/IDEA.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Estudios Políticos*, septiembre-diciembre, pp. 9-46.
- Shedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F., México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ugalde, L.C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México D.F., México: IFE.
- Zovatto, D. (2007). El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (pp. 774-794). México D.F., México: FCE/IIIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE.

Luis Mario RODRÍGUEZ

Eduardo CUÉLLAR

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del *gobierno*.

El significado originario de *representación política* es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera.

En la actualidad el término *representación política* contiene varias condiciones y presupuestos:

Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.

Los representados ceden su confianza —mediante el *voto* libre y voluntario— a la acción y la competencia del representante.

El representante actúa en nombre de otros y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.

Sociológicamente, la *representación política* también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es “representativo” de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.

La representación también alude a una relación numérica (que es uno de los aspectos más estudiados por los politólogos): se dice que una comunidad o un partido está sobre o subrepresentado de acuerdo a

su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de *gobierno*. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los *votos* se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.

Finalmente, la representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su valor selectivo. El acto de elegir representante incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el *electorado* tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses. Quien subrayó primero este rasgo de la *representación política* fue Marsilio de Padua, en la temprana fecha de 1324: los **major pars** (los muchos) debían elegir al **valentior pars** (el más capaz) (Marsilio de Padua, citado en Ory, 1992), para los asuntos comunes, los asuntos que atañen a la comunidad.

La *representación política* constituye un tema clásico de la *política*, y de la Ciencia Política. Históricamente, la representación se desarrolló al hacer frente a un dilema esencial: ¿representante de qué y de quiénes? (Vallés y Bosch, 1997). Y las respuestas fueron múltiples: de intereses dinásticos, empresariales, oligárquicos; de opiniones, de grupos sociales, territoriales, de clase, de grupos étnicos, religiosos, de gremios profesionales. Todo ello ha entrado en el debate de la *representación política*.

La idea de la *representación política*, en efecto, no fue un invento de los demócratas ni de la Ilustración, comenzó como una institución medieval de los *gobiernos* monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aun, en casos críticos, las sucesiones en el trono.

Originalmente, las cortes, los consejos reales, los estados generales, resultaban ser órganos representativos “orgánicos”, es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes.

Era un tipo de representación típicamente corporativa y que asumía, en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La transformación social y económica de las sociedades europeas en los siglos XVII y XVIII cambió también la idea de la representación para hacerla más abarcadora, como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación

(...) más completa de los intereses del pueblo (...) de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país (...) de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones (Vallés y Bosch, 1997, pp. 17-18).

Esas presiones y esas nuevas concepciones cambiaron también la idea de la *representación política* y, por tanto, obligaron a pensar de mejor manera la composición de las asambleas, los parlamentos y de todo el *sistema electoral*. Así, los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la *democracia* y de la *república*. Los llamados “niveladores”, al elaborar sus exigencias de la ampliación del *sufragio* a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del *gobierno* ante las necesidades de un *electorado* más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la *representación política*. En palabras de Robert Dahl, la *representación política* es un “invento” que vino al rescate de la democracia (Dahl, 1992): le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.

Ese “invento” tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el Contrato Social (1762), Rousseau ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que “expropia” la voluntad del pueblo: “hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes” (Manin, 1998). Montesquieu, sin embargo, aseguraba en el Espíritu de las Leyes (1748) que en un Estado

de gran tamaño, como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era indispensable “escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos”.

La *política* misma resolvió el debate a favor de Montesquieu: bastó una generación para que la idea de la *representación política* fuera ampliamente aceptada por demócratas y republicanos como una solución que convertía a la *democracia* de una doctrina apropiada para ciudades-Estados relativamente pequeños, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la edad moderna.

Para muchos de los grandes políticos de la época, la amalgama entre representación y *democracia* les pareció un invento maravilloso. Para Destutt de Tracy (un autor muy influyente, lo mismo para Jefferson que para Madison), “(l)a representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento (...) es la democracia que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y un vasto territorio” (Manin, 1998, pp. 41).

John Stuart Mill (en 1861) fue todavía más entusiasta: “el sistema es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, donde podemos encontrar las soluciones a las dificultades especulativas y prácticas de la democracia” (Mill, 1985). Las generaciones de políticos liberales y demócratas del siglo XIX (desde Mill y Sieyes hasta Madison y Jefferson) habían llegado a una conclusión radical: resultaba obvio que la *democracia* no podía cobrar otra forma que la de *democracia* representativa.

Otro quiebre histórico se había escenificado en Inglaterra en 1774, en el famoso alegato en contra del “mandato imperativo”, que era defendido fuertemente por los intereses de los terratenientes en el parlamento. Edmund Burke (citado por Pitkin, 1972) combate la idea de representantes que recogían y planteaban los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos (la llamada representación orgánica), combate la concepción según la cual el representante elegido es un mero agente sujeto a las instrucciones precisas e inamovibles de sus representados, e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.

Burke es el personaje pionero de ese cambio en la noción de la representación; en su discurso a los *electores* de Bristol afirmó que:

El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad (...) en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general (p. 147).

Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos “libres e iguales”: en el *proceso electoral*, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las *elecciones* son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Este planteamiento resultó extraordinariamente importante para la expansión y la profundización de la vida democrática. La *representación política* dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. La representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la *ciudadanía* política (Ronanelli, 1997). El Estado se transforma en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La *representación política* se propuso negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando vida a algo completamente nuevo: la *representación política* que emana de la *ciudadanía*. De tal suerte que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

Como escribió Hobsbawm (1998), “históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su

vehículo a los procesos electorales y a la construcción de la representación política”. Su expansión y “naturalización” ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea –y luego mundial– al menos desde la mitad del siglo XVII.

Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al sufragio entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo (p. 43).

Por eso, la *representación política* está asociada también al desarrollo del Estado-nación: la celebración de *procesos electorales* a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fue un instrumento importante de unificación política. “La primera Constitución escrita de la democracia moderna” –como la llama Huntington (1994)– el Fundamento de Orders en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos mediante la celebración de *elecciones* que conformaban un cuerpo representativo común.

Recapitulando: la *representación política* tiene sus raíces más fuertes en la revolución norteamericana y en la francesa; no obstante, la aparición de instituciones y de procedimientos democráticos operables es un fenómeno propio del siglo XIX. Huntington (1994) ha propuesto el año de 1828 como el de la instauración de las primeras instituciones democráticas, el año de inicio de la “primera ola democratizadora”, es decir, el año en el que por primera vez se cumple, regular y establemente, una de las condiciones democráticas esenciales: un Poder Ejecutivo responsable que debe mantener el apoyo de la *mayoría* en un parlamento representativo elegido mediante *elecciones* populares periódicas.

A esa “primera ola democratizadora” (extensa, de 1828 a 1926, y en la cual descansa toda la tradición moderna), según el propio Huntington (1994), han seguido dos más: la de 1943- 62 y la de 1974 hasta nuestros días. En esos procesos de tránsito y de construcción de instituciones aparecen siempre, como constante inexcusable, los *procesos electorales*, las *elecciones* periódicas, la libertad de decidir y los mecanismos de *representación política*.

La conexión política entre la esfera del *gobierno* y de la sociedad produce un *gobierno* representativo, es decir, un *gobierno* electo; al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Por eso es que Sartori (1991) señala que la importancia del *gobierno* representativo es “consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política” (p. 363).

Pero la teoría de la *representación política* fue más allá. No solamente se consideró una solución técnicamente necesaria ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos para deliberar y decidir los asuntos públicos; al contrario, la teoría democrática vio al *gobierno* representativo como un *sistema político* esencialmente superior a la *democracia directa* de Rousseau.

En El Federalista, Madison afirma que la representación tiene como efecto

(...) refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría los capacita a discernir mejor los verdaderos intereses de su país (...) haciendo menos probable sacrificar las decisiones a los humores temporales o a consideraciones parciales (Manin, 1998, p. 12).

Sieyes subraya otro aspecto ineludible: la cantidad y la complejidad de los mismos asuntos públicos reclaman especialización, capacidades y destrezas propias. La representación se ha ganado un lugar dentro de la división social del trabajo, “en las condiciones de las sociedades comerciales modernas”. En el tipo ideal de la *democracia* roussoniana los ciudadanos gozan de los conocimientos, del tiempo y de la disposición para asistir a las asambleas de deliberación de los asuntos públicos; pero en la visión práctica, histórica, de Sieyes, eso no puede ocurrir: los representantes son al mismo tiempo los más interesados en intervenir en la deliberación de los asuntos comunes. Decía Sieyes: “El interés común, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del *gobierno* una profesión especializada”; para esta visión el *gobierno* representativo no es un mal menor al que debemos resignarnos, sino una forma superior de la *democracia*, más funcional, de mayor calidad y que, por ello, la hace más duradera.

Para la segunda mitad del siglo pasado, el *gobierno* representativo ya no fue una opción, una preferencia teórica, un deber ser, sino un arreglo obligado para todo sistema democrático. Desde entonces, éste no pudo prescindir de las instituciones de la *representación política*, todas las *democracias* tuvieron que echar mano de esos arreglos para poder durar.

¿Cuáles son los arreglos esenciales de la *representación política*? Según Bernard Manin, desde que la idea se difundió y se puso en marcha, cuatro elementos se han convertido en sus principios institucionales, universales y constantes:

Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por *elección* periódica, con intervalos regulares.

La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto a los deseos del *electorado*.

Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.

Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (Manin, 1998, p. 17).

La institución central de la *democracia* representativa es precisamente la *elección*, el *proceso electoral*, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el *poder* y el *gobierno* emergen desde el pueblo, con la decisión de los *electores*.

La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados, los *sistemas políticos*, necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial, y por el otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del *gobierno* representativo trajeron la necesidad de los *partidos políticos*.

Las recurrentes *elecciones* y el necesario juego parlamentario impusieron la necesidad de integrar partidos: para que los *electores* pudieran contar con referentes conocidos, estables, y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los *partidos políticos* y su legalización se convirtieron así en un complemento

indispensable, “un mecanismo de integración política y de mediación social característico del principio de representación” (Blanco Valdés, 1997).

Estados Unidos fue el primer país que reconoció legalmente a los *partidos políticos*, en 1866. Los estados de California y Nueva York dispusieron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la *elección* de los candidatos y en la designación de candidatos.

Fue así como surgió un modelo de representación totalmente distinto al que imaginó la democracia liberal en el siglo XVIII: los candidatos asisten al *proceso electoral* con un programa y gracias a la empatía con la organización que lo sustenta. Conforme al ideal de la *representación política* moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas encima de las personalidades y de los grupos de interés, deben elaborar programas globales, deben agregar intereses y ver no sólo por sus representados directos sino por la sociedad en su conjunto (Held, 1992).

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos de representación *electorales* y se vincularon orgánicamente a ellos, en todas partes y prácticamente sin excepción histórica. Vallés y Bosch (1997) afirman incluso que “no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores. Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurran a las mismas” (p. 19).

El tipo de representación típica que producen los *procesos electorales* hoy, en todo el mundo, está ligada a la pertenencia partidista y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la *elección* se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, esta es la forma en que se posibilita la igualdad de los ciudadanos en el *proceso electoral* y, por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

Las opciones que acuden a la *competencia electoral* alcanzan un cierto grado de apoyo, obtienen o forman una *mayoría* en el órgano representativo y, por lo tanto, el derecho a ser *gobierno*, a tomar las decisiones propias del Estado; Sartori (1991) llama a este proceso “concentración de

apoyo”; las *elecciones* expresan la confianza de la sociedad en una cierta postura política y, a través de su resultado, cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los *gobiernos* tengan un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la *mayoría* social.

Originalmente, los *procesos electorales* no determinaban la orientación del *gobierno*, en tanto su función era la de elegir cuerpos que controlarían las decisiones financieras de las monarquías. Progresivamente, una tras otra, las facultades decisorias fueron trasladadas a las autoridades electas, sobre todo en materia fiscal; la consigna maestra de la Revolución norteamericana “no taxation without representation” (no habrá pago de impuestos mientras no exista la *representación política* correspondiente), expresa la demanda por trasladar a los órganos electos decisiones clave para la vida de la comunidad. En la medida en que la participación democrática se afianzó, el *gobierno*, la capacidad de tomar decisiones, se depositó cada vez más en los órganos representativos, ganados mediante los *procesos electorales*.

Hoy en día no hay país democrático que no recurra al *gobierno* representativo. El jefe del *gobierno*, el presidente o el congreso, es elegido y se convierte así en representante de la nación, depositario de las facultades propias de los poderes. No hay presidencia que no tenga como su correlato indispensable un congreso, un órgano colegiado electo, representativo de la pluralidad política del país. Puede decirse que en las *democracias* modernas no hay presidente sin congreso y que todo presidente es, a su vez, un representante. De la misma manera en los *gobiernos* parlamentarios, el *gobierno* surge del órgano representativo (el parlamento) que ha construido una *mayoría*; cuando esta *mayoría* ya no puede mantenerse y se rompe, el *gobierno* también es disuelto con ella.

De esa manera, llegamos finalmente a la última ventaja, una de las más importantes, del *gobierno* representativo: erige un mecanismo de control del *poder*, de los actos y de la gestión del *gobierno*. Es Stuart Mill (1985) quien vuelve a argumentar: la *forma de gobierno* “ideal” es aquella que posibilita que el “pueblo ejerza, a través de sus diputados periódicamente elegidos por él, el poder de control último”.

El diseño del *gobierno* representativo permite la función esencial de establecer contrapesos al *poder* gubernamental, propiciar que las

minorías, representadas en el parlamento, puedan incidir en la vigilancia del *poder* y en la elaboración de las decisiones.

Un sistema representativo, junto con la libertad de expresión, de prensa y de reunión, tiene ventajas especiales: proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados; establece un foro que actúa como espacio para ventilar, apoyar o controvertir las decisiones del *gobierno*. En pocas palabras: la representación y sus instituciones hacen posible la limitación del *poder*, y esa es una virtud radical de la *democracia* representativa, una que la *democracia directa* no posee.

En su desarrollo, la *representación política* ha tenido que resolver varios dilemas, uno de los más estudiados es de tipo cuantitativo y sólo aparentemente técnico: bajo qué reglas se designa a aquellos ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de *gobierno*, las reglas de la representatividad.

Es un debate que se remonta al siglo XIX (y aun, al siglo XVIII, cuando Mirabeau, Borda y Condorcet, en la asamblea francesa, se plantearon el problema del recuento matemático de los *votos*). Dos grandes vertientes se han abierto desde entonces: la representación mayoritaria y la representación proporcional, ambas son los criterios inspiradores de todas las fórmulas vigentes hasta el día de hoy. La primera, que intenta rescatar la lógica del *mandato* de la *mayoría*, y la otra, que intenta colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación. La polémica más célebre acerca de las ventajas y desventajas de una y de otra fue protagonizada por Walter Bagehot y John Stuart Mill, en Inglaterra, a mediados del siglo XIX.

No obstante sus múltiples debates implícitos y su sinuoso desarrollo teórico y práctico, la *representación política* es ya parte de la tradición democrática del mundo. En palabras de Giovanni Sartori (1991), la *representación política* es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar” (p. 342).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Partidos políticos - Política - Proceso electoral

Bibliografía:

Blanco Valdés, R. (1997). *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.

Hobsbawm, E. (1998). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.

Mill, J. S. (1985). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.

Ory, P. (1992). *Nueva historia de las ideas políticas*. Madrid: Biblioteca Mondadori.

Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. EEUU: University of California Press.

Ronanelli, R. (1997). Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo. En: Forner, S. (coord.). *Democracia, elecciones y modernización en Europa*. Madrid: Cátedra.

Sartori, G. (1991). *Teoría de la democracia*, (t. II). México: Alianza Universidad.

Vallés, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

José WOLDENBERG

Ricardo BECERRA

REPÚBLICA

I. Etimología y concepto

República es un término que deriva de la conjunción de dos voces latinas, **res** (cosa, materia o asunto) y **publica** (relativo o perteneciente al público o pueblo). Designa una forma de comunidad o asociación política, una *forma de gobierno* y un tipo de régimen o Estado. Se utiliza con frecuencia de modo intercambiable con los términos *democracia* y Estado, pero aquí intentaremos enfocar sus usos más específicos y evitar su asimilación a otras voces.

II. Génesis

El origen de este vocablo radica en su utilización por los antiguos romanos para identificar al régimen que siguió a la expulsión del último monarca de Roma, Lucio Tarquino el Soberbio, en el 509 a.C. Hacia el siglo IV a.C. el nuevo régimen había desarrollado novedosas instituciones jurídicas y políticas que hicieron de Roma una ciudad próspera y exitosa, tanto en el establecimiento de alianzas y redes comerciales con pueblos vecinos, como en la construcción de una fuerza militar, que eventualmente la convertiría en un *poder* hegemónico en el Mediterráneo. Las instituciones de la *república* romana organizaron la participación de los ciudadanos en un plano de igualdad, a través de consejos y magistraturas electivas y de corta rotación, pero con el tiempo fueron incapaces de frenar la corrupción y la guerra civil. La introducción de poderes autocráticos en beneficio de Octavio Augusto en el 27 A.D. tuvo la intención de salvar la *república* romana, y el nombre subsistió por algún tiempo, aunque vaciado de contenido.

III. Evolución moderna

La forma de organización de la *república* fue retomada en la Alta Edad Media por algunas ciudades-Estado italianas, mucho después de que el Imperio Romano había dejado de existir. Venecia, Florencia, Génova, reestablecieron instituciones de participación de los ciudadanos y eligieron a sus autoridades por medio de asambleas y consejos. Los humanistas italianos entendían que la *república* garantizaba la autonomía de las ciudades y las convertía en Estados libres. Con el surgimiento de los Estados absolutistas en España y Francia se liquidó la autonomía de las *repúblicas* italianas.

El primer Estado moderno que puso en práctica un régimen general de respeto de las libertades civiles surgió con la independencia de las Provincias Unidas de los Países Bajos, en 1579. En un clima favorable para el ejercicio de las libertades de comercio, culto, prensa y expresión, a mediados del siglo XVII Ámsterdam se convirtió en la ciudad más libre y próspera de Europa. Muy importante también, aunque de corta duración, fue el régimen fundado por Oliver Cromwell, que cambió la denominación de Inglaterra de reino (Kingdom) a *república* (Commonwealth). Luego

de la intempestiva muerte de Cromwell en 1658, el parlamento accedió a la restauración de la monarquía en 1660. No obstante, con la Revolución Gloriosa de 1688, Inglaterra recuperó y preservó instituciones y valores republicanos en el marco de una monarquía constitucional, que sirvió de modelo para la reforma de las monarquías europeas en los próximos siglos.

Las experiencias de las *repúblicas* holandesa e inglesa trascendieron sus territorios y contribuyeron en buena parte a generar la *cultura política* que subyace a la Revolución Americana y a su Constitución. Cuando las trece colonias se declararon independientes sellaron un compromiso de rechazo de la forma monárquica de *gobierno*, a la que consideraban una especie de tiranía. El constitucionalismo americano hizo de la doctrina de la separación de poderes, con su sistema de frenos y contrapesos, la fórmula más eficaz para contener la arbitrariedad y el despotismo.

La Revolución Francesa también tuvo como resultado el eventual establecimiento de una *república*, aunque ni la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ni la primera Constitución de 1791 se propusieron abolir la monarquía. Fue en 1792, con la radicalización de los líderes revolucionarios, que se decretó su abolición, y la Constitución de 1793 fue la primera en establecer la *república* como *forma de gobierno*. Este periodo es también conocido como la *república* del terror. Pasada la fase del Termidor, esta primera *república* francesa fue sustituida por el Imperio Francés de 1804, que le entregó a Napoleón Bonaparte poderes autocráticos. Aunque las revoluciones liberales del siglo XIX persiguieron la fundación de una *república*, los movimientos nacionalistas no pocas veces pactaron el restablecimiento de las monarquías, siendo Italia un caso ejemplar.

IV. Experiencia en América Latina

La práctica republicana tiene perfiles propios en Latinoamérica. La ola emancipadora que irrumpió a comienzos del siglo XIX estuvo influenciada por las experiencias revolucionarias de Estados Unidos y Francia. Con las excepciones de Haití, México y Brasil, que, en determinados periodos, tuvieron regímenes monárquicos, los nuevos Estados latinoamericanos se constituyeron como *repúblicas*. Generalmente, las

constituciones latinoamericanas consagraron un catálogo de derechos y establecieron instituciones de *representación política*, limitadas por periodos de *gobierno*.

La implantación de la *república* como forma generalizada de organizar la comunidad política observa, desde un inicio, un desfase respecto de su práctica, pues la vida de las *repúblicas* latinoamericanas seguirá un proceso que amalgama las clásicas revoluciones de corte liberal y su lucha por las libertades, con las periódicas revueltas populares de los desposeídos y sus reclamos de igualdad nunca satisfechos, más los golpes de Estado de los clanes oligárquicos con los que se pretende reestablecer un orden político. A dichos procesos subyacen visiones utópicas en búsqueda de una elusiva fórmula de autogobierno, negada en la práctica por luchas intestinas, el *fraude electoral*, los desmanes de los caudillos y los estrechos intereses y las visiones cortoplacistas de las plutocracias locales. Una de las debilidades fundamentales de las nuevas *repúblicas* latinoamericanas radica en que la cultura de la legalidad, así como la dinámica de frenos y contrapesos en el ejercicio del *poder* del Estado, carece de una base social de apoyo.

Hacia fines del siglo XX los Estados latinoamericanos lograron avances significativos en dimensiones específicas del régimen republicano. En el transcurso de dos décadas, América Latina pasó de estar mayormente gobernada por *dictaduras* militares a una mayoría de *gobiernos* elegidos mediante *elecciones* libres. Los procesos democráticos contribuyeron de forma positiva a cimentar la *república* latinoamericana en el sentido de que los *procesos electorales* aportaron gobernantes legítimos y cuerpos representativos del espectro político. Otro elemento que caracterizó la nueva fase es el respeto a las reglas en la transición del *poder*, de modo que los periodos para los cuales las autoridades fueron elegidas generalmente se cumplieron. Comparativamente, menos avances se han registrado en lo que concierne al sistema de frenos y contrapesos que debe caracterizar la separación de poderes, la judicatura independiente y el *Estado de derecho*.

V. Distinciones analíticas

La evolución histórica y el análisis comparado del uso del término *república* sugieren una serie de distinciones analíticas que contribuyen a esclarecer su concepto:

La *república* se opone a la tiranía en el sentido de que el *gobierno* ejercido de forma arbitraria por una persona es sinónimo de opresión, mientras que en la *república* el *poder* se ejerce siempre en el marco de las instituciones ordenadas de acuerdo a la constitución y las leyes. El jefe de *gobierno* en una *república* es un “mandatario”. La contraposición entre *república* y *dictadura* nos remite a un plano práctico, pues si los poderes reales del Ejecutivo absorben, obstaculizan o anulan la legislación, la *representación política* y la fiscalización de la administración por parte de órganos independientes o ejercicios ciudadanos, la *república* queda vaciada de contenido. Estos fenómenos van usualmente acompañados del uso de un adjetivo para intentar calificar un nuevo tipo de *república*, como, por ejemplo, *república popular*, *república soviética* o *república islámica*.

No ocurre lo mismo con la monarquía, pues dicho término suscita una ambigüedad en lo que se refiere a las monarquías constitucionales existentes en Estados europeos (como Gran Bretaña, España, Suecia, Noruega, Holanda, Bélgica y Dinamarca) en la que sus constituciones redujeron la corona a la función de la representación simbólica del Estado, entregaron el ejercicio del *gobierno* a los parlamentos, y éstos construyeron un *sistema político* que se caracteriza por el respeto a los derechos, el ejercicio limitado de la autoridad, la supremacía de la ley, *elecciones* libres y amplia deliberación de cuestiones públicas por parte de los ciudadanos. Actualmente subsisten también monarquías absolutas que se asimilan a una tiranía para todo efecto práctico.

La *república* hoy supone una constitución que garantice, al menos, lo siguiente: a) el respeto a los derechos y las libertades de los ciudadanos; b) un *gobierno* limitado por las normas constitucionales y las leyes; c) los órganos representativos del Estado integrados mediante *elecciones* libres y periódicas; d) la supremacía de la ley y el *Estado de derecho* garantizados por una judicatura independiente y con el poder de ejecutar sus decisiones; e) una gestión pública regida por los

principios de legalidad, transparencia y *rendición de cuentas*; f) una amplia esfera pública de participación en asuntos civiles y políticos, mediante la deliberación, la formación de consensos y el ejercicio del derecho a disentir y la protesta. Por tanto, no toda constitución instituye una *república* y en el constitucionalismo latinoamericano son numerosos los casos de normas constitucionales que atentan contra los principios y reglas de la *república*.

Siguiendo su estrecha dependencia respecto del andamiaje constitucional, cabe distinguir entre las causas de la extinción de la *república* y las de su debilitamiento. La *república* se extingue de forma auto-mática con el establecimiento del régimen **de facto** o del *gobierno* basado en la fuerza; se inicia su proceso de extinción con el ejercicio abusivo de los poderes constitucionales, la proscripción de libertades y derechos, la persecución o acoso a los ciudadanos, la supresión de la oposición, el *fraude electoral* o la suspensión arbitraria de las *elecciones*; finalmente, se debilita con la corrupción y la impunidad, la censura y las medidas contra la libertad de expresión y los medios de comunicación, así como con el abandono del ejercicio de *derechos políticos*.

La *república* requiere de la práctica de *elecciones* libres y periódicas, aunque los regímenes parlamentarios presentan modalidades muy diferentes a los regímenes presidencialistas. En América Latina, dominada por el presidencialismo, la norma es el periodo de *gobierno* de 4 años y en algunos casos se contempla la *reelección* presidencial inmediata por una sola vez. No obstante, en las *repúblicas* centralistas y con un bajo nivel de institucionalidad, la *reelección* presidencial inmediata parece ser una opción desaconsejable y muy combatida, pues la rotación en el ejercicio de la primera magistratura y los periodos cortos de no más de 4 o 5 años tienden a fortalecer la *cultura política* de la *república*, al igual que la diversidad de la oferta electoral y la alternancia de los partidos en el *poder*. Además de los torneos electorales, los ejercicios de decisión ciudadana, ya sea en la forma débil de la consulta o plebiscito, o bien en su modalidad fuerte de referéndum, son expresiones que fomentan la cultura de *participación política*, siempre y cuando se enmarquen en las vías

o los procedimientos establecidos en la constitución. Los cargos vitalicios o hereditarios, en cualquier órgano de *gobierno*, van a contramano de la dinámica de la *república*, al igual que los espacios de representación electoral sustraídos a los resultados de las urnas.

La *república* es neutral con relación a la identidad nacional. Históricamente, los movimientos nacionalistas se decantaron tanto por *repúblicas* como por monarquías, y varias naciones consolidaron una *república*, o bien la nación se dividió en varias *repúblicas*. En la actualidad una nación puede estar dispersa en varias *repúblicas* y una *república* puede estar integrada por varias naciones. Cabe reconocer que ambas situaciones generan tensiones. Un ejemplo del primer caso fueron las dos Alemanias que surgieron a raíz de los Acuerdos de Yalta al término de la Segunda Guerra Mundial; un ejemplo del segundo fue la República Yugoslava que surgió tras la desintegración de los imperios Otomano y Austro-Húngaro, al cabo de la Primera Guerra Mundial. Mientras que hoy la República Federal Alemana absorbió los estados (*lande*) de la República Democrática Alemana, Yugoslavia se encuentra dividida en seis *repúblicas*. Por el contrario, ejemplos que gozan de estabilidad pueden encontrarse hoy en la nación árabe, dividida en varias *repúblicas*, y en la Confederación Helvética, que reúne a varias nacionalidades.

La *república* mantiene una relación asimétrica con la religión. Por un lado, no se puede afirmar que la *república* excluya toda justificación trascendente. De hecho, los diversos movimientos de la reforma protestante (luteranismo, calvinismo) impulsaron una noción de *república* cristiana que cimentó buena parte de la cultura del Estado laico. Lo mismo no se puede decir del catolicismo, que durante siglos justificó la monarquía. Por otra parte, la revolución islámica en Irán y los movimientos integristas islámicos que le han seguido, no contribuyen necesariamente a la fundación de una *república* con los elementos indicados antes, de allí que sea frecuente señalar que en algunos casos dichas *repúblicas* han sido sustituidas en la práctica, o están próximas a serlo, por una tiranía teocrática. La ventaja de una fundamentación inmanente de la *república* consiste en que así se reconfigura la profesión de fe religiosa como una libertad protegida.

No obstante, ello no impide que grupos religiosos intenten acceder y controlar las instituciones de la *república* para imponer sus creencias, en detrimento de los valores de tolerancia y respeto a las libertades.

La *república* tiene su reto más complejo en los reclamos de la igualdad. La *república* moderna, no menos que la antigua, unció los principios de libertad e igualdad en una misma fundamentación. Por esta razón, el reclamo contemporáneo de la igualdad no debe apreciarse como una exigencia externa al concepto de *república*. El problema radica en la apreciación que se haga de la historia económica: la *república* capitalista ha sido interpretada como generadora de igualdad y el dinero como el medio más eficaz de disolver las diferencias sociales, pero también existe amplia evidencia de que la *república* por sí sola es incapaz de eliminar la desigualdad social y el dinero es instrumento de acumulación de riqueza y *poder* que, eventualmente, menoscaba la práctica de las instituciones republicanas. Tampoco está exenta de dobleces la *república* socialista, que en varias ocasiones se obtuvo como resultado de la demanda de igualdad, pero que en otros tantos casos devino en una tiranía por su alejamiento de las reglas de la *república*.

La complejidad consiste, entonces, en la necesidad de preservar la forma de la *república* en la dinámica de la producción y distribución de la riqueza. Las crisis recurrentes de las economías neoliberales evidencian las debilidades institucionales de la *república*, lo que genera descontento, frustración e impotencia en la sociedad. Las llamadas economías posneoliberales aún están pendientes de demostrar que sus esfuerzos redistributivos son soluciones sostenibles, sin caer en la proverbial tiranía en nombre de las *mayorías*. A comienzos del siglo XXI, un nuevo desequilibrio entre *democracia* y *república* se planteó con mucha fuerza en América del Sur. Una sucesión de proyectos democráticos con fines redistributivos se iniciaron en

Venezuela (1999), Brasil (2002), Argentina (2003), Bolivia (2005), Uruguay (2005) y Ecuador (2006), pero sus actuaciones dentro del marco de la *república* fueron comparativamente muy desiguales. Mientras que dichos procesos han sido interrumpidos en Argentina (2015) por vía electoral y en Brasil (2016) por vía de la destitución

del Ejecutivo, Ecuador, Bolivia y Uruguay tienden a una relativa estabilidad. Venezuela en cambio está sumida en una crisis política y económica profunda.

Vocablos de referencia:

Democracia - Estado - Régimen político - Sistema político

Bibliografía:

Arendt, H. (1963). *On Revolution*. New York: Penguin Classics.

Beard, M. (2016). *SPQR: A history of Ancient Rome*. London: Profile Books.

Bobbio, N., y Violi, M. (2003). *The Idea of the Republic*. Cambridge: Polity Press.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Waldhuter.

Israel, J. (1995). *The Dutch Republic: Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806*. Oxford: Clarendon Press.

Krauze, E. (2011). *Redentores. Ideas y poder en América Latina*. México: Vintage Español.

Lane, M. (2014). *The Birth of Politics. Eight Greek and Roman Political Ideas and Why They Matter*. Princeton: Princeton University Press.

Portillo Valdés, J. (2016). *El constitucionalismo en América Latina*. México.

Rojas, R. (2009). *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*. México: Taurus.

Jorge GIANNAREAS

RESULTADOS ELECTORALES

I. Concepto

Los *resultados electorales* constituyen la información oficial presentada por las autoridades competentes, sobre la cantidad de *votos* obtenidos por los *partidos políticos* y sus candidatos en los comicios realizados para la designación de los funcionarios de *elección* popular. Esta información también comprende el total de *votos* emitidos, desglosados en *votos* válidos y *votos nulos*, y también *votos en blanco* y *votos* observados, en

los casos en que estas modalidades estuvieran contempladas, así como el número de *mesas de votación* a que corresponden dichos *votos* y los índices de participación y abstención correspondientes, calculados sobre la base del *padrón electoral* utilizado.

Los *resultados electorales* definitivos, obtenidos una vez hayan transcurrido los plazos y procedimientos contenciosos, contienen, además del cómputo general de los *votos*, la declaración formal de los ganadores para cada una de las posiciones en disputa, que se calculan tomando en cuenta las normas legales sobre asignación de escaños, distritos y umbrales electorales y reglas decisorias que sean aplicables en cada caso.

En cuanto a las consultas populares, plebiscitos o referéndum, los resultados del proceso comportan la cantidad de *votos* obtenidos por cada una de las opciones posibles, con declaratoria de cuál de éstas ha sido ganadora, así como sobre la validez de la consulta, condicionada regularmente por un mínimo de participación de *electores* que suele estar previsto en la legislación.

La presentación de los *resultados electorales* se encuentra precedida de las labores propias de la *jornada electoral*, que incluyen la votación, el *escrutinio*, la redacción y transmisión de las actas de las *mesas de votación*, el cómputo de *votos* y la elaboración de boletines informativos. El nivel de complejidad del *escrutinio*, determinado por el tipo de *sistema electoral* y la existencia o no de *voto preferencial*, suele tener un impacto directo sobre el retraso o no de los *resultados electorales*.

II. Diferentes tipos de resultados

A. Parciales y totales

Los *resultados electorales* pueden ofrecerse de manera parcial o total. Son parciales cuando representan solamente una parte del total de *votos* emitidos; son totales cuando incluyen todos los *sufragios*. Cuando la emisión de los *resultados electorales* no se encuentra centralizada es frecuente que los *organismos electorales* regionales y municipales puedan ofrecer los resultados correspondientes a su jurisdicción, que, por sólo representar una parte de la votación, no reflejan los resultados totales y definitivos. También los *organismos electorales* supremos emiten resul-

tados parciales, que contienen los datos que se van incorporando a su centro de cómputos. Del mismo modo, es parcial el resultado aislado de una *mesa de votación* y que, en la mayoría de los países de Iberoamérica, se hace público inmediatamente después de terminado el *escrutinio* en esa mesa.

B. Provisionales y definitivos

Los *resultados electorales* también pueden ser provisionales o definitivos. Como dice Valverde “la provisionalidad del resultado, incluso una vez concluido el escrutinio y teniendo el 100% de los votos contados, está determinada usualmente por la necesidad de resolver impugnaciones planteadas por algunos de los contendientes” (2007, p. 1136).

Los *resultados electorales* definitivos son elaborados cuando han transcurrido los plazos de impugnación o se han fallado los recursos interpuestos ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes. En caso que se decidiera la anulación de las *elecciones* en una o varias *mesas de votación* y se ordenare la realización de nuevas *elecciones*, la presentación de este resultado definitivo se pospondría hasta que se realicen estos comicios extraordinarios.

En algunas legislaciones se contempla la emisión de *resultados electorales* provisionales, que deben ser puestos a disposición del público. En el caso de México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 305 el Programa de Resultados Electorales Preliminares como

(...) el mecanismo de información electoral previsto en la ley encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, de carácter estrictamente informativo a través de la captura, digitalización y publicación de los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo de las mesas de votación que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos autorizados por el Instituto.

La ley electoral dominicana, por su parte, dispone la elaboración de una “relación provisional de los resultados de los comicios” por cada municipio y de una “relación provisional total” (art. 139). En Argentina,

es la Dirección Nacional Electoral la que ha emitido las normas relativas al recuento provisional de resultados

(...) como un elemento fundamental del proceso electoral ya que informa al ciudadano respecto de los resultados de la contienda electoral, dejando a salvo las cuestiones irresueltas que son competencia del órgano encargado del escrutinio definitivo, y asiste a los partidos políticos para orientarlos en el control electoral.

Publicación de *resultados electorales*

La publicación de los *resultados electorales* es una de las principales atribuciones de los órganos electorales supremos. En algunos países incluso se prohíbe que los candidatos, partidos, empresas o medios de comunicación, difundan cualquier tipo de resultado hasta tanto el órgano electoral no haya emitido los boletines oficiales correspondientes. Es el caso de Venezuela que, en su Ley Orgánica de Procesos Electorales, artículo 83, prohíbe la difusión de *resultados electorales* antes del primer boletín, o de Canadá que en el 2006 prohibió que los blogueros difundieran *resultados electorales*. Mientras en algunos países, aunque no existe este tipo de legislación, la práctica política es aguardar a los *resultados electorales* oficiales antes de aventurarse a utilizar las encuestas a boca de urna, conteos rápidos o los resultados derivados de los centros de cómputo de los *partidos políticos*, hay otros en los cuales son los resultados no oficiales los que se divulgan primeramente en los medios de comunicación.

Si el órgano electoral es el emisor exclusivo de los *resultados electorales* se le plantea una verdadera tensión entre la rapidez con que pueda ofrecerlos y la necesidad de que sean absolutamente fiables en tanto marcan tendencias irreversibles. La enorme influencia de los medios de comunicación, junto a la actual prevalencia de las redes sociales, ejercen una gran presión para que se ofrezcan *resultados electorales* rápidos y confiables.

Se ha planteado que

(...) es casi imperativo para los organismos electorales la realización de esfuerzos por cumplir tanto con los plazos y normas

formales establecidas para la generación y publicación oficial de resultados, como la puesta en práctica de sistemas rápidos, seguros y eficientes de transmisión preliminar de datos (Valverde, 2007, p. 1110).

Disponer de *resultados electorales* preliminares de manera rápida y oportuna se considera un importante signo de fortaleza del *sistema electoral*. Sin embargo, hay órganos electorales que prefieren “no emitir boletines hasta tener escrutado un porcentaje muy alto de los votos, de modo que reflejen una tendencia definitiva” (Molina, 2008, p. 16). Incluso, en la Enciclopedia Electoral ACE, que ha sistematizado buenas prácticas electorales de todo el mundo, se plantea que “si la situación política del país es inestable, el organismo electoral podría tomar la decisión de no publicar los resultados preliminares para evitar confusión y prevenir la exacerbación de un conflicto”, aunque “en términos generales, es preferible que, siempre que sea posible se anuncien los resultados preliminares para aumentar la transparencia en el proceso electoral”.

Algunos países han optado por implementar una infraestructura informática que agiliza la transmisión de los resultados del *escrutinio* desde los recintos de votación a los centros de cómputo, lo que ha permitido presentar más rápidamente los *resultados electorales*. En Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, entre otros, se han utilizado escáneres que capturan las imágenes de las relaciones de votación y las transmiten al centro de cómputo del órgano electoral, que mediante un sistema de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR), traduce esas imágenes a un formato matemático para su digitación y totalización (OEA-IFE, 2012). España, a partir del año 2011, incorporó dispositivos móviles de transmisión telemática (PDA, Personal Digital Assistant) y el sistema de Mesas Administradas Electrónicamente (MAE), consistente en dotar a cada mesa electoral de una computadora con módem e impresora. Otros países han incluido tecnologías de *escrutinio* electrónico que, además, transmiten los resultados desde cada mesa o *colegio electoral*, las cuales, sin embargo, han tenido un desigual desempeño, por ejemplo, en Puerto Rico y República Dominicana. Del mismo modo, el uso del *voto electrónico* no siempre tiene como consecuencia la rápida provisión de *resultados electorales*, como lo demuestra el caso de Venezuela, por

la decisión del órgano electoral de sólo dar *resultados electorales* cuando reflejen una tendencia que no puede modificarse.

Otro mecanismo que ha sido utilizado por algunos órganos electorales de América Latina, como fórmula para ofrecer rápidos *resultados electorales* provisionales, ha sido el del conteo rápido (**quick count**), consistente en tomar una muestra representativa de los resultados emitidos por las mesas electorales para elaborar una proyección provisional de los resultados. Sin embargo, en los dos casos registrados, México y Ecuador, “estos conteos no generaron el sosiego esperado y por el contrario terminaron generando o alimentando la desconfianza en el resultado del proceso electoral” (Molina, 2008, p. 15).

Finalmente, vale resaltar el rol de las denominadas encuestas a boca de urna (**exit poll**), que se encuentran permitidas en la mayoría de los países de la región, y que suelen ser utilizadas tanto por los *partidos políticos* como por los medios de comunicación y sectores de la sociedad civil. Sin embargo, los fallos que estas encuestas han arrojado en diversos *procesos electorales* en Iberoamérica —el último caso fue el de las *elecciones* generales de España, del 26 de junio del 2016—, les ha restado credibilidad en la población como mecanismo alternativo para el conocimiento de los *resultados electorales*.

IV. Transparencia del sistema de divulgación de resultados

El papel central que juegan los órganos supremos electorales en la provisión de los *resultados electorales* les obliga a involucrar más activamente a los *partidos políticos* en todo el proceso de *escrutinio*, cómputo y elaboración de resultados, de manera que estos actores arrojen una mayor confianza al sistema de transmisión y divulgación de resultados. Es necesario que estos sistemas sean objeto de auditorías integrales por entidades calificadas e independientes, y que el órgano electoral realice todas las pruebas y simulacros previos que permitan disipar las dudas sobre la idoneidad y fiabilidad de estos mecanismos.

Hay que destacar que la mayoría de los órganos electorales en América Latina ha modernizado los programas de divulgación de *resultados electorales*, pues no solamente los difunden a través de

los medios de comunicación tradicionales, sino que también utilizan masivamente las plataformas informáticas y las redes sociales. En muchos casos, las actas o relaciones de votación son colocadas en las páginas **web** de los entes electorales, se promueven aplicaciones informativas para teléfonos móviles y toda la información básica se hace acompañar de un conjunto de infografías, mapas electorales y datos estadísticos, que permiten un conocimiento transparente, integral, especializado y en tiempo real de los *resultados electorales*.

Vocablos de referencia:

Escrutinio - Transmisión y difusión de resultados

Bibliografía:

Dirección Nacional Electoral (DINE) (s/f). *Contenidos mínimos de una página web de difusión de recuento provisional de resultados*. (Documento) Recuperado de: http://www.elecciones.gov.ar/resultados/recuento_provisional.pdf

Gobierno de España (2012). *Elecciones Generales 2011. La Modernización de la Gestión electoral*. España: Ministerio del Interior. Recuperado de: <http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/ModernizacionGestionElectoral2011.pdf/6515f162-e51e-47c1-8389-74d86812f686>.

Molina, J. (2008). Elecciones en América Latina (2005-2006): Desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales. En: IIDH-CAPEL. *Resultados electorales ajustados: Experiencias y lecciones aprendidas*. San José, Cpsta Rica: IIDH.

OEA/IFE (2012). *Fortaleciendo los procesos electorales en el Hemisferio. Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales*. México: OEA/IFE. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2012/IVJornada_s.pdf

Red de Conocimientos Electorales (ACE Project) (s/f). Publicación de resultados. *Enciclopedia*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/vc/vcf/vcf08>.

Valverde, R. (2007). La publicación de los resultados electorales y la proclamación de los candidatos electos. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

José Ángel AQUINO

REVOCATORIA DE MANDATO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El término revocar tiene su origen en el latín **revocare** y se refiere al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. Por *mandato* entiende el propio Diccionario el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.” (IIDH/CAPEL, 2000). En el ámbito constitucional, el *mandato* se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos (IIDH/CAPEL, 2000). La revocación es un procedimiento a través del cual los *electores* de manera directa pueden destituir a un funcionario electo con anterioridad a la culminación de su *mandato*.

II. Definición y elementos conceptuales

La *revocatoria de mandato* es una figura propia de la *democracia directa*. Incluye dos grandes fases: la activación, en la que la *ciudadanía* mediante sus firmas, solicita la puesta en marcha del procedimiento, y la aprobación, en la que se consulta al *electorado* mediante un referendo su disposición a revocar al funcionario electo. La revocatoria puede aplicarse a funcionarios que ocupan cargos en las ramas ejecutiva o legislativa, en los ámbitos nacional, regional, estatal, provincial o municipal.

La *revocatoria de mandato* debe diferenciarse del **impeachment** o *juicio político*, figura que también se utiliza para promover la destitución de un funcionario electo antes de la finalización de su *mandato*. En el **impeachment** la remoción del funcionario se produce por iniciativa y decisión de alguna rama de los poderes públicos, como el Poder Legislativo o Judicial, y requiere una justificación legal referida a la comisión de algún tipo de delito por parte del funcionario.

También se debe distinguir entre *revocatorias de mandato* completa y mixta. La revocatoria completa (**full recall**) ocurre cuando la participación de los *electores* tiene lugar tanto en la fase de la activación como en la

aprobación. En la revocatoria mixta (**mixed recall**) la *ciudadanía* sólo participa en una de las fases y en la otra interviene alguna autoridad pública (IDEA International, 2008, p. 114). La *revocatoria de mandato* adquiere la condición de instrumento de la *democracia directa* cuando la *ciudadanía* participa en ambas fases.

Otra distinción es la *revocatoria de mandato* aplicada a funcionarios electos y a funcionarios designados. En muchos de los diecinueve estados de los Estados Unidos en los que se consagra la revocatoria se la puede utilizar tanto para destituir funcionarios electos como designados, tales como jueces, tesoreros y fiscales del estado (ver National Conference of State Legislators, <http://www.ncsl.org>). En contraste, la constitución del Perú (art. 31) distingue entre remoción y revocación de autoridades, y reserva la segunda acepción sólo para funcionarios designados.

La revocatoria de mandato en América Latina

La *revocatoria de mandato* adquirió relevancia en América Latina a partir de la década de los 90, cuando Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998, 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009) la consagraron en sus constituciones. Con anterioridad sólo existía en algunas constituciones provinciales de Argentina (Arques, 2014). Las revocatorias en éstas corresponden a la modalidad completa. En Colombia y Perú se consagra la revocatoria sólo para autoridades regionales y locales; en Ecuador, Venezuela y Bolivia para todos los funcionarios electos.

Colombia inició en América Latina la consagración constitucional de la revocatoria (arts. 40, 103 y 259) (Franco-Cuervo, 2014). A partir de las nociones de *voto programático* y de *mandato imperativo* (art. 259), se interpretó que la revocatoria sólo se aplica a los gobernadores y alcaldes, derivada de su obligación a presentar un programa de *gobierno*. También se estableció que la misma debe ser justificada con base en el incumplimiento del programa o por la insatisfacción general de la *ciudadanía* (Corte Constitucional, 1994; Ley 131/94). La revocatoria quedó regulada a través de la Ley 134, con requisitos muy exigentes.

Estos requisitos dificultaron la utilización de la revocatoria. Entre 1994 y 2002, de las 34 iniciativas presentadas sólo once llegaron a la

etapa de votación, y ninguna logró ser aprobada al no alcanzar el umbral mínimo de participación (Franco-Cuervo, 2014, p. 104).

La Ley 741 de 2002 (ahora vigente) reformó algunos aspectos. Eliminó el requisito de los cinco por mil de ciudadanos adherentes de la solicitud y redujo los porcentajes de firmas necesarias para la activación y aprobación de la revocatoria. La revocatoria procede (art. 2) al aprobarse en el referendo popular por la mitad más uno de los *electores* que participen en la votación, siempre que el número de *sufragios* no sea inferior al 55% de la votación válida de la *elección* del respectivo mandatario.

Si no prospera la revocatoria, no podrá volver a intentarse en lo que resta del período. Si se aprueba, deberá convocarse a *elecciones* para escoger al sucesor dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se certifica la votación. No podrá inscribirse como candidato el mandatario que ha renunciado o el que ha sido revocado.

Entre los años 2002 y 2013 se presentaron 96 iniciativas de revocatoria de las cuales 21 lograron superar la etapa de la recolección de firmas, y de éstas, ninguna prosperó en la etapa de la votación al no alcanzar el umbral mínimo de participación exigido (Franco-Cuervo, 2014, p. 105).

En Perú la *revocatoria de mandato* está consagrada en la Constitución de 1993 (art. 31) (Tuesta Soldevilla, 2014). La revocatoria quedó regulada mediante la Ley 26300 de 1994, circunscrita a alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de la *elección* popular (art 20). La revocatoria no procede en el primer y el último año del *mandato*, salvo en los casos de los magistrados. La revocatoria se refiere a una autoridad en particular (no a un cuerpo entero), es fundamentada y no requiere ser probada (art 21).

La Ley 23600 fue modificada en 2004, 2009 y 2015. La Ley 29313 de 2009 (arts. 20 al 24) precisó que los funcionarios revocables son los presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales y jueces de paz que provengan de *elección* popular. Estableció que la consulta de revocatoria sólo procede una vez en el período y que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los *votos* válidos.

También aclara cómo deberán ser reemplazadas las autoridades cuyo *mandato* ha sido revocado.

El Perú posee el récord de mayor número de *revocatorias de mandato* en América Latina y el mundo. Entre 1997 y 2013 se activaron 5.303 revocatorias, que dieron lugar al desplazamiento de 302 alcaldes y 1.435 regidores (Tuesta Soldevilla, 2014, pp. 54 y 56). En marzo de 2013 se intentó sin éxito revocar el *mandato* de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán (Vásquez Oruna, 2014). La evaluación de los efectos perniciosos de la revocatoria llevó a una reforma más profunda, que quedó plasmada en la Ley 30315.

Según la vigente Ley 30315 (art. 21), “la aprobación de todos los revocatorios que se activen se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, salvo en el caso de los jueces de paz que se rige por la ley específica”. Se mantiene que la solicitud debe estar fundamentada y no requiere ser probada, pero se establece que “las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria”. Se determina que “la adquisición de los kits electorales, sólo se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades” y que los fundamentos de la revocatoria deben ser hechos públicos por los promotores y las autoridades electorales.

El artículo 22 consagra que “la consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida”, lo que homogeniza el requisito a todas las circunscripciones. La ley elimina las *elecciones* para sustituir a los regidores revocados, los cuales son reemplazados por el “correspondiente accesorio de su lista” (art. 24) y establece que “quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos. En ningún caso hay nuevas elecciones” (art. 25). Se estipula que “la autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha

Paquete de formatos para la recolección de las firmas para la activación de la revocatoria que puede ser adquirido en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Previamente, los **kits** podían ser adquiridos en cualquier momento, incluso apenas ocurrida la toma de posesión.

sido revocada en la elección regional o municipal siguiente” (art. 29). Agrega un requisito de *rendición de cuentas* de los ingresos y egresos, tanto de los promotores de la revocatoria como de la autoridad sometida a revocación (art. 29-A).

Inicialmente, Ecuador consagró la revocatoria en la Constitución de 1998 (arts. 26 y 109). El antecedente fue la consulta popular de mayo de 1997 para convocar una Asamblea Constitucional, en la cual se aprobó una pregunta relativa a la consagración de la revocatoria en la constitución resultante. Ninguna *revocatoria de mandato* fue activada con estas reglas (Castellanos, 2014; Ramírez Gallegos, 2014)².

En 2008 Ecuador promulgó una nueva constitución. En la misma quedó consagrada la *revocatoria de mandato*, esta vez para todos los cargos de *elección* popular (arts. 105 y 106). La solicitud de *revocatoria del mandato* podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de *revocatoria del mandato*. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al 10% de personas inscritas en el *registro electoral* correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la *República* se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el *registro electoral*. Las leyes respectivas desarrollaron los artículos constitucionales (2009 y 2010).

Con las nuevas disposiciones, la *ciudadanía* utilizó con intensidad la revocatoria. A finales de 2010 las peticiones de recolección de firmas alcanzaron 730 (Castellanos Santamaría, 2014, p. 94) y entre los años 2010 y 2011 se realizaron 78 procesos revocatorios en el ámbito local, que derivaron en la revocatoria de 21 autoridades (Castellanos Santamaría, 2014, pp. 99-103; Ramírez Gallegos, 2014, p. 145).

Este activismo generó reacciones críticas, entre otras de parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, que promovieron la revisión de la revocatoria y sus reglas (Castellanos Santamaría, 2014, p. 95; Ramírez Gallegos, 2014, p. 148). La Corte Constitucional ordenó la suspensión de las revocatorias en marcha y autorizó la revisión de

2 Se argumenta que la severidad de los requisitos impidió las revocatorias.

las normas (Corte Constitucional del Ecuador, 2011). Ello dio lugar a la promulgación en 2011 de la ley reformativa de las leyes correspondientes, actualmente vigente.

Con la reforma se exigió una mayor fundamentación político-legal de la motivación de la solicitud de la revocatoria, se amplió la intervención del órgano electoral en la revisión de la motivación de la revocatoria y se posibilitó la impugnación de la solicitud por parte de la autoridad sujeta a la revocatoria. Se estableció que “la solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción” (art. 26), según un esquema donde mientras menor el número de votantes en la circunscripción, mayor el porcentaje de firmas requeridas para la solicitud y menor el lapso para su recolección (art. 27). Se mantiene el requisito del 10% de las firmas requeridas para las circunscripciones de más de 300.000 *electores* inscritos, con un plazo de 180 días para recogerlas.

En Venezuela se consagró por primera vez en América Latina la revocatoria para todos los cargos de *elección* popular (Kornblith, 2014a y 2014b). La Constitución de 1999 establece que el *gobierno* de Venezuela “es de mandatos revocables” (arts. 6 y 72).

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieran votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Se agregó por vía de interpretación constitucional que los *votos* a favor de la revocatoria debían superar los *votos* en contra.

Los efectos de la *revocatoria de mandato* varían dependiendo del funcionario afectado y del momento en que ocurre la revocatoria. En el caso del presidente de la República, si tiene lugar antes de finalizar el cuarto año de *gobierno*, se asimila a la falta absoluta (art. 233) y se convoca un *proceso electoral* en 30 días. Si la revocatoria ocurre después del cuarto año, el presidente es sustituido por el vicepresidente ejecutivo. El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) no ha respondido si el presidente revocado puede presentarse como candidato en la *elección* para sustituirse, pero sí establece que puede aspirar a un nuevo período presidencial (Sala Constitucional, 2004). Los diputados nacionales y los consejos legislativos de los estados, concejales y miembros de juntas parroquiales revocados, son sustituidos por sus respectivos suplentes.

En Venezuela ha habido dos procesos revocatorios. El intentado en contra del presidente Chávez entre setiembre de 2003 y agosto de 2004, que culminó con un referendo el 15 de agosto de 2004 y la ratificación del presidente, y las revocatorias de ámbito regional y local del 2007. De 167 solicitudes aceptadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), se activaron mediante firmas diez procesos, que culminaron en la revocatoria de cinco autoridades. A partir de abril de 2016 se puso en marcha un intento de revocatoria contra el presidente Maduro. Venezuela carece de una ley que regule la revocatoria y para cada proceso han habido diferentes normas. La normativa ha procedido del CNE, apoyado en sentencias del TSJ.

El CNE aprobó dos reglamentos, 46 resoluciones y dos instructivos de procedimientos a propósito de la revocatoria presidencial de 2003-4. Dada la inexistencia de reglas previas, se le concedieron amplias potestades normativas al CNE y la regulación se hizo a medida que avanzaba el proceso, lo cual generó dudas acerca de la imparcialidad e idoneidad del mismo. Una vez cumplida la mitad del período de las autoridades regionales y locales electas en octubre de 2004, a inicios del 2007 el CNE revisó la normativa existente y produjo nuevas reglas que derogaron las anteriores (CNE, 2007a y 2007b). A su vez, éstas fueron revisadas en septiembre de 2007, anulando las anteriores y convirtiéndose en las

vigentes (CNE, 2007c). Las normas incrementaron los amplios márgenes de intervención al CNE en todas las fases del proceso.

Las normas vigentes agregan requisitos y fases a la etapa de la solicitud de la revocatoria y la legitimación de los solicitantes. Una vez transcurrida la mitad del periodo, los *electores* interesados en activar revocatorias deben organizarse en agrupaciones de ciudadanos para tal fin (1% o más *electores* de la circunscripción respectiva; el CNE utilizará el dispositivo biométrico para constatar su identidad)³. El mismo procedimiento rige para las organizaciones con fines políticos (*partidos políticos*) que soliciten revocatorias.

Si se declara la procedencia de la solicitud, ocurre la fase de la recolección del 20% de las firmas. El CNE define los centros de votación en los que se recogerán las firmas y fija un máximo de tres días continuos para ello; nuevamente se identifica al *elector* mediante dispositivos biométricos. Efectuada la verificación de las firmas recabadas, si su número es igual o mayor al 20% exigido en cada caso, el CNE aprueba la solicitud y procede dentro de los tres días siguientes a convocar el referendo, el cual tendrá lugar dentro de los 90 días continuos siguientes.

Bolivia consagró la *revocatoria de mandato* de todos los cargos de *elección* popular en la Constitución de 2009 (art. 240). La figura quedó regulada en la Ley 026 (2010). No se ha utilizado en ninguna oportunidad. Sin embargo, antes de su consagración constitucional, tuvo lugar un proceso revocatorio mixto (**mixed recall**) en contra del presidente Evo Morales, el vicepresidente y los prefectos de los nueve departamentos. La iniciativa surgió del presidente Morales, quien presentó un proyecto de ley que fue discutido y aprobado por el congreso. La activación correspondió al Poder Legislativo mediante la promulgación de una ley, mientras que la aprobación correspondió a la *ciudadanía*. El referendo tuvo lugar en agosto de 2008 y fueron revocados los prefectos de La Paz y de Cochabamba (Verdugo, 2014).

Entre los considerandos se establece que el CNE “debe incorporar la tecnología de identificación biométrica en la fase de recolección de manifestaciones de voluntad”, y añade: “en la fase de constitución de la agrupación de ciudadanas y ciudadanos” (art. 9). El *proceso electoral* venezolano está altamente tecnificado y se ha generalizado (de manera polémica) el uso de los dispositivos biométricos para propósitos de identificación.

La Constitución y la Ley 2010 difieren respecto al porcentaje de firmas requerido para la activación. Mientras que la Constitución consagra al menos el 15% de las firmas de los *electores* de una circunscripción, el artículo 26 de la Ley lo eleva al 25% de *electores* inscritos en el padrón nacional, departamental o municipal, cuando se trate de una revocatoria de autoridades nacionales, departamentales y regionales respectivamente, y al 30% para autoridades municipales. Adicionalmente, en el caso de autoridades nacionales y departamentales el 25% debe incluir al menos el 20% del padrón de cada departamento y de cada provincia, respectivamente.

Respecto de la aprobación, los artículos 31 y 32 establecen que los resultados de la *revocatoria de mandato* serán válidos si votaron por lo menos el 50% más uno de los ciudadanos inscritos en la circunscripción respectiva, y que se aprobará la *revocatoria de mandato* si el número de *votos* válidos a favor de la revocatoria es superior al número de *votos* válidos en contra, y si el número y porcentaje de *votos* válidos a favor de la revocatoria es superior al número y porcentaje de *votos* válidos con los que fue elegida la autoridad. Se define que en todos los casos la convocatoria será realizada mediante una ley del Estado Plurinacional aprobada por la *mayoría* absoluta de sus miembros (art. 28), lo cual consagra la intervención del Poder Legislativo. También establece que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fijará un calendario único para la realización simultánea de todas las revocatorias que hubieran superado la etapa de recolección de firmas. Hasta 2013, el TSE había recibido 124 solicitudes de revocatoria, aceptó 79, y sólo tres lograron recabar firmas suficientes; sin embargo, luego de su revisión exhaustiva, ninguna prosperó (Verdugo, 2014, pp. 199-200).

Vocablos de referencia:

Democracia directa - Democracia participativa - Mandato

Bibliografía:

- Arques, F. (2014). Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.). *La dosis hace el veneno*.

Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007a). Resolución 070207-036.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007b). Resolución No. 070207-047.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007c). Resolución No. 070906-2770.

Corte Constitucional de la República de Colombia (1994). Sentencia No. C-180/94.

Corte Constitucional del Ecuador (2011). Sentencia No. 001-11-SIO-CC.

Franco-Cuervo, A, B. (2014). La revocatoria en Colombia: a propósito de la iniciativa de revocatoria del alcalde mayor de Bogotá. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

IDEA International (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Estocolo: IDEA International.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Kornblith, M. (2004 a). Venezuela: polarización, revocatoria y después. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Kornblith, M. (2014 b). Revocatoria de mandato en Venezuela: examen de los procesos presidencial, regional y local. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Ley 131/94 sobre voto programático. Diario Oficial No. 41.351 de la República de Colombia, 9 de mayo de 1994.

Ley 134/94. Diario Oficial 41.373 de la República de Colombia, 31 de mayo de 1994.

Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Congreso de la República del Perú, 18 de abril de 1994.

Ley 29313, Ley que modifica la Ley 26300. El Peruano, Diario Oficial de la República del Perú, 7 de enero de 2009.

Ley 30315, Ley que modifica la Ley 26300. El Peruano, Diario Oficial de la República del Perú, 7 de abril de 2015.

Ley 741. Diario Oficial No. 44.823 de la República de Colombia, 4 de junio de 2002.

Ley del Régimen Electoral. Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio de 2010.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175, República del Ecuador, 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578, República del Ecuador, 27 de abril de 2009.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que Regulan la Revocatoria del Mandato. Registro Oficial Suplemento 445, República del Ecuador, 11 de mayo de 2011.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (eds.) (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ramírez Gallegos, F. (2014). Del vértigo al estancamiento: los procesos revocatorios locales en el Ecuador. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela (2004). Sentencia 1173 de la Sala Constitucional.
- Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Vásquez Osuna, E. M. (2014). Cuando los vientos revocadores azotaron Lima. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral
- Verdugo, J. (2014). La inauguración fallida de la revocatoria en Bolivia: una delimitación conceptual. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Welp, Y. y Serdult, U. (coords.) (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Miriam KORNBLITH

RIESGOS ELECTORALES

La realización de toda contienda electoral tiene implícitos riesgos insoslayables que pueden afectar su organización o sus resultados, y que de este modo ponen en riesgo el derecho fundamental de toda persona a participar en el ejercicio del *poder* público (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21). El contexto dentro del que se desenvuelve

una *elección*, la confluencia de intereses variados y poderosos en su alrededor, así como el hecho mismo que representa la movilización masiva de los ciudadanos el día de la *jornada electoral*, implican riesgos de múltiples naturalezas que pueden ser tanto inherentes al *proceso electoral* o exógenos, es decir, relativos a condiciones externas a la organización electoral.

Es responsabilidad primigenia de la autoridad electoral estar consciente de los diferentes riesgos que afronta cada uno de los *procesos electorales* a su cargo y, en ese sentido, desarrollar la capacidad e instrumentos necesarios tanto para identificarlos y clasificarlos según su importancia o gravedad, como para responder a ellos con medidas para su prevención, mitigación o control.

En todo caso, y por la naturaleza y complejidad de los *procesos electorales*, es deseable involucrar de manera armónica y coordinada en todo el proceso de definición de riesgos y acciones preventivas a los diversos actores interesados o relacionados con el buen desarrollo de las *elecciones*, tales como los *gobiernos* nacionales y locales, las entidades de control estatal, la fuerza policiaca y de orden público del Estado, los medios de comunicación, las organizaciones políticas y la sociedad civil, entre otros.

I. El concepto de riesgo

El riesgo es la contingencia o proximidad de un daño (DRAE, s/f), es la combinación de la probabilidad entre un evento y sus efectos negativos (UNISDR, s/f). Así, el *riesgo electoral* se define como la probabilidad de que se den sucesos cuyas consecuencias negativas resulten en la afectación de la organización del *proceso electoral*, la interrupción del normal desarrollo de la *jornada electoral*, el impedimento del ejercicio del *voto* informado y libre de la *ciudadanía* o la alteración del resultado de una *elección*.

II. Detección y clasificación de los *riesgos electorales*

Los factores que ponen en riesgo el ejercicio electoral son distintos según el contexto geográfico y social de cada país, pues las dinámicas

que inciden sobre el funcionamiento de la *democracia* son diferentes en cada sociedad. Por lo tanto, un primer ejercicio para la detección y clasificación del *riesgo electoral* es determinar los factores endógenos y exógenos presentes en cada *proceso electoral*, que pueden afectar su correcto desarrollo.

Desde una perspectiva organizacional, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ha clasificado los *riesgos electorales* en dos grandes categorías (2013, p. 7): 1) riesgos internos, o endógenos al *proceso electoral*, son aquellos propios de la gestión administrativa electoral; 2) riesgos externos, o exógenos al *proceso electoral*, son los relativos a las condiciones políticas, sociales, geográficas, culturales y económicas que enmarcan el desarrollo de los comicios.

En el siguiente cuadro se desagregan algunos de los factores que se pueden incluir en estas categorías.

Cuadro 1: Factores de riesgo internos y externos al proceso electoral

Factores internos	Factores externos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debilidad, impertinencia o ilegitimidad del marco legal electoral. ▪ Fallas en la planeación y la implementación de las actividades electorales. ▪ Fallas en el entrenamiento y la información de los actores involucrados en las <i>elecciones</i>. ▪ Problemas en el registro y la acreditación de <i>electores</i>, candidatos y observadores. ▪ Inequidad y conflictividad en la <i>campaña electoral</i>. ▪ Problemas en el proceso de votación y <i>escrutinio</i>. ▪ Problemas en el manejo y la <i>legitimidad</i> de los <i>resultados electorales</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pobres condiciones socioeconómicas. ▪ Exclusión política y social. ▪ Conflictos relacionados con dinámicas políticas. ▪ Violencia y discriminación de género. ▪ Presencia de actores armados no estatales. ▪ Presencia de grupos de crimen organizado. ▪ Genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. ▪ Violaciones a los derechos humanos. ▪ Amenazas ambientales. ▪ Uso poco ético de los medios de comunicación.

Los riesgos internos pueden ser detectados y previstos por las autoridades electorales, aunque en su identificación y atención otras agencias del Estado encargadas del control estatal podrían jugar un rol importante sobre el funcionamiento de la organización electoral y el comportamiento de sus funcionarios. Igualmente, podrían ser relevantes otros actores externos que llegan a cumplir funciones dentro del *proceso electoral* en el marco de los comicios, tales como los ciudadanos que son nombrados oficiales de las *mesas de votación* y/o *escrutinio*, los representantes o personeros de partidos y candidatos, o los observadores electorales nacionales o internacionales.

La detección y atención de los riesgos externos implica un enfoque más integral. En los casos en que este análisis es liderado por la autoridad electoral, es usual el involucramiento de diversas agencias del Estado, entre ellas las responsables de los aspectos relacionados con la seguridad y el orden público. Cuando este tipo de análisis emana de la sociedad civil, es recurrente encontrar alianzas entre distintos centros académicos y de pensamiento especializados en aspectos que impactan sobre la *democracia* y, de manera particular, los *procesos electorales*.

Una vez identificados los factores endógenos y exógenos de riesgo para un determinado *proceso electoral*, en el contexto de una sociedad en particular, es necesario llevar a cabo la operacionalización de los factores de riesgo, para lo cual se requiere determinar las variables a ser consideradas por cada uno y los respectivos indicadores de medición.

Indicadores de medición de *riesgos electorales* de acuerdo a los tipos de vulnerabilidad del *sistema electoral*

De acuerdo al tipo de vulnerabilidad o capacidades de los actores del *proceso electoral*

Las vulnerabilidades o capacidades se encuentran en los actores e instituciones involucrados en el *sistema electoral*, y dependen de sus posibilidades para resistir a las amenazas. En este sentido, las vulnerabilidades se pueden clasificar según el nivel en el que se analizan los riesgos:

A nivel de las instituciones del Estado se evalúa qué tan capaces son, en su conjunto, en lo nacional o local, para combatir amenazas tales como la presencia de actores armados ilegales y de organizaciones criminales. También se debe verificar qué tan fuerte es el sistema judicial para perseguir y procesar a quienes cometen *delitos electorales*.

A nivel de la organización electoral se estima qué tan vulnerable es como para permitir (o qué tan capaz es de impedir) la infiltración de agentes corruptos en la organización de los comicios o la alteración de los *resultados electorales*.

A nivel de los *partidos políticos* se valora qué tan capaces son para impedir la infiltración de actores criminales en sus filas, o para controlar que el comportamiento de sus candidatos se mantenga dentro del margen de la legalidad.

A nivel de la *ciudadanía* se evalúa qué tan vulnerable es la población civil ante la presión o los actos violentos de quienes quieren afectar el libre ejercicio democrático, o qué tan capaz es la población para resistir a los candidatos que quieren corromperla mediante prácticas como la compra de *votos*.

El análisis de vulnerabilidades puede hacerse a través de indicadores de desempeño de las instituciones estatales, indicadores de *transparencia* de las entidades públicas (Transparencia por Colombia, s/f) o indicadores socioeconómicos que den idea de la vulnerabilidad de la sociedad civil (MOE, 2015, pp. 47-53).

B. Según la probabilidad de ocurrencia y gravedad

Desde enfoques de la administración, los *riesgos electorales* también pueden clasificarse de acuerdo a la probabilidad del suceso y la gravedad de sus consecuencias. Esta clasificación tiene una finalidad estratégica y operativa, pues permite conocer la proximidad y la magnitud de un posible daño a los comicios, de manera que se facilita la implementación de medidas de prevención y control.

Cuando se califica qué tan probable es que suceda un evento considerado como *riesgo electoral*, se sigue una escala con tres indicadores:

Probabilidad baja es cuando hay menos del 10% de posibilidades de que un evento suceda.

Probabilidad media es cuando se considera que hay entre 10% y 50% de probabilidades de que el evento suceda.

Probabilidad alta es cuando el evento tiene más de 50% de probabilidades de ocurrir.

Para evaluar la magnitud del impacto en los comicios, también se emplea una escala con tres indicadores:

Marginal, si el evento no tiene un efecto permanente o significativo.

Importante, cuando el evento puede afectar el ejercicio del derecho ciudadano al *voto*, pero es posible controlar las consecuencias de esa afectación a través de un procedimiento existente.

Crítico, cuando el evento puede ocasionar una afectación severa al ejercicio del derecho ciudadano al *voto* y se hace necesario implementar una estrategia de atención específica.

A partir de la consideración de estos elementos se puede componer una matriz para priorizar los factores de *riesgo electoral* (ver Gráfica 1).

C. Según su convergencia geográfica

Otra metodología útil para clasificar los *riesgos electorales*, complementaria a los métodos anteriores, es la de los mapas de *riesgo electoral* que mediante el uso de la cartografía permiten detectar los ámbitos geográficos en los que converge un mayor número de factores de *riesgo electoral*. Estos mapas pueden realizarse a distintos niveles de análisis (el estado o departamento, el municipio, la localidad o comuna, el puesto de votación), según la calidad de la información disponible. Niveles de análisis más locales y pequeños permiten la elaboración de mapas más precisos.

La utilidad de los mapas de riesgo es la posibilidad de priorizar la atención al confinar las medidas preventivas a ámbitos geográficos específicos, para así hacer un uso eficiente de los recursos. En contextos como el latinoamericano, donde el número de municipios puede ir desde varias decenas o centenas hasta superar el millar (como en los casos de

Gráfica 1: Matriz de riesgos

Impacto	3 Crítico	3 Crítico y probabilidad baja	6 Crítico y probabilidad media	9 Crítico y probabilidad alta
	2 Importante	2 Importante y probabilidad baja	4 Importante y probabilidad media	8 Importante y probabilidad alta
	1 Marginal	1 Marginal y probabilidad baja	2 Marginal y probabilidad media	3 Marginal y probabilidad alta
		1 Baja	2 Media	3 Alta

Probabilidad

Fuente: Basada en la matriz que utiliza el Instituto Nacional Electoral y los parámetros definidos por la Comisión Electoral del Reino Unido (<http://www.electoralcommission.org.uk/>)

Colombia, Argentina, México y Brasil), los mapas de *riesgo electoral* son herramientas fundamentales para concentrar geográficamente los esfuerzos de las autoridades y la atención de los medios de comunicación y la sociedad civil, a través de medidas contundentes para detectar tem-pranamente el riesgo y desplegar acciones que permitan su mitigación o neutralización.

IV. Estrategias para prevenir y disminuir los *riesgos electorales*

La finalidad de la detección de riesgos es la implementación oportuna de medidas preventivas o correctivas que disminuyan o neutralicen el efecto de un determinado evento –o factor de riesgo– en el desarrollo

de los comicios. Existen medidas de diversa índole para detectar *riesgos electorales* y responder a ellos, relacionadas con los distintos actores involucrados con el *proceso electoral*. A continuación se presenta una síntesis de estas medidas.

A. Un marco jurídico sólido

Un primer grupo de medidas preventivas y correctivas proviene de las herramientas jurídicas que las leyes electorales otorgan a las autoridades administrativas y estatales, a la *ciudadanía* y a los *partidos políticos* para encauzar los *procesos electorales* y evitar desviaciones de la legalidad.

Esta clase de medidas está dirigida a producir certeza a lo largo del *proceso electoral* estableciendo cauces para adoptar decisiones que permitan detectar irregularidades, imponer sanciones y aplicar justicia, preferiblemente en tribunales especializados en los asuntos electorales, a modo de alcanzar la resolución definitiva de las controversias y el juzgamiento de las irregularidades.

Así, el abordaje de los *riesgos electorales* y la prevención o corrección de sus efectos, puede desplegarse en el campo de la gestión administrativa o de la función jurisdiccional.

B. Acción integral de las autoridades estatales

Un segundo plano en la prevención y disminución de *riesgos electorales* es la adopción de medidas operativas estratégicas que incluyan la acción integral de distintas autoridades. Lograr esta acción coordinada es un paso útil para detectar y reaccionar ante los *riesgos electorales*. Crear espacios de coordinación, como comisiones de seguimiento electoral, durante la preparación de las *elecciones* y luego de realizarlas, a las que además de la autoridad electoral asistan autoridades de policía y orden público, *gobiernos* nacional y locales, entidades de control, *partidos políticos* y representantes de la sociedad civil, es una medida que favorece la toma de decisiones más eficaces.

C. Articulación con la *ciudadanía*

Integrar el trabajo de las autoridades electorales y estatales con el de la sociedad civil es otra medida eficaz para atender los *riesgos electorales*.

Iniciativas estatales, tales como la plataforma de reporte de denuncias ciudadanas o de la sociedad civil, son acciones que han demostrado su eficacia al poner vías de comunicación directa (personales, telefónicas, virtuales) con las autoridades (electorales, policiales, judiciales), a disposición de la *ciudadanía*. Así, la población civil puede informar directa y oportunamente a las autoridades sobre las irregularidades que se están presentando, de tal forma que éstas puedan reaccionar con prontitud ante la materialización de los riesgos.

D. Auditorías externas y simulacros

La realización de auditorías externas a procedimientos específicos o etapas de los *procesos electorales* es una medida que permite la construcción de confianza entre los diferentes actores involucrados e interesados en los comicios. En tal sentido, es recomendable que las autoridades de control, las organizaciones políticas y de *observación electoral* puedan auditar los *padrones electorales*, los sistemas de selección de jurados de votación, los códigos fuente de los procesos de *escrutinio* y transmisión de resultados, entre otros.

En ese sentido, la realización de simulacros en torno a los procedimientos de *escrutinios* y transmisión de *resultados electorales* en los que se invite a terceros interesados en el buen desarrollo del certamen electoral permite, además de la adopción de correctivos para facilitar el flujo de información, un mejor y mayor conocimiento de los procedimientos internos implementados por las autoridades electorales.

Presencia de observadores electorales nacionales e internacionales

La presencia debidamente acreditada de organizaciones de *observación electoral* nacionales e internacionales, con reconocida independencia y credibilidad, es un factor que genera confianza a los candidatos, las organizaciones políticas, los medios de comunicación, la comunidad internacional y la *ciudadanía* en general. Los informes preelectorales y poselectorales, elaborados y presentados con total independencia, son factores que ayudan a rodear los *resultados electorales* de credibilidad *legitimidad*.

V. Colofón

El fin último de la detección de *riesgos electorales* por parte de las autoridades u organizaciones de la sociedad civil, consiste en asegurar a la *ciudadanía* el ejercicio de su derecho al *sufragio* en un marco de legalidad, libertad y seguridad. Para ello, la responsabilidad de los actores involucrados en el buen desarrollo de estos procesos es la de diseñar e implementar medidas de detección y clasificación de eventos que puedan afectar negativamente el desarrollo de los comicios. De manera particular, las autoridades electorales tienen el deber de desplegar acciones preventivas y correctivas que preserven la integridad de los *procesos electorales* y generen condiciones de paz social y seguridad para los *electores*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Ciclo electoral - Compra de votos - Delitos electorales - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Manipulación - Observación electoral - Organismos electorales - Organizaciones de la sociedad civil - Resultados electorales - Validez de las elecciones

Bibliografía:

- IDEA International (2013). *An overview of the Electoral Risk Management Tool (ERM Tool)*. Estocolmo: IDEA International. Recuperado de: <http://www.idea.int/elections/ermtool/upload/Overview-Electoral-Risk-Management-Tool.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (s/f). *Metodología de administración de riesgos. Procesos*. Recuperado de: <http://goo.gl/V7jtSM>.
- MOE (Misión de Observación Electoral) (2016). *Mapas de riesgo electoral 2016: Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica. Recuperado de: <http://goo.gl/NrFD0d>.
- MOE (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: Arte litográfico. Recuperado de: <http://goo.gl/gRL5uQ>.
- MOE (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales 2014*. Bogotá: Arte Litográfico. Recuperado de: <http://goo.gl/QaF5Kt>.
- Real Academia Española (s/f). Riesgo. *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario. España: RAE. Recuperado de: <http://dle.rae.es/riesgo>.
- Restrepo, J. A. (2014). *Amenazas y obstáculos a las elecciones en Colombia 2014: antecedentes, contexto y desafíos*. Bogotá: CEDAE. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Amenazas_y_Obstaculos_a_las_Elecciones_en_Colombia_2014.pdf

Transparencia por Colombia (s/f). *Índice de transparencia de las entidades públicas.*

Recuperado de: <http://indicedetransparencia.org.co/>.

UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (s/f). *Terminology.* Recuperado

de: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>.

Alejandra BARRIOS

Edmundo JACOBO

S

SANCIONES ELECTORALES

La facultad de aplicar sanciones tiene su origen en el denominado **ius puniendi**, expresión latina que se traduce como “derecho a penar” o “derecho a sancionar” y que hace referencia a la potestad sancionadora que, de origen, tiene el Estado.

Esta potestad es un reflejo cualificado del *poder* general que concentra el Estado, pero también de su obligación para mantener el orden jurídico y garantizar el bienestar de quienes forman parte de él. Este control social punitivo se ha conferido a dos ámbitos del derecho que, a pesar de tener elementos comunes, han evolucionado y tienen rasgos característicos que las distinguen: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador (Rando, 2010, pp. 69-75). Suele afirmarse que ambos son componentes de lo que doctrinalmente se conoce como “sistema sancionador constitucio- nal”, de ahí que, **mutatis mutandis**, compartan los mismos principios jurídicos.

El derecho administrativo sancionador se compone de dos fases (Dá- vila, 2014, pp. 245-246):

Fase indagatoria, cuyo objeto es comprobar que efectivamente se verificó la infracción dispuesta por el ordenamiento jurídico. Esta fase comprende la averiguación, la instrucción y la investigación de los hechos denunciados.

Fase sancionatoria o punitiva, en la que el juzgador decide sobre la culpabilidad y el grado de responsabilidad del presunto sujeto infractor con la finalidad de ponderar la individualización de la sanción a imponer. Comprende el análisis de los hechos acreditables y la

adecuación de la conducta infractora al tipo administrativo correspondiente.

El derecho administrativo sancionador electoral tiene como propósito castigar aquellas acciones u omisiones que ponen en riesgo los principios de certeza, legalidad, equidad y *transparencia* que rigen los *procesos electorales*. Comprende las normas que establecen el catálogo de infracciones o conductas ilegales, las sanciones que corresponden a cada una de ellas –normas sustantivas–, y los principios y procedimientos –normas adjetivas– que rigen su aplicación.

Para ello, es imprescindible que el legislador defina de manera precisa cuáles son los *delitos electorales* y cuáles las faltas administrativas electorales, para que los ciudadanos, partidos, asociaciones políticas y funcionarios públicos conozcan qué conductas los harían acreedores a una sanción por parte de la autoridad administrativa o bien de la jurisdiccional. Esta tipificación de faltas y *delitos electorales* es muy diversa en América Latina y su clasificación es compleja, pues en países donde una conducta se califica como delito, en otros es considerado como falta; tal es el caso del votar sin derecho a ello, que es comúnmente considerado como delito pero que en Paraguay tiene la categoría de falta, o bien conductas como negarse a admitir el *voto*, que en Brasil se sanciona con multa pero en Guatemala con pena privativa de la libertad (Nohlen, 2007, pp. 1021-1022).

En términos generales, la diferencia entre un *delito electoral* y una falta administrativa electoral radica en la gravedad y trascendencia con la que una conducta vulnera el régimen político electoral y con la consecuente estipulación de una sanción más leve o agravada –que por lo regular no amerita pena privativa de libertad cuando se trata de infracciones–.

Reviste particular importancia la construcción del enunciado normativo o tipo administrativo de las sanciones, en el cual el legislador, mediante un ejercicio de abstracción, describe las constantes genéricas de un hecho considerado prohibido y establece la sanción a imponer (Díaz, 2003, p. 185). Tipo y sanción conforman un binomio indisoluble que da contenido a la garantía de legalidad, principio básico del Estado

de derecho. De esta forma, la sanción que la autoridad asigne al infractor debe ser precisamente la que, de acuerdo con el catálogo, corresponde con la conducta ilegal, o lo que es lo mismo, a cada sanción le corresponde una infracción siguiendo el principio de tipicidad **nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta e certa**, quedando con ello proscrita la imposición de sanciones por analogía.

En materia electoral, este tema ha cobrado particular relevancia debido a la aparente discrecionalidad que la ley confiere a las autoridades en la determinación y graduación de la sanción en el caso concreto, al establecerse un catálogo de faltas y uno de sanciones por separado, rompiéndose el binomio infracción-sanción y dejando a la potestad del juez su individualización. Para este ejercicio deben seguirse, no obstante, una serie de principios establecidos en la propia ley o acuñados a través de doctrina jurisprudencial nacional –e internacional– y que, en términos generales, son:

Principio de reserva legal –lo que no está prohibido está permitido–.

La infracción y la sanción deben estar previstas en la legislación de manera previa, y ser generales y abstractas.

Las normas prohibitivas requieren de una interpretación y aplicación estricta –**odiosa sunt restringenda**–, lo desfavorable debe aplicarse restrictivamente y, en caso de duda, aplicar el principio **indubio pro reo** o la presunción de inocencia.

En la aplicación de las penas hay que atenerse a las más benignas e interpretarse en el sentido más favorable –**in poenis, benignior est interpretatio facienda y benignius leges interpretandae sunt, quo volutas earum conservetur**–.

La sanción, concebida como la consecuencia jurídica que el Estado, en uso de su potestad coercitiva, impone a quien infringe la ley –en este caso a quien infringe la ley electoral– tiene al menos tres finalidades: preventiva de futuras violaciones a través de la intimidación; represiva, al castigar al infractor; restitutiva, con relación al orden legal. Para cumplir con dichas expectativas, la sanción que el órgano jurisdiccional determine aplicar debe ser adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.

Los propios textos legales, y sobre todo la doctrina jurisprudencial, han establecido una serie de elementos que el juzgador debe considerar al momento de fijar e individualizar la sanción (TEPJF, 2004), entre ellos:

Elementos objetivos:

La gravedad de la falta, en la que se debe considerar la trascendencia de la norma jurídica violada y los efectos de la conducta.

Las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Elementos subjetivos:

El grado de intencionalidad (responsabilidad).

La reincidencia o reiteración.

Una vez calificada la gravedad –leve, levísima, grave o de especial gravedad, que son algunos supuestos de actualización de la infracción conforme a los elementos antes mencionados–, el juzgador procederá a la individualización de la pena considerando:

El grado de responsabilidad del infractor.

Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción.

Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la falta.

La capacidad económica del infractor, si se tratase de multa.

La afectación al *financiamiento político*, si se tratase de partidos.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio, si lo hubiere.

El dolo o culpa.

Este último aspecto cobra relevancia al determinar el grado de responsabilidad del o los infractores, pues a diferencia del derecho penal, en el ámbito sancionador electoral las personas jurídicas son sujetos regulados y susceptibles de ser sancionados. De este modo, los *partidos políticos*, las asociaciones, empresas y en general las organizaciones ciudadanas que participen de manera activa durante la organización

del *proceso electoral*, son susceptibles de ser sancionadas ya sea de manera directa o por el deber de cuidado que deben tener respecto de sus integrantes –**culpa in vigilando**–.

En el caso mexicano destaca el establecimiento del Procedimiento Especial Sancionador, procedimiento abreviado y de creación jurisprudencial –en 2007 se incluyó en la ley– cuya finalidad fue resolver con celeridad los temas relacionados con la propaganda político-electoral, principalmente en radio y televisión, y que en 2014 se extendió a los actos anticipados de precampaña y campaña, a las reglas que rigen el financiamiento de los partidos y sus candidatos, y a la propaganda gubernamental (art. 99 constitucional). En Argentina, las faltas electorales y los delitos sobre la materia se sustancian de forma independiente, los primeros en única instancia y los segundos con posibilidades de apelación, existiendo únicamente un procedimiento especial para el caso de la acción de amparo electoral, cuya finalidad es similar al procedimiento especial sancionador mexicano, es decir, dar celeridad a la resolución de los asuntos (Código Nacional Electoral, arts. 146 y 147).

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Equidad electoral - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Legislación electoral

Bibliografía:

- Dávila Rangel, J. M. (2014, julio-diciembre). La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1 (14), cuarta época.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Procedimiento Especial Sancionador*. México: Centro para el Desarrollo Democrático.
- Nieto García, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Nolhen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Rando Casermeiro, P. (2010). *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Silva Adaya, J. C. (2008). El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional y democrático de Derecho en las sentencias del Tribunal Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., y Zaldivar Lelo de Larrea, A. (coords.). *La ciencia del derecho*

procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, (t. VI: Interpretación constitucional y jurisdicción electoral). México: UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional/Marcial Pons.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2003). *Jurisprudencia XLV/2002. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 121 y 122, tercera época.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -TEPJF (2004). *Tesis S3ELJ 24/2003. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 28-29, Suplemento 7.

César ASTUDILLO

SEGURIDAD

Ver RIESGOS ELECTORALES y VIOLENCIA ELECTORAL Y COACCIÓN

SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

I. Definición y elementos conceptuales

La *selección de candidaturas* se refiere al proceso por medio del cual los partidos eligen y nominan a quienes representarán a la organización como candidatos en las *elecciones* generales o, en su caso, a los cargos de la dirigencia partidista. Los procesos de *selección de candidaturas* son el eje central de la política partidista (Schattschneider, 1941/1964, p. 89; Gallagher, 1988, p. 1), sus características normativas y empíricas son clave para comprender cómo funcionan internamente los partidos, cómo se distribuyen los incentivos y los recursos de *poder*, cómo se satisfacen las expectativas de carrera política de sus militantes y cuál es el modo en que se interpretan, respetan o manipulan las reglas de juego (cultura partidista) (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009, p. 10).

La postulación de una *candidatura* es una decisión que obliga a los miembros de la organización; es legítima y vinculante una vez que

se toma y concluye con la movilización electoral; pone en evidencia la estrategia al definir quién es reclutado (Epstein, 1967/2000, p. 201); permite conocer los momentos de mayor conflicto; vincula a las élites, candidatos y votantes entre sí (Taylor-Robinson, 2001), con claras consecuencias para la cohesión del partido así como también sobre el rendimiento de las instituciones (Gallagher, 1988, p. 1). La manera en que se elige la *candidatura* puede ayudar a conocer los niveles de *democracia interna* de un partido (Payne et al., 2003; Freidenberg, 2007), lo que se encuentra relacionado con el nivel de institucionalización de la organización.

Los dirigentes suelen emplear diferentes “estrategias de selección”, esto es, un conjunto de decisiones vinculadas al mecanismo o método que se va a emplear para elegir a un candidato/a a un cargo de representación o de dirigencia partidista. Las estrategias de selección se diferencian de los “métodos de selección”. Las estrategias son parte de un proceso más complejo que involucra la interacción de las reglas estatutarias y las estatales, los vínculos con el entorno, así como las expectativas de los líderes de acuerdo a las opciones existentes para maximizar los beneficios electorales. En cambio, los métodos de selección son sólo una parte de esas estrategias y se definen como los mecanismos concretos empleados para elegir las *candidaturas* a los diferentes cargos públicos y/o partidistas.

La estrategia de selección tiene consecuencias importantes sobre las relaciones internas del partido, sus vínculos con el entorno, el nivel de cohesión de los grupos parlamentarios, las relaciones entre las dirigencias nacionales y estatales e incluso sobre las expectativas de los dirigentes y candidatos/as respecto a sus opciones de maximizar beneficios electorales. Un partido que decida entre distintas estrategias de selección evaluará el peso relativo de las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) que reporte cada opción para sus intereses competitivos y organizativos. Es más, la interacción de diversos tipos de variables (institucionales, partidistas y/o estratégico-electorales) puede afectar la selección de unas estrategias frente a otras por parte de los dirigentes.

El contexto institucional puede influir sobre esa decisión (Carey y Shugart, 1995; Freidenberg, 2016). Algunos trabajos han indicado el modo

en que los *sistemas electorales* inciden sobre los procesos de selección (Carey y Shugart 1995), aunque los partidos también tienen capacidad de reaccionar a algunos incentivos e, incluso, pueden cambiar el entorno en el que compiten modificando las reglas de juego. Precisamente, el diseño y rediseño de las reglas puede ser un instrumento que usan los políticos para incidir en los procesos de selección. Del mismo modo, el nivel de competitividad electoral también incide sobre el tipo de método de selección que se emplea cuando éste no es obligado por el *sistema electoral* (Osornio, 2016).

Las características partidistas pueden filtrar, modificar o atemperar el modo en que esos factores institucionales y competitivos inciden sobre las opciones del político al decidir cuál es el mejor mecanismo para seleccionar *candidaturas* (De Luca et al., 2009). Las reglas de juego pautadas en el Estatuto, el tamaño, la edad y el grado de burocratización de la organización, la fraccionalización de la coalición dominante, el poder de las coaliciones locales, si tienen (o no) un gobernador “todopoderoso” del mismo partido en el distrito, la memoria que se tenga respecto al éxito o fracaso de los mecanismos utilizados en convocatorias anteriores (Osornio, 2016), las prácticas informales fuertemente enraizadas, el control de redes clientelares o la cultura institucional de sus miembros (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009), puede filtrar el impacto de las variables institucionales sobre la estrategia de selección.

Aun cuando el diseño institucional puede ser importante, se debe explorar el modo en que esas variables institucionales y partidistas interactúan con otras de carácter estratégico-electorales, como los atributos del candidato (Siavelis y Morgenstern, 2008; Gallo, 2005); el apoyo histórico que ese partido tiene en el distrito a competir (Langston, 2000); la posibilidad de acceso a recursos económicos o a programas de políticas públicas, en función de si se está en el *gobierno* o en la oposición (De Luca et al., 2009; Siavelis y Morgenstern, 2008), o lo que hagan los otros partidos en términos de exigencia de legitimación ante la *opinión pública* (Alarcón Olgún y Freidenberg, 2007).

Métodos de selección de candidaturas

Las estrategias de selección se ponen en evidencia cuando se lleva a la práctica el “método de selección”. Este puede ser clasificado según el

grado de inclusión que supone en el proceso de toma de decisiones del partido (Rahat y Hazan, 2001). Por un extremo del continuo, el método implica un alto nivel de inclusión, toda vez que el partido consulta al *electorado* o a los militantes en *elecciones* competitivas sobre quién debe ser el candidato, mientras que en el otro extremo es sólo un líder el que elige. Entre estos dos polos, existen múltiples posibilidades que generalmente varían entre partidos de un mismo país, entre países y entre un mismo partido en momentos distintos. Según sea el nivel de inclusión, los involucrados en la nominación (el selectorado) son distintos: puede ser el *electorado*, a través de una *elección* directa (internas abiertas); sólo los miembros registrados en el partido (internas cerradas); un órgano interno (la convención o asamblea nacional o la junta de notables); por la designación del líder (nacionales y/o locales) o por autonominación (Freidenberg, 2003; Rahat y Hazan, 2001). La realización de *elecciones* abiertas supone un mayor nivel de inclusión de los ciudadanos y su utilización suele ser considerada como un indicador de *democratización* partidista, mientras que, por el contrario, la autonominación es el método más excluyente (Freidenberg y Došek, 2016).

Los argumentos a favor de las *elecciones* internas (también denominadas como primarias en algunos países) indican que este mecanismo supone una mayor participación e inclusión de la *ciudadanía* en la vida partidista, ayuda a atraer nuevos miembros a la agrupación, contribuye a que el partido movilice (y se preocupe) por nuevos intereses sociales y facilita la legitimación de las decisiones internas ante la *opinión pública*. Aun así, el partido enfrenta una serie de dilemas al poner en práctica este mecanismo: 1) que el tipo de *electorado* que participe en las internas sea muy diferente al que luego vaya a la contienda electoral; 2) que se emplee para plebiscitar al candidato por encima de la organización partidista; 3) que se viole la autonomía partidista; 4) que se incremente el costo de hacer dos campañas para los candidatos, tanto en términos económicos como en los conflictos que genera entre los militantes, y

que se privilegien los valores del *electorado* general sobre las preferencias de sus militantes, lo que promueve la ambigüedad programática y la debilidad ideológica.

Los procesos de *selección de candidaturas* en América Latina en las normas electorales

Los sistemas de *selección de candidaturas* en las legislaciones de América Latina pueden clasificarse en la actualidad en dos grupos:

los sistemas que regulan la celebración de *elecciones* internas obligatorias para todos los partidos, y 2) los sistemas que no obligan a realizar *elecciones* internas. Entre los que obligan a hacer *elecciones*, a su vez, se encuentran los países que regulan las *elecciones* exigiendo que sean simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin *voto* obligatorio para el *electorado* (Argentina, Uruguay) y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos, si es que carecen de movimientos internos (Honduras) y, por otro, los países que regulan las *elecciones* internas de manera no simultánea, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos, con o sin financiación del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Costa Rica y Venezuela).

Entre los que no obligan a hacer *elecciones* internas se encuentran los sistemas que, por un lado, regulan las *elecciones* internas si los partidos deciden hacerlas (como Colombia y Chile) y, por otro, los que no regulan ningún tipo de mecanismo competitivo de *selección de candidaturas* (Guatemala, Brasil, Nicaragua, Bolivia o República Dominicana). Un tercer grupo de países exige que haya procedimientos democráticos, pero aún no se especifica las características que deben tener esos procesos (México a partir de la reforma de 2014; El Salvador tras la reforma de 2013, aunque fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en agosto de 2014).

Clase I: *Elecciones* obligatorias, simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin *voto obligatorio* para el *electorado*: Uruguay, Argentina y Honduras

En Argentina, Uruguay y Honduras la ley estableció que los partidos debían realizar las internas de manera obligatoria, todas ellas simultáneas y organizadas por el Estado. A partir de la Reforma Constitucional de 1996, Uruguay incorporó la realización de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas para todos los partidos, las que suelen llevarse a cabo en el

mes de junio de cada año electoral. La ley establece que la participación de la *ciudadanía* en los procesos internos sea voluntaria (*voto no obligatorio*), algo que es diferente al caso argentino o al hondureño. En este proceso se define la *candidatura* presidencial por cada *partido político* e incluso si hubiera un único candidato/a, los partidos deben participar de ese proceso. Las *elecciones* tienen todas las garantías y los requisitos característicos de un *proceso electoral* a nivel nacional. Las *candidaturas* que obtengan más de 50% del total de los *votos* automáticamente son *candidaturas* a la presidencia. Si esta condición no se cumple, el candidato/a debe seleccionarse en una convención interna del partido.

En Argentina, la discusión sobre el modo de *selección de candidaturas* que debía llevarse a la práctica tuvo diferentes etapas. Desde el retorno a la *democracia* en 1983, la única norma que ocupaba la organización interna de los partidos otorgaba autonomía a los partidos para establecer el mecanismo de *selección de candidaturas* que quisiera (regido sólo por sus cartas orgánicas) (Ley 23.298 de 1985). En 2001, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas simultáneas, pero el mismo tuvo que esperar un año más para que —a través de un decreto del presidente de la República y de su legitimación posterior por el Congreso— fuera convertido en la Ley No. 25.611 (Gallo, 2005).

Con esta Ley se instauró la obligatoriedad de las internas, con la participación de los afiliados de los partidos y los ciudadanos sin afiliación partidista, de manera simultánea y sin la supervisión del órgano electoral, salvo que los partidos solicitaran la presencia de veedores nombrados por la *justicia electoral*. En ese mismo año, por solicitud del presidente Eduardo Duhalde, la misma Ley quedó sin efecto por una única vez para los comicios presidenciales de 2003. En febrero de 2005, el *gobierno* de Néstor Kirchner reflató la Ley para que se celebraran internas en todos los distritos de cara a las próximas *elecciones* legislativas. En ese momento, se discutió la posibilidad de recuperar la Ley No. 25.611 de Elecciones Internas y establecer un período de 90 días para la celebración de las mismas en todos los distritos, para todos los partidos, donde los políticos no pactaran la conformación de una única lista y la inscribieran en el período establecido. Esa Ley llegó a implementarse, pero fueron pocos

distritos los que no llevaron *lista* única y entonces fueron a la interna; fue derogada en 2006.

En 2009 se aprobó una nueva ley, la Ley No. 26.571 sobre la “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, que determinaba la selección a través del proceso de *elecciones* internas, obligatorias, abiertas y supervisadas (y financiadas en términos logísticos) por el *organismo electoral*, con el *voto* obligatorio de todos los ciudadanos. A esos procesos se les denomina como P.A.S.O. y se han celebrado dos hasta el momento: en agosto de 2011, para las *elecciones* generales, y en 2013, para las legislativas.

Honduras es un caso bastante diferente en relación con los otros dos países. Los partidos han realizado *elecciones* internas desde la reinstauración democrática, reguladas bajo la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (1985, arts. 18 y 19). En ella se estipulaba que las *elecciones* eran por votación directa y secreta de los afiliados y de los ciudadanos, siempre que hubiera al menos dos agrupaciones diferentes que postularan precandidaturas. Para los partidos con una sola corriente o facción, la *elección* interna era optativa. Sin embargo, esta situación se modificó en 2004 con la aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. La Ley estableció que los partidos están obligados a realizar *elecciones* internas el tercer domingo del mes de febrero del año electoral, de manera separada de las *elecciones* internas a las autoridades.

Las *elecciones* primarias debían realizarse bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral (con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral de cada partido), el cual también se encargaría de brindar asistencia técnica y financiera a los partidos para realizar estos procesos. Entonces, tras la reforma de 2004, las *elecciones* primarias son obligatorias, simultáneas en mesas separadas, abiertas y con financiamiento del Estado. Esto se mantuvo en la Ley de Organizaciones Políticas de 2009, donde se sostiene que esta práctica será obligatoria para los partidos y que debe realizarse el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior al que se practiquen las *elecciones* generales, y que serán administradas, financiadas y calificadas por el órgano electoral. Por tanto, establece que es competencia del TSE convocar a los “movimientos

internos” que integran los partidos a participar en las primarias seis meses antes de la fecha de su realización (Ley 2009, arts. 115 y 116), asistirlos técnica y financieramente, y supervisar su desarrollo. En caso de que el partido no cuente con esos movimientos internos, puede no realizar la *elección* interna.

Clase II: Elecciones obligatorias, no simultáneas, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos, con o sin financiación o apoyo del Estado: Costa Rica, Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú y Venezuela

Otro modelo de celebración de *elecciones* internas es aquel en que los partidos están obligados a celebrar *elecciones* pero tienen autonomía para organizarlas siguiendo sus pautas internas, en el momento en que consideren oportuno. En Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Ecuador se obliga a los partidos a realizar *elecciones* internas pero sin que el Estado tenga que organizarlas. Los partidos pueden llevarlas a cabo en un período anterior de la *elección* general (cuando ellos decidan) y organizarlas del modo que prefieran (abiertas o cerradas).

En Costa Rica se celebran “convenciones nacionales”, que son procesos similares a las *elecciones* internas, como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar las *candidaturas* presidenciales. En cada caso, los políticos deciden si la *elección* es abierta o cerrada y la fecha en que se realiza. Los resultados están sujetos a ratificación por la dirigencia, aunque es poco probable que sean anulados. Se hacen *elecciones* en fechas diferentes, sin financiamiento público, se utiliza el *padrón electoral* nacional y el *organismo electoral* se limita a resolver posibles conflictos.

En Paraguay, la reforma de abril de 1996 introdujo la exigencia de *elecciones* cerradas libres, justas, directas y secretas. Cada partido se encarga de celebrar sus comicios en la fecha que considere apropiada y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. El Estado no otorga financiamiento específico para esta actividad y el *organismo electoral* ejerce un control mínimo sobre el proceso interno. Salvo en el caso de Panamá, donde queda claro que sólo es obligatoria para la *elección* de la *candidatura* presidencial de la República, en el resto de países la ley no aclara de manera específica el cargo de representación popular del que

se trata. En cuanto a la financiación, sólo en Panamá y Perú se establece que el órgano electoral otorgue dinero a los *partidos políticos* para la realización de las internas; en el resto de los países cada partido se ocupa de la financiación de los procesos de *selección de candidaturas*.

En Perú, el 31 de octubre de 2003 se aprobó la Ley de Partidos Políticos No. 28094, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista. El nuevo marco normativo obligó a los partidos a adaptarse a nuevas reglas de juego, entre las que estaba la celebración de internas, que pueden ser abiertas o cerradas, supervisadas por la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales), con dinero público y realizadas de manera separada desde 210 a 180 días antes de la *elección* general. Venezuela fue uno de los primeros países donde se han celebrado *elecciones* internas, sin que este procedimiento estuviera fijado por ley. Desde la década de 1970, los partidos emplearon este mecanismo para seleccionar a las *candidaturas*. A partir de la nueva Constitución de 1999, se obligó a las organizaciones a que realicen *elecciones* internas para seleccionar *candidaturas* con la participación de su militancia (internas cerradas), sin financiamiento público y de manera separada. Hasta el momento, sólo la Mesa de la Unidad ha celebrado *elecciones* internas para elegir la *candidatura* presidencial en 2012.

En Ecuador, el Código de la Democracia de 2009 estableció la celebración de

(...) elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres, aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados y simpatizantes de las organizaciones políticas así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas (art. 94).

También establece que sea el Consejo Nacional Electoral (CNE) el que vigile la transparencia y legalidad de dichos procesos mientras que incluye la posibilidad de que el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) actúe como instancia de solución de conflictos internos. Asimismo, el Código prevé que el CNE pueda apoyar con asesoría técnica la organización de las *elecciones* internas a los partidos.

En 1997 se reformó el Código Electoral de Panamá contemplando que la designación de *candidaturas* presidenciales se realizara a través

de *elecciones* internas cerradas, financiadas por el Estado, siempre que el candidato/a fuera miembro del partido que lo postulaba (Ley No. 22, 1997). En caso de alianza, los partidos aliados no tenían que celebrar *elecciones*. El 13 de enero de 1998 el Tribunal Electoral de Panamá emitió el Decreto 2, en el que establecía una serie de normas para la celebración de las *elecciones* primarias a la *candidatura* presidencial para las siguientes *elecciones* de mayo de 1999, en las que se indicaba que los partidos debían entregar listas de copartidarios de diferentes distritos del país que apoyaran a las *candidaturas* (art. 8) y que las internas eran obligatorias para presidente de la República, mientras que podían optar por hacerlas (o no) para las otras *candidaturas* (art. 195 y 196).

En el proceso de discusión de las reformas de 2001 se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de *elección* popular, además del de presidente y vicepresidente. Sin embargo, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente. La reforma de 2006 introdujo nuevamente la obligación de realizar *elecciones* primarias sólo para la selección de la *candidatura* presidencial. Los procesos internos debían resolverse a través de votación secreta, como una manera de garantizar que los actos internos de los partidos no fueran producto de ningún tipo de presión hacia aspirantes a las *candidaturas*. El Tribunal Electoral debe vigilar, supervisar, financiar y fiscalizar el modo en que los partidos seleccionan sus *candidaturas* y, para ejercer su *voto*, el *elector* debía afiliarse al partido, bajo la fiscalización del Tribunal Electoral.

Clase III: Elecciones no obligatorias, no simultáneas, convocadas (cuando quieren) por los partidos que las tienen en sus Estatutos (Colombia y Chile) y no reguladas por ley (Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana)

Bolivia introdujo *elecciones* internas en 1999, cuando la modificación de la Ley de Partidos Políticos estableció que para obtener el reconocimiento oficial como partidos, se debían adoptar normas y procedimientos que garantizaran su funcionamiento democrático. Así, se incluía el ejercicio del *voto* libre, directo y secreto de todos los ciudadanos en la vida interna del partido. Se encargó a la Corte Nacional Electoral

(CNE) y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la misma CNE en 2001, que señalaban que no era aconsejable que los partidos realizaran *elecciones* internas y se quitó su potestad respecto a presidir los procesos internos. Los partidos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales a través de convenciones.

A diferencia de Bolivia, en Colombia la ley no establece este requisito de manera obligatoria, pero regula su realización cuando los partidos decidan convocar a *elecciones* a partir de una ley especial. El Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos (Ley No. 130 de marzo, 1994, art. 10) establece que los partidos puedan elegir llevar a cabo *elecciones* internas con la participación de todos los ciudadanos, aunque también señala que pueden emplear convenciones, si así lo acuerdan las élites partidistas. Por tanto, en caso de que quieran hacer *elecciones* internas, los partidos están sujetos a lo establecido en la Ley Especial de Consultas Populares Internas de los Partidos, que da potestad al Consejo Nacional Electoral a supervisar los comicios y establece que deben hacerse de manera simultánea entre todos los niveles del partido en donde haya que seleccionar *candidatura*. En este caso, además, la Ley señala que los partidos cuentan con fondos públicos para la celebración de los comicios internos. En Chile, a partir de 2012 se aprobó una Ley de Primarias No. 20.640, que establece que los partidos pueden celebrar *elecciones* primarias aunque no están obligados a hacerlo. En caso de que la celebren, cuentan con una ley que establece sus características principales y que determina que sus resultados son vinculantes. Estos procesos son organizados por el Servicio Electoral chileno.

En República Dominicana los partidos han podido decidir la manera en que designan sus *candidaturas*. La Ley Electoral 275-97 empleaba la idea de la “convención” para referirse a la pluralidad de procesos que podían utilizar los partidos para escoger las *candidaturas* a cargos electivos. En 2004 fue promulgada la Ley No. 286-04, que sostenía que “los partidos políticos deben aplicar mecanismos de elección popular libre, abiertos y democráticos”. Esa legislación estableció que todos los partidos seleccionarían sus *candidaturas* para los diferentes cargos electivos mediante *elecciones* primarias abiertas, de *voto* directo y se-

creto, de manera simultánea para todos los partidos el mismo día. Antes de que esa legislación tuviera su primera oportunidad de aplicación, la Fundación Derecho y Democracia elevó un recurso directo de inconstitucionalidad, que fue acogido por la Suprema Corte de Justicia. En marzo de 2005, la Ley No. 286-04 fue declarada como no conforme a la Constitución, quedando derogada en todas sus partes, dejando libertad a los partidos de emplear el mecanismo que quisieran en cada momento.

Clase IV: Mecanismos democráticos, pero no especifica las características del procedimiento (México, El Salvador)

En México, los cambios en la manera de seleccionar *candidaturas* fueron de la mano de las transformaciones ocurridas en el nivel de competitividad del *sistema de partidos*: de un sistema de carácter hegemónico, que celebraba *elecciones* regulares y periódicas pero que, sin embargo, no eran libres, ni limpias, ni competitivas. En este esquema, los procesos de *selección de candidaturas*, la rotación de los cargos y las carreras políticas estaban controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Wuhs, 2006). Un cambio importante ha sido que el anterior Instituto Federal Electoral (IFE) (ahora, Instituto Nacional Electoral - INE) pudiera calificar a los procesos internos en términos de señalar o no su apego a los elementos estatutarios definidos y aprobados por los propios partidos, lo que ha hecho que los políticos cuiden el tipo de estrategias de selección a utilizar y el modo en que se llevan a cabo los procesos internos.

En el período 1996-2007, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido también capacidad de intervención y arbitraje en los procesos partidistas, lo que le ha permitido controlar (y castigar) las prácticas en la elección de *candidaturas*. Con la reforma de 2007/2008 se incrementó el control de los *organismos electorales* sobre los procesos internos partidistas. El artículo 211.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorporó la exigencia de que al menos 30 días antes del inicio formal de los procesos, cada partido determine el procedimiento de *selección de candidaturas* y lo comunique al Consejo General del IFE, indicando detalles de la estrategia de selección (mecanismo a utilizar, fecha de la convocatoria,

plazos, órganos responsables de su conducción y vigilancia), algo que la legislación anterior no contemplaba (Freidenberg y Došek, 2016).

De este modo, hasta 2014 la ley no obligaba a realizar un determinado proceso de selección, sólo regulaba la fase de precampaña. Las *elecciones* internas eran una práctica en el marco de estas precampañas, que son las que deben respetar los preceptos democráticos. Los partidos decidían si querían celebrarlas y las características de las mismas. A partir de 2014, los legisladores introdujeron la obligación de que los partidos realizaran procedimientos democráticos, aunque no quedaron especificados las características, el momento, las sanciones, ni quien controlaba esos procesos.

En El Salvador, los partidos realizaban procesos competitivos internos sin que la ley lo exigiera. En 2013, los legisladores regularon que los partidos deberían realizar procedimientos democráticos. La cuestión está en que el art. 37 de la nueva Ley de Partidos no especificó las características que deben tener esos procedimientos. En agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional estableció que la Ley no reguló la forma, tiempo y demás condiciones de ejercicio del *sufragio* en materia de *democracia interna*, haciendo una remisión a los estatutos de cada *partido político* (art. 37), para que sean éstos los que concreten los procedimientos para elegir a los candidatos/as a cargos de *elección* popular. La Sala de lo Constitucional ordenó a los legisladores llevar a cabo reformas que aclaren los procedimientos a partir de los cuales los partidos deberán hacer efectiva la *democracia interna*.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Partidos políticos

Bibliografía:

- Alarcón Olguín, V., y Freidenberg, F. (2007). El proceso de selección del candidato presidencial del PAN. *Revista Mexicana de Sociología* (México: IIS-UNAM), 69 (4), 729-770.
- Buquet, D. (2009). Selección de candidatos y fraccionización partidaria en Uruguay (1942-2004). En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

- Carey, J., y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* (University of North Texas, Nuffield College y University of Essex), 14 (4), 417-439.
- De Luca, M., Jones, M. P., y Tula, M. I. (2009). De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005. En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, (pp. 269-298). México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.
- Epstein, L. (2000 [1967]). *Political Parties in Western Democracies*. New York, Washington y London: Praeger.
- Freidenberg, F. (2016). La reina de las reformas: Las elecciones internas para las candidaturas presidenciales de América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, (pp. 31-92). Lima: PUCP/OEA/IIJ-UNAM/Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., y Picado, S. *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (pp. 627-661) (2da. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IDEA International/IIDH.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Transparencia Internacional e IDEA.
- Freidenberg, F., y Došek, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México: Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y Gobierno* (México: CIDE), XXIII (2) (II semestre), 365-409.
- Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (2009). Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: Una introducción. En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, (pp. 13-34). México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.
- Gallagher, M. (1988). Introduction. En: Gallagher, M., y Marsh, M. (eds.). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, (pp. 1-19). London: Sage.
- Gallo, A. (2005). La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos. *Reflexión Política* (Universidad de Bucaramanga), 7 (104) (diciembre), 26-39.
- Langston, J. (2000). *A Patchwork Quilt: Why different Mexican States have Different Types of Governors*. (Documento de trabajo). México: CIDE.
- Osornio, M. C. (2016). *Los procesos de selección de candidatos presidenciales en América Latina*. XX Programa de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F., y Allamand, A. (2003). *La política importa*. Washington: BID.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7 (3), 297-322.
- Salomon, L. (2004). *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.
- Schattschneider, E. E. (1964 [1941]). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Siavelis, P. M., y Morgenstern, S. (eds.) (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Taylor-Robinson, M. M. (2001). Old Parties and New Democracies: Do They Bring out the Best in One Another? *Party Politics*, 7, 581-604.
- Wuhs, S. (2006). Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991–2003. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (University of California Press), 22, (1), 33-56.

Flavia FREIDENBERG

SILLA VACÍA

I. Primera acepción

En Ecuador se denomina así a un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de decisión local incorporado por la Constitución de 2008. El artículo 101 de la Constitución ecuatoriana –que forma parte del Título IV referido a “Participación y Organización del Poder”– establece que:

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

El diseño de la *silla vacía* es una innovación institucional interesante ya que compatibiliza dos caras: la participación y la representación. En efecto, no se trata sólo de un mecanismo de los tradicionales de la

democracia participativa, sino que los delegados que ocuparán la *silla vacía* son representantes de los ciudadanos, pero no han sido electos a través del *proceso electoral* clásico. Se trata, pues, de una nueva forma de *representación política* que convive con los representantes que surgen de las *elecciones*.

Esta convergencia de representaciones con diversa base de *legitimidad*, ambas con voz y *voto* en los procesos de toma de decisiones, puede ser fuente de conflictos y plantear, en algunos casos, un desafío para la *governabilidad*.

Los tres pilares sobre los que se estructura la figura de la *silla vacía* son:

Designación. Los delegados que ocuparán la *silla vacía* deben ser electos en asambleas locales, cabildos o audiencias.

Tema de incumbencia. Los delegados ocupan la *silla vacía* en representación de la sociedad civil para un tema en particular. Por eso algunos autores hablan de “representación temática”. En estas cuestiones los delegados ciudadanos tienen voz y *voto*.

Responsabilidad. Los delegados ciudadanos están sujetos a rendir cuentas y pueden ser pasibles de sanciones al igual que los representantes políticos.

En otros países se utiliza una idea similar a través de la banca del ciudadano, pero se trata de experiencias no institucionalizadas ni sometidas a las formalidades de la *silla vacía* de Ecuador. La banca del ciudadano se habilita en algunas sesiones de los concejos deliberantes o las legislaturas provinciales como un mecanismo de audiencia en la que algunos ciudadanos son invitados a dirigirse al cuerpo al sólo efecto de aportar información o un punto de vista, sin participar en la deliberación, ni votar la decisión.

II. Segunda acepción

En Colombia se utiliza la expresión *silla vacía* para referirse a un tipo de sanción que se aplica a los partidos y movimientos políticos y consiste en la imposibilidad de reemplazo de miembros del congreso y otras corporaciones públicas de *elección* popular en los casos que

determina la Constitución. Por lo tanto las curules quedan vacías por el tiempo restante del *mandato*.

La sanción fue incorporada en la reforma política de 2009 en el contexto del escándalo de la parapolítica, la vinculación de dirigentes políticos con grupos armados ilegales y el financiamiento irregular de la *política*. De acuerdo al Acto Legislativo 1/2009, que modificó el artículo 134 de la Constitución, la sanción se aplicaba en los procesos penales en que el representante estuviera formalmente vinculado con delitos relacionados con la “pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad”.

En 2015, a través del Acto Legislativo 2/2015, se modificó nuevamente el artículo 134 de la Constitución y se amplió la sanción de la pérdida de la curul a los casos de delitos dolosos contra la administración pública y contra los mecanismos de participación democrática.

La medida busca responsabilizar a los *partidos políticos* por la conducta y antecedentes de los candidatos que incorporan en sus listas. La sanción funciona como un incentivo para que los partidos refuercen el control interno en los procesos de selección de candidatos y entrega de avales. En caso de que uno de los candidatos se encuentre vinculado con actividades de grupos ilegales o incurso en los delitos indicados, no sólo resulta sancionado el representante sino también el *partido político*, que pierde la banca o curul. La pérdida definitiva de la curul se produce una vez que hay condena.

El problema que presenta este tipo de sanción es que puede alterar las reglas de funcionamiento del congreso, sobre todo cuando hay procesos penales que involucren un número significativo de representantes. El artículo 134 de la Constitución de Colombia –según texto modificado por Acto Legislativo 2/2015– aclara que a efectos de determinar el *quórum* se tomará la totalidad de los integrantes del cuerpo menos el número de bancas que no se pueden reemplazar, es decir, *sillas vacías*. Cuando los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma *circunscripción electoral* quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a *elecciones* para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de 24 meses para la terminación del periodo.

Vocablos de referencia:

Democracia participativa - Financiamiento político

Bibliografía:

- Batlle, M., y Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai Revista de Ciencia Política*, 4 (7). Recuperado de: http://www.politai.pe/PDF/articulo7_4.pdf.
- García Sánchez, A. (2012). *Inaplicabilidad de la silla vacía como nueva forma de participación ciudadana en sesiones de gobiernos autónomos descentralizados por falta de reglamentación adecuada*. Ecuador: Universidad Nacional de Loja.
- Lizarazo, A., y Londoño, J. (2010). La reforma política y electoral en Colombia. En: Zovatto, D., y Aguilar, I. (coords.). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Estocolmo: IDEA Internacional. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/comparative_la_perspective/upload/experiencias_de_reforma_1.pdf.
- Ramírez Gallegos, F. (2013). ¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana. *LASAForum*, XLIV (I), pp. 13-15.
- Ramírez Gallegos, F., y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del Cendes*, 29, (81).
- Torres Villareal, L. M., y otros (2010). *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010*. Bogotá: Fundación Hanns Seidel/Universidad del Rosario. Recuperado de: http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/Nueva_Reforma_Politica_web.pdf.

Delia FERREIRA

SISTEMAS DE PARTIDOS

I. Definición y elementos conceptuales

La noción de sistema indica, en su nivel más abstracto, el patrón de interrelaciones entre sus elementos constitutivos. En el caso específico de los *sistemas de partidos* denota a “las interacciones resultantes de la competencia entre los mismos” (Sartori, 1976, p. 39). Para Sartori, los aspectos más relevantes a tener en cuenta para entender dichas interacciones son el número partidos y sus orientaciones valóricas. El número de partidos relevantes en los sistemas define así el formato, mientras que

las orientaciones valóricas permiten, además, establecer la dinámica de la competencia.

La importancia de los *sistemas de partidos* viene dada por su efecto en temas relevantes para el funcionamiento del *régimen político*, como por ejemplo, la competencia necesaria para la *democracia*, la capacidad de representación y articulación del espectro de los intereses de cada sociedad y la *governabilidad* del *sistema político*. En general, la literatura especializada se centra en tres grandes aspectos de los *sistemas de partidos*: 1) los tipos de *sistemas de partidos*; 2) las causas u orígenes de los *sistemas de partidos* (Duverger, 1958; Lipset y Rokkan, 1967), y 3) los determinantes de su estabilidad y de su transformación (Mair, 1997; Freidenberg, 2016), incluyendo su desaparición o colapso (Dietz y Myers, 2007; Morgan, 2011; Seawright, 2012).

Antes de abordar los aspectos listados anteriormente, resulta interesante remarcar que a pesar de toda la información producida sobre los *sistemas de partidos*, existe una dimensión muy relevante que aún genera debate en la literatura especializada: el **locus** del *sistema de partidos*. Si para Sartori (1976) los *sistemas de partidos* se localizan en el parlamento, una vez que los representantes han sido electos, para Mair (2005) los *sistemas de partidos* se observan en la *competencia electoral* por los cargos ejecutivos. En este aspecto, la interacción del *sistema de partidos* con otras variables institucionales, como el tipo de sistema de *gobierno* (parlamentario, presidencial o semipresidencial) y el tipo de organización territorial (federalismo o unitarismo, centralización o descentralización) son relevantes para decidir qué nivel observar. La literatura más reciente, por ejemplo, incorpora la conceptualización de *sistema de partido* multinivel para englobar a las competencias partidarias que se dan a través del territorio en diferentes niveles institucionales de competencia (Thorlakson, 2007; Swenden y Maddens, 2009; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

Tipos de *sistemas de partidos*

En la literatura europea es posible encontrar diferentes tipologías de *sistemas de partidos*. Así, por ejemplo, Duverger (1962) distingue entre bipartidismos y multipartidismos, y Blondel (1968) entre sistemas con dos partidos, con dos partidos y medio, multipartidistas con partido

dominante y multipartidismos sin partido dominante, que resultan de cruzar el número de partidos en el sistema con su fuerza electoral. Sin embargo, la tipología más usada y renombrada es la de Sartori (1976), que genera siete tipos de *sistemas de partidos* a partir del cruce de dos variables: el número de partidos relevantes y la distancia (o intensidad) ideológica entre los mismos.

En la época de su publicación, en la segunda mitad del siglo XX, el estudio de Sartori tenía la ventaja de incluir a los *sistemas de partidos* en países no democráticos dentro de la dimensión de *sistemas de partidos* no competitivos. Esto es relevante ya que en las comunidades políticas autoritarias donde sólo un partido es permitido o donde se tolera una oposición ficticia, se generaba el problema conceptual de pensar en un sistema compuesto por una sola unidad. Sartori da cuenta de esta contradicción proponiendo que en los sistemas con sólo un partido relevante el aspecto sistémico viene dado porque “cada partido es un microcosmos en sí mismo y, en realidad, un sistema político en miniatura” (Sartori, 1976, p. 39).

Los tipos resultantes del ejercicio clasificatorio de Sartori son siete, de los cuales los dos primeros corresponden a sistemas no competitivos y los cinco restantes a sistemas competitivos:

El *sistema de partido* único, donde se permite la existencia de un solo partido y presenta subtipos según su intensidad ideológica. Los ejemplos históricos son varios, entre ellos, el partido comunista de la Unión Soviética. En la actualidad se podrían incluir los partidos únicos en Cuba y China.

El *sistema de partido* hegemónico, donde existe un solo partido relevante, pero se permite la existencia de partidos satélites sin oportunidades reales de acceder al *poder*. El ejemplo histórico latinoamericano se remonta a los años de hegemonía del Partido de la Revolución Institucional (PRI) en México.

El *sistema de partido* predominante es un sistema competitivo donde por períodos prolongados, gana un partido que gobierna solo. El ejemplo histórico que usa Sartori es la India durante los años en los que el Partido del Congreso gobernó solo. Con respecto a América Latina, siguiendo el umbral de tres *elecciones* consecutivas propuesto

por el autor, sería posible considerar al *sistema de partidos* argentino entre 2003 y 2015 como predominante.

El sistema bipartidista es aquél en el cual existen dos partidos relevantes que se alternan en el *poder* (o existe la expectativa de que así lo hagan), pero que cuando ganan, gobiernan solos. Los ejemplos históricos de la región incluían varios casos de *sistemas de partidos* que solían ser bipartidistas, como el de Uruguay, Colombia, Costa Rica, Honduras y Paraguay. En la actualidad, el caso de Estados Unidos es uno de los pocos en el mundo que continúa con este formato.

El *pluralismo* moderado cuenta con entre tres y cinco partidos relevantes, pero lo central de este tipo es la dinámica de la competencia, que exhibe una tendencia centrípeta y es lo que le otorga la característica de moderado. En la actualidad, la mayor parte de los *sistemas de partidos* del mundo recaen en esta categoría.

El *pluralismo* polarizado es un sistema que presenta una fragmentación partidaria alta, más de cinco partidos, y su dinámica de competencia es centrífuga, lo que genera la polarización de la misma. Así, existen partidos antisistema ubicados en los extremos ideológicos y un partido tiene ocupado el centro métrico del espectro de competencia, con lo cual la misma termina orientándose hacia las posiciones extremas. Los ejemplos históricos que menciona Sartori incluyen a Chile desde 1960 a 1973, y la República de Weimar en Alemania. Valenzuela (1978) aplica el tipo de *pluralismo* polarizado para entender el quiebre de la *democracia* en Chile en 1973. También puede incluirse a Ecuador desde 1978 hasta 2005 (Freidenberg, 2016).

El sistema atomizado es aquél en el que existen más de siete partidos relevantes. El tipo de sistema atomizado es en realidad una categoría residual que permite denotar a las comunidades políticas sin *sistemas de partidos* institucionalizados. En este sentido, la tipología tiene la ventaja de presentar tipos que son mutuamente excluyentes y conjuntamente exhaustivos.

Si bien esta ha sido la tipología más ampliamente usada y citada, suele ser común que se teorice siguiendo la lógica clasificatoria de Sartori, pero los tipos se operacionalizan con una lógica continua (por ejemplo,

mediendo el número efectivo de partidos con la fórmula de Laakso y Taagepera (1979)). En este sentido, se produce una brecha entre ontología y metodología (Hall, 2003) que no respeta necesariamente la lógica de contar partidos que propone Sartori.

Orígenes de los *sistemas de partidos*

Un punto importante con relación a los *sistemas de partidos* viene dado por las causas de los mismos. Así, es posible distinguir dos grandes escuelas en lo relativo al origen de los sistemas. Por un lado, la vertiente institucional estudia a los *sistemas de partidos* en tanto productos asociados a las leyes electorales vigentes. El autor canónico de esta vertiente es Duverger (1962), quien distingue principalmente entre sistemas bipartidistas y multipartidistas y asocia su emergencia al carácter mayoritario o proporcional de las instituciones electorales. De estas generalizaciones empíricas el autor francés construyó diferentes leyes que asocian a los sistemas mayoritarios a una vuelta con el bipartidismo y los sistemas proporcionales con el multipartidismo. Sartori mismo adopta una visión matizada de la causalidad institucional aseverando que las reglas electorales tendrán o no un impacto en sintonía con lo pro-puesto por Duverger según la estructuración fuerte o débil del *sistema de partidos*.

La otra escuela de vertiente más sociológica asocia la emergencia de los *sistemas de partidos* con las fracturas sociales (clivajes) generadas por la construcción de los Estado-Nación y la Revolución Industrial (Lipset y Rokkan, 1967). Esta literatura, anclada en la experiencia europea occidental, identifica dos fuentes de conflictos primordiales: el territorial y el funcional con relación a las luchas entre 1) centro-periferia, 2) Iglesia- Estado, 3) intereses urbanos-intereses rurales, y 4) capital-trabajo. Las dos primeras tensiones se originaron a partir de la construcción de los Estados nacionales y dieron origen a distintos tipos de partidos, entre ellos, los partidos regionales, los partidos agrarios y los partidos confesionales. Las dos últimas tensiones vienen de la mano de la industrialización de estos Estados y produjeron los partidos liberales, los partidos conservadores, los partidos laboristas, los partidos socialistas y los partidos comunistas. No todos los partidos se forman en todos los casos siguiendo estos patrones y la relación sistémica entre ellos también se verá afectada por

factores institucionales; sin embargo, lo que resalta en esta literatura es que los *sistemas de partidos* no son simplemente expresiones de marcos institucionales sino que su existencia debe entenderse a partir de las características sociales y de una perspectiva histórica que dé cuenta de la manera en la cual se resolvieron estas tensiones originarias.

Un aspecto relevante de la teoría de los clivajes sociales para entender los *sistemas de partidos* está relacionado con el cambio en estos últimos. Para Lipset y Rokkan (1967), la tensión capital-trabajo terminó por igualar a los *sistemas de partidos* europeos occidentales, al darse en conjunto con la ampliación del *sufragio*, y produjo un congelamiento de los mismos. La hipótesis del congelamiento se sostuvo hasta casi finalizado el siglo XX, en el cual las tensiones de una sociedad post-industrial y post-material generan partidos nuevos que se movilizaron con reclamos diferentes, por ejemplo los partidos verdes ecologistas, y vinieron a cambiar los *sistemas de partidos* que parecían haber quedado congelados.

La aplicación del marco de clivajes a América Latina ha sido bastante acotada. El trabajo más renombrado es el de Scully, que entiende la emergencia de los partidos y del *sistema de partidos* en Chile a través de las tensiones clerical-secular, el conflicto de clases en las zonas urbanas a principios del siglo XX y la extensión de este conflicto hacia las zonas rurales en los cincuenta (1992, p. 4). Scully también incorpora matices a la conceptualización de Sartori cuando analiza el rol del centro del *sistema de partidos* en el caso de Chile. A diferencia de Sartori, no es importante simplemente si el centro métrico del *sistema de partidos* está ocupado o no para entender las dinámicas centrífugas o centrípetas, lo que es relevante analizar es la naturaleza de este centro, ya que los centros posicionales pueden actuar de mediadores del sistema y por ende, fomentar tendencias centrípetas. Son, así, únicamente los centros programáticos que están comprometidos con una agenda política sustantiva y no negociable los que incentivarían la polarización que Sartori atribuye a la existencia de un centro ocupado.

C. Estabilidad y cambio de los *sistemas de partidos*

Junto con la hipótesis del congelamiento de los *sistemas de partidos*, la literatura especializada también ha estudiado la estabilidad

de los sistemas de competencia partidaria poniendo el acento en la institucionalización de los mismos. Así, un *sistema de partidos* institucionalizado es aquél que ha adquirido estabilidad, regularidad y valor en sí mismo, tal como apunta la definición de institucionalización de Huntington como “el proceso por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad” (1968, p. 12).

El estudio seminal de Mainwaring y Scully sobre los *sistemas de partidos* latinoamericanos se trataba precisamente de una propuesta para operacionalizar y medir la institucionalización de los mismos. Para ello avanzaban cuatro criterios: 1) “la estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competencia entre partidos”; 2) “los partidos importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad”; 3) “los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos”, y

“las organizaciones partidarias importan” (1995, p. 4). Esto los llevaba a afirmar que los *sistemas de partidos* institucionalizados en América Latina eran los de Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor grado, Argentina; mientras que los sistemas de Perú, Brasil, Ecuador y Bolivia eran incoativos (**inchoate**). Las dimensiones teorizadas no sólo mezclan distintas unidades de análisis (algunas son a nivel sistémico y otras a nivel de partidos) sino que además, la medición que se termina proponiendo se basa primordialmente en el nivel de volatilidad electoral (véase Luna (2014) para una crítica a estos aspectos).

Las décadas recientes vieron un resurgimiento de los análisis sobre el cambio en los *sistemas de partidos*, abandonando un poco el foco de la estabilidad e institucionalización. Según Mair (2005) esto puede rastrearse a la cada vez más frecuente operacionalización de los *sistemas de partidos* a partir de variables continuas, como el número efectivo de partidos. El aumento del número de partidos en muchas *democracias* consolidadas ha llevado, en su opinión, a sobrestimar los patrones de cambio sistémico. La propuesta de Mair para solucionar este problema incluye también el abandono de las categorías de Sartori, puesto que en la actualidad la mayor parte de *sistemas de partidos* son del tipo *pluralismo moderado*, con lo cual esta tipología pierde en parte la sensibilidad a las diferencias entre los sistemas empíricos contemporáneos.

Mair propone pensar el cambio en los *sistemas de partidos* a partir de las características de los patrones de competencia propiamente dichos. En este sentido, el cambio se puede dar en tres elementos distintos: 1) cuando existe una transformación en los patrones de alternancia en el *gobierno* (por ejemplo, si se pasa de una alternancia completa a no alternancia o a alternancia parcial); 2) cuando se modifica el patrón de formación de *gobiernos* (si se pasa de *gobierno* monocolor a coalición, por ejemplo), y 3) cuando los partidos que acceden al *poder* son diversos o siempre los mismos (Mair, 2005, p. 66). El cambio puede rastrearse si hay una alteración en la estructura de competencia, en particular si ésta deja de ser cerrada y pasa a ser abierta (i.e., cambian los patrones de alternancia, de configuración de *gobiernos*, emergen nuevos partidos y desaparecen partidos tradicionales) o viceversa. De esta manera, la estabilidad y el cambio se transforman en polos de una variable continua compuesta por varias dimensiones, que se puede aprehender empíricamente sin necesidad de apelar a tipos de *sistemas de partidos* ni de reducirla al número efectivo de los mismos.

Un tipo extremo de cambio en el *sistema de partidos* que es muy relevante en la América Latina actual, está relacionado con el colapso de los *sistemas de partidos*. Los estudios sobre los casos de Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, con sus distintos matices, generaron avances teóricos importantes para entender las causas de la repentina pérdida de apoyo popular que sufren los partidos tradicionales del sistema. En palabras de Seawright, se produce un colapso del *sistema de partidos* cuando “todos los partidos que constituyen el sistema de partidos tradicional se vuelven electoralmente irrelevantes de manera simultánea” en al menos dos ciclos electorales (2012, p. 48). Las crisis económicas y sociales son parte importante de estas explicaciones de colapso, pero no son suficientes para entender estos fenómenos. El quiebre del vínculo de representación entre *electores* y partidos debe ser entendido, además, por otras razones, como el efecto negativo de la corrupción en las emociones de los votantes (Seawright, 2012) y la incapacidad de los partidos tradicionales de seguir incorporando a los votantes en el Estado vía vínculos programáticos, clientelares y corporatistas (Morgan, 2011). Por último, otra dimensión relevante en el análisis del colapso viene dada por la emergencia de líderes **outsiders** y **anti-establishment** que logran

canalizar el descontento popular por fuera de las alternativas tradicionales (Dietz y Myers, 2007).

Desarrollos recientes: los *sistemas de partidos* territoriales

Un desarrollo reciente en el estudio de los *sistemas de partidos* viene dado por la ampliación del enfoque territorial. Los procesos de descentralización y devolución que atravesaron la mayor parte de los países unitarios generaron que la competencia partidaria por cargos electivos de *gobierno* se extendiera mucho más allá de la arena nacional, de manera similar a lo que ocurre en los sistemas federales. En la actualidad, se emplean categorías como de *sistemas de partidos* de nivel local, regional y nacional, y de *sistemas de partidos* multinivel (Swenden y Maddens, 2009; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Respecto a esta nueva dimensión clasificatoria de los *sistemas de partidos* según el nivel territorial en el que operen, Gibson y Suárez-Cao (2010) discuten la imprecisión de Sartori (1976) a la hora de lidiar con las competencias subnacionales y su reticencia a avalar el carácter sistémico de las mismas, a la vez que emergen contradicciones entre su análisis teórico y las menciones a casos empíricos concretos, como su reconocimiento a los *sistemas de partidos* estatales del Sur Sólido Demócrata en los Estados Unidos de principios a mediados del siglo XX. Gibson y Suárez-Cao (2010) proponen pensar en *sistemas de partidos* federalizados que engloben la competencia a todo nivel dentro de las fronteras nacionales.

El concepto de *sistema de partido* multinivel (Swenden y Maddens, 2009) proviene del análisis de las *democracias* europeas, donde los *sistemas de partidos* se estudian desde el ámbito local hasta el internacional, con la estructuración de la competencia partidaria para las *elecciones* del Parlamento Europeo. Freidenberg y Suárez-Cao (2014) aplican esta conceptualización para entender las dinámicas en los *sistemas de partidos* multinivel de nueve casos latinoamericanos. La ventaja de ampliar los lentes analíticos de los *sistemas de partidos* e incorporar dinámicas subnacionales y territoriales redundaba en descubrimientos tales como que el patrón de desestructuración que culminó en los colapsos de los *sistemas de partidos* en la región se encuentra primero a nivel

subnacional antes que se haga efectivo en la competencia para cargos nacionales (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). En suma, la interconexión entre los *sistemas de partidos* territoriales que constituyen un sistema multinivel genera el imperativo de dar cuenta de la competencia a través del territorio, si realmente se pretende conocer los determinantes de la estabilidad y el cambio de los *sistemas de partidos* contemporáneos.

Vocablos de referencia:

Actor político - Partidos políticos

Bibliografía:

- Blondel, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1(02), 180-203.
- Dietz, H. A., y Myers, D. J. (2007). From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru. *Latin American Politics & Society*, 49(2), 59-86.
- Duverger, M. (1962). *Political Parties, their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Freidenberg, F. (ed.) (2016). *Los sistemas de partidos en América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F., y Suárez-Cao, J. (eds.) (2014). *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Gibson, E. L., y Suárez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Hall, P. (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. En: Mahoney, J., y Rueschemeyer, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Luna, J. P. (2014). Party System Institutionalization: Do We Need a New Concept? *Studies in Comparative International Development*, 49(4), 403-425.

- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, P. (2005). Party System Change. En: Katz, R. S., y Crotty, W. J. (eds.). *Handbook of Party Politics*, (63-73). Londres: SAGE.
- Morgan, J. (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scully, T. (1992). *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Seawright, J. (2012). *Party-system Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Swenden, W., y Maddens, B. (2009). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Thorlakson, L. (2007). An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations. *European Journal of Political Research*, 46(1), 69-95.
- Valenzuela, A. (1978). *El quiebre de la democracia en Chile*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Julieta SUÁREZ-CAO

SISTEMAS ELECTORALES

I. Concepto

Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos *sistema electoral*, *derecho electoral*, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio, que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o de personas para cargos públicos; y un

sentido estricto, por ejemplo, el *sufragio* o el modo de convertir *votos* en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos: el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la *elección*. El concepto *derecho electoral*, por su parte, se refiere a todo lo regulado por ley con relación al *proceso electoral*, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al *sufragio* en cuanto a las condiciones para poder participar de las *elecciones* y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto *sistema electoral* en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la *elección*, y al procedimiento mismo, por medio del cual los *electores* expresan su voluntad política en *votos* que a su vez se convierten en escaños o *poder público*. Vale tomar en cuenta que en América Latina el concepto *sistema electoral* se utiliza asimismo en sentido amplio, análogo a régimen electoral. En lo que sigue, se aplica el concepto en sentido restringido.

Para una cabal comprensión del objeto de los *sistemas electorales* es necesario distinguir tres niveles:

Los principios de representación –mayoritario y proporcional– entre los que el legislador tiene que elegir en caso de *elecciones* para órganos colegiados –*elecciones* parlamentarias–, mientras que para *elecciones* de un órgano unipersonal –*elecciones* presidenciales– cabe sólo el principio mayoritario.

Los tipos de *sistemas electorales*, por ejemplo, la decisión en pro de un sistema de *mayoría* relativa o absoluta dentro del principio de representación por *mayoría*. La determinación de los tipos de *sistemas electorales* y su adhesión a los principios de representación es una cuestión muy controvertida.

Los elementos técnicos particulares que constituyen un *sistema electoral* y pueden determinar en su caso el tipo de *sistema electoral*.

En el ámbito de las *elecciones* parlamentarias, se trata, por ejemplo, de las *circunscripciones electorales* y las fórmulas de conversión de *votos* en escaños. Las distinciones son importantes con relación, por ejemplo, al análisis causal de los efectos de los *sistemas electorales* y también al alcance de sus reformas. Se puede decir que en la historia electoral de

los países los principios de representación son muy estables, raras veces se cambia el tipo de *sistema electoral*, pero con mucha mayor frecuencia se cambian los arreglos a nivel de los elementos técnicos.

II. Significado

Hay mucha polémica acerca del significado que tienen los *sistemas electorales*. Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores “más sustanciales”, por lo que se refiere a antagonismos sociales y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la *governabilidad* de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del *sistema electoral*. Son posiciones extremas que se sustentan en casos aislados y, así, no representativas para las experiencias generales, que por cierto indican una posición intermedia. El *sistema electoral* es una variable potencialmente influyente, pero no es una variable causante de todo lo bueno –o todo lo malo– en el desarrollo político –a veces difícil– de las naciones. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (*cultura política*, histórica, económica, social), que influyen en la *política*, más específicamente en la *representación política* y en la conformación de los *sistemas de partidos* y, a través de estas variables –indirectamente–, en la *governabilidad*.

El efecto directo de los *sistemas electorales* –observable empíricamente– consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del *resultado electoral* en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Es decir, hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los *sistemas electorales* influyen en la votación misma en la medida que colocan a los *electores* frente a una situación decisoria específica que está marcada –sobre todo– por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los *partidos políticos*, según los *sistemas electorales*. Este efecto es de carácter psicológico y, por ende, difícil de medir; su dimensión y dirección dependen de variables contextuales. Por otra parte, los *sistemas electorales* generan –con base en la misma votación– diferentes *resultados electorales*. Este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre *votos* y *escaños* es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo

sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Si se trata de una *elección* presidencial, y se aplica un sistema de *mayoría* relativa, este efecto mecánico se traduce, por ejemplo, en el triunfo de un candidato con apenas casi un tercio de los *votos* válidos, porcentaje que no es suficiente en un *sistema electoral* de *mayoría* absoluta que prevé, entonces, una segunda vuelta.

El significado de los *sistemas electorales* no se restringe a la relación entre *votos* y escaños y al efecto reductivo o no reductivo que se produce en el momento de votar. Más allá de afectar la fragmentación del *sistema de partidos* y su capacidad de formar *mayorías* unicolores o de coalición en el parlamento, los *sistemas electorales* influyen en la relación votante y elegido, en el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del *voto* (uninominal o de *lista*) y otros elementos técnicos.

Además de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre *sistemas electorales*, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

la polarización ideológica y política a nivel del *electorado* y a nivel del *sistema de partidos* políticos;

la estructuración de los *partidos políticos* en un doble sentido:

estructuración interna y su relación con el *electorado*;

la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o *minorías* de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado;

el tipo de *competencia política* (**adversary versus consociational**);

las formas de *participación política* prevalecientes (convencional o no-convencional), incluyendo tipos de *comportamiento electoral* (*voto* racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ejemplo, a la alternancia en el *gobierno*);

las características (o modelos) de las *campañas electorales*;

la capacidad del *sistema político* de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ejemplo, del *sistema de partidos* políticos);

y, finalmente, en la *legitimidad* del *sistema político*, en la percepción del ciudadano *elector* y en el grado de su compromiso con el *sistema político* establecido.

Sistemas electorales parlamentarios

A. Principios de representación

Tradicionalmente se definen representación por *mayoría* y representación proporcional de la siguiente manera: representación por *mayoría* es aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la *mayoría* (absoluta o relativa), y representación proporcional es aquel sistema en el que la *representación política* refleja, si es posible exactamente, la distribución de los *sufragios* entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el *resultado electoral* a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por *mayoría* y representación proporcional. El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual *sistema electoral* es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira. El objetivo de representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de *mayorías*; fomentándose la desproporcionalidad de *votos* y escaños se persigue o se logra la formación de una *mayoría* de partido o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre *votos* y escaños, y en su forma estricta, procurar que el *electorado* quede fielmente reflejado en el parlamento.

La base de la definición de los dos principios de representación y de tipos fundamentales de *sistemas electorales* es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre *votos* y escaños obtenidos. Ciertamente, los *sistemas electorales* de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

Los *sistemas electorales* de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos. Pero no es cierto que la concordancia, en la realidad, sea estricta.

Tipos de *sistemas electorales*

Existe un sinnúmero de *sistemas electorales*. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y es bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de *sistemas electorales* influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen. Así, no basta diferenciar entre representación por *mayoría* y representación proporcional, distinción compartida por todos los autores, es necesario establecer un contenido más preciso y consistente.

En un principio, el debate científico y político sobre los *sistemas electorales* se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional. No se tomó en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Por ejemplo, en el caso de la representación proporcional pura la proporción de *votos* logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, coinciden aproximadamente, es decir, por lo menos en teoría se aproximan. No existen barreras legales, artificiales y directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales e indirectas (tamaño de las *circunscripciones electorales*) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de *voto* útil. En caso de existir tales barreras, los *electores* optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas.

En el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, sin embargo, las barreras naturales de representación —es decir, la división del territorio en circunscripciones de tamaño pequeño o mediano—, impiden un efecto proporcional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los *votos*. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño

de las *circunscripciones electorales*, tanto mayor será también el efecto psicológico concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

En caso de un sistema de representación proporcional que opera con una barrera legal, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por este medio y, por lo tanto, se afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. A diferencia del sistema de representación con barrera natural, en este caso se distribuye la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que logran sobrepasar la barrera artificial-legal.

La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de *sistemas electorales* en un nivel de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica, además, por la variedad de *sistemas electorales* mayoritarios y, en mayor medida aún, por la creciente ola de *sistemas electorales* combinados: sistemas que combinan el principio de representación con reglas decisorias opuestas. El caso clásico es el del *sistema electoral* alemán que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la *mayoría* relativa para la mitad de los escaños. Existen variantes, como el sistema segmentado, en el cual se combina la representación por *mayoría* (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema. Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por *mayoría*, la otra, proporcionalmente, y los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total. Otra variante es la del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por *mayoría* (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales. En una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por *lista*, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales. Con este fin se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños por sobre aquellos partidos (grandes) que triunfaron en las circunscripciones uninominales. En algunos casos, incluso, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

C. Tipos de *sistemas electorales* en América Latina

En Latinoamérica, en general y por tradición, se aplicaban sistemas de representación proporcional para las asambleas representativas únicas y las cámaras de diputados. Se usan a veces para la *elección* del senado, sistemas de representación por *mayoría*. En el marco de la opción proporcional encontramos el sistema proporcional puro, el sistema proporcional en *circunscripciones electorales* variables y el sistema proporcional personalizado. Lo más frecuente es la *elección* en *circunscripciones electorales* de variable magnitud. Sin embargo, en los años 90 algunos países se han apartado de este tipo de *sistema electoral*.

En primer lugar, Bolivia y Venezuela se decidieron por un sistema de representación proporcional personalizado, aunque conservando la distribución de las circunscripciones, que seguía determinando el grado de proporcionalidad de los *resultados electorales*. Posteriormente, ya en tiempos autoritarios, se pasó de este sistema a uno segmentado, de fuerte tendencia mayoritaria. En Chile, aún bajo el régimen militar, se estableció el sistema binominal. Sólo en 2015 se sustituyó este sistema tan controvertido por uno de representación proporcional en circunscripciones variables de tamaño pequeño y mediano, que por esta razón no va ser tan proporcional en sus efectos como lo sustentaron sus promotores. En 1998, Ecuador introdujo un sistema de *mayoría* con *voto* múltiple en circunscripciones plurinominales, donde cada *elector* dispone de tantos *votos* como candidatos se presentan por circunscripción. Este sistema ha llevado el país a una “representación caótica” (Pachano, 1998), caracterizada por una extrema fragmentación partidista. México, el único país latinoamericano que no se sumó a la tendencia proporcional general, dado que aplicaba por tradición un sistema de *mayoría* relativa, ha pasado gradualmente a un sistema segmentado a través de las continuas reformas electorales realizadas desde los 70. El Cuadro 1 desglosa los *sistemas electorales* parlamentarios en América Latina, según tipos.

Elementos técnicos de los *sistemas electorales* en América Latina

Las regulaciones técnicas que incluye un *sistema electoral* abarcan: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en *circuns-*

Cuadro 1: Tipos de *sistemas electorales* en América Latina (históricos y actuales)*

El sistema de <i>mayoría</i> relativa en circunscripciones uninominales. Se aplica en República Dominicana (Senado) y Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).
El sistema de <i>mayoría</i> relativa en circunscripciones plurinominales, con tantos <i>votos</i> para el <i>elector</i> como escaños adjudicados a la circunscripción. Se aplica en Ecuador.
El sistema de <i>mayoría</i> absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un <i>sistema electoral</i> con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Haití y el Caribe de habla inglesa.
El sistema binominal se aplicó en Chile (Cámara de Diputados y Senado) entre 1980 y 2015, se aplica en Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).
El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de <i>minorías</i> . La variante actualmente vigente en América Latina es el sistema de <i>voto</i> único en circunscripciones trinominales. El partido más votado recibe dos, la primera <i>minoría</i> un escaño: Argentina (Senado), Bolivia (Senado), México (Senado, para 92 de los 128 senadores).
El sistema segmentado. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de <i>listas</i> de partido, según una fórmula de decisión proporcional. Se aplica en México (Cámara de Diputados) y recién en Bolivia y Venezuela, donde los regímenes autoritarios sustituyeron el sistema proporcional personalizado de carácter proporcional por uno de fuerte tendencia mayoritaria, lesionando la Constitución que prescribe representación proporcional (caso de Venezuela), alterando la relación entre escaños uninominales y proporcionales en detrimento de los últimos, e introduciendo el resultado de las <i>elecciones</i> presidenciales como parámetro mayoritario en la distribución de los escaños proporcionales (caso de Bolivia).
El sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales. Se aplica en Panamá.
El sistema que consta de un alto número de circunscripciones bi- y trinominales que se juntan a pocas plurinominales de mayor magnitud. Se aplica en la República Dominicana (Cámara de Diputados).
El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Se aplica en Argentina (Cámara de Diputados), Brasil (Cámara de Diputados) Colombia (Cámara de Representantes), Chile (a partir de 2015), Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.
El sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y uno adicional en el ámbito nacional. Se aplica en El Salvador y Guatemala.
El sistema proporcional personalizado. Se aplicó en Bolivia (Cámara de Diputados) y en Venezuela, antes de ser sustituido en ambos casos por un sistema segmentado con fuerte tendencia mayoritaria.
La representación proporcional pura, esto es, con una circunscripción nacional única, o con circunscripciones plurinominales y una distribución de los escaños que respeta la proporcionalidad entre <i>votos</i> y escaños en el ámbito nacional. Se aplica en Colombia (Senado), Paraguay (Senado) y Uruguay (Cámara de Diputados y Senado).

*El nombre del órgano representativo se indica sólo cuando el legislativo es bicameral.

cripciones electorales, la forma de la *candidatura* (*candidatura* individual o distintas formas de *lista*), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el *elector* puede, por ejemplo, emitir uno o varios *votos* y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (*mayoría* o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método d'Hondt, idéntico a cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial. La cantidad de miembros de una asamblea representativa no pertenece a la categoría del *sistema electoral*. En lo que sigue se revisan las regulaciones técnicas particulares de los *sistemas electorales* en América Latina, que son muy variadas por país y generalmente muy expuestas a debates y reformas efectivas.

Circunscripciones electorales. En general, las *circunscripciones electorales* son plurinominales de variable magnitud. En la actualidad no existe ni un *sistema electoral* con distrito único. La estructura de la distribución de las circunscripciones plurinominales varía según los países.

Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país.

En todos los casos, para la división territorial de las *circunscripciones electorales* se adopta la división en departamentos, provincias o estados (territorios o distritos federales). Ante los sistemas de representación proporcional resulta llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas (de uno a cinco parlamentarios). Las pocas circunscripciones grandes aumentan el tamaño promedio y pueden ocultar este hecho. Panamá, por ejemplo, combina 28 circunscripciones uninominales con 12 plurinominales. En la República Dominicana, para 47 circunscripciones se eligen: dos representantes en 19 circunscripciones; tres en 13; cuatro en siete; cinco en cinco (reforma de 2002). En Guatemala, 20 de 23 *circunscripciones electorales* tienen sólo hasta cinco escaños; en El Salvador 12 de 14, hasta siete escaños. En otros casos –Ecuador, Nicaragua y Paraguay–, el porcentaje de las pequeñas circunscripciones sobre el total de circunscripciones, y el porcentaje de los diputados elegidos en pequeñas circunscripciones sobre el total de los diputados, es muy

alto. Este hecho favorece el *voto* personal, pese a que pueda existir la *lista* cerrada y bloqueada.

Cabe considerar los casos específicos en los que existen circunscripciones nacionales añadidas con *lista* nacional de escaños o donde se asignan escaños restantes en función de una mayor o menor proporcionalidad entre *votos* y escaños –Guatemala, Nicaragua–, así como los casos de representación proporcional personalizada. En Venezuela, por ejemplo, más de la mitad de los diputados son elegidos en circunscripciones uninominales, relación que se ha reestructurado posteriormente en beneficio de la uninominalidad (110 versus 52) al convertir el sistema en uno segmentado; algo similar pasó en Bolivia: a partir de 1997, 68 uninominales de un total de 130 escaños; a partir de 2009, 70 de 105, con la peculiaridad que los 35 escaños proporcionales se distribuyen con base en los *votos* conseguidos prácticamente por los candidatos que concurren en las *elecciones* presidenciales.

Problemas técnico-políticos ocurren con respecto a la delimitación provincial o estadual de las circunscripciones que en muchos países viola la igualdad del *sufragio*. Las causas son varias. En primer lugar, cabe mencionar la reglamentación constitucional por la cual *circunscripciones electorales* menos pobladas que coinciden con unidades políticas o administrativas tienen derecho a una cantidad mínima de representantes. Brasil es tal vez el caso más notorio. El dispositivo constitucional establece por lo menos ocho diputados para cada estado-circunscripción. En segundo lugar hay que considerar desarrollos demográficos y migratorios de gran velocidad. Finalmente debe apuntarse la simple desatención del principio igualitario, cuya realización requiere de voluntad política y capacidad técnica.

Formas de candidatura. La *candidatura* suele darse por *listas* electorales. En todo caso, cabe señalar que, dado el elevado número de *circunscripciones electorales* pequeñas en los sistemas latinoamericanos de representación proporcional, a veces se produce, de hecho, una situación uni-, bi- o trinomial. Por lo general, las *listas* son cerradas y, casi siempre, bloqueadas, con las excepciones de Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana. En Uruguay es discutible

que pueda considerarse la *lista* bloqueada o no bloqueada. El texto legal, por el que se guían muchos autores, habla de *listas* cerradas y bloqueadas, si bien dentro de los lemas se presentan diversas *listas* (sublemas) de candidatos. El *elector* puede escoger entre ellos, pero ciertamente nada se puede modificar dentro de estas *listas*. Ecuador es un caso singular con sus *listas* abiertas desde la reforma de 1997, que incluso carecen de significado como *listas* propiamente dichas, pues el *voto* por un candidato se computa sólo para él y no para la *lista* de su partido. Que la calidad de las *listas* sea ciertamente “bloqueada” es en realidad un problema analítico. En Colombia, el *elector* no decidía por el partido Liberal o Conservador, sino por *listas* de tres candidatos, que confesaban su adhesión a uno u otro sector político. Así, el *elector* gozaba de amplia libertad de *elección* dentro de un mismo partido, ya que sólo las *listas* en las que figuraban los tres candidatos eran bloqueadas. Esto llevó a una atomización de los *partidos políticos* a la que la reforma de 2003 intentó poner fin a través de la introducción virtual de *listas* únicas, cerradas y bloqueadas de los partidos con un límite de miembros, y dejó al partido la libertad de presentar su *lista* con *voto* preferente en función de un orden según *votos* personales. Por intervención de la Sala de lo Constitucional en El Salvador, en 2012 el tipo de *lista* cambió de cerrada y bloqueada a cerrada y no- bloqueada, y en 2015 de este último tipo a *lista* abierta.

Las *listas* bloqueadas son el blanco de la crítica principal en el contexto de la discusión sobre la *reforma electoral*, en especial por parte de grupos de la sociedad civil. Se argumenta que los candidatos que aparecen en la *lista* son impuestos por los partidos, permaneciendo anónimos para el *elector*. Sin embargo, en este sentido cabe considerar el pequeño tamaño de las *circunscripciones electorales* para comprender que este problema no es resultado del *sistema electoral*. Una reforma de los partidos podría contribuir a la solución.

Esta crítica es en cierta forma también el producto de desmedidas expectativas clientelistas con respecto a los representantes y de una subestimación de la función de los partidos. Las *listas* semi-abiertas o el *voto* preferencial potencian el liderazgo individual frente al de los partidos, lo que debilita la disciplina partidaria. Se aumenta el costo

de las *campañas electorales*, dado que a la contienda interpartidaria se junta la intrapartidaria, con mayores problemas de control de su financiamiento. Se complica la representación equitativa pues resulta más difícil asegurarla por cuota de género.

Formas de votación. Por regla general, el *elector* dispone de un solo *voto* para elegir un solo órgano. Venezuela y Bolivia (tras las reformas de 1989 y 1993, respectivamente) constituyen el primer grupo de excepción. Allí, el *elector* tiene dos *votos*: con uno escoge un candidato de partido en una circunscripción uninominal y con el otro elige una *lista* de partido en una circunscripción plurinominal.

A partir de la reforma de 1998, en Venezuela los votantes mantienen su *voto* al partido en la *circunscripción electoral*, pero disponen de tantos *votos* nominales como diputados haya para elegir en una circunscripción. Otras excepciones las constituyen Ecuador y Panamá: en las circunscripciones plurinominales el *elector* tiene tantos *votos* como diputados corresponden a la respectiva circunscripción. En Brasil, el *elector* puede votar dentro de un sistema semi-abierto por una *lista* o por un candidato; mientras que en Perú, puede emitir un *voto* adicional de preferencia opcional. Guatemala y Nicaragua forman un tercer grupo de excepción, ambos con dos *votos*, pero cada uno con una peculiaridad. En el primer país, con el *voto* que emite para las *elecciones* presidenciales, que se realizan paralelamente con las parlamentarias, el *elector* escoge un cuarto de los diputados a la asamblea legislativa. En Nicaragua, el primer *voto* cuenta en la *circunscripción electoral* plurinominal y variable; el segundo, en el ámbito nacional. En México, en el sistema segmentado, el votante dispone de un solo *voto*, unipersonal, emitido en las respectivas circunscripciones uninominales, y al mismo tiempo, cuenta con una *lista* que determina la distribución proporcional de los escaños en las cinco grandes circunscripciones plurinominales.

Aquí cabe preguntarse también si el *elector* dispone de uno o varios *votos* para elegir diversos órganos constitucionales. En caso del *voto* único, surge el interrogante de hasta qué punto el *voto* vinculante tiene efecto de arrastre. En Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, hasta hace poco el *elector* sólo disponía de un *voto* para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. Las *reformas*

electorales en Bolivia, República Dominicana y Uruguay acabaron con este sistema de *voto* único. En la República Dominicana, diputados y senadores son elegidos con el mismo *voto*; en Bolivia, la parte plurinominal de la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente de la República, con el mismo *voto*. En Colombia, se permite el *voto preferente* opcional en función de un *voto* personal, con el efecto de que los candidatos que cuentan con mayor número de *votos preferentes* cubren los escaños obtenidos por un partido siempre que pasen un mínimo de preferencias. En Ecuador y El Salvador, el *elector* dispone de tantos *votos* como representantes hay para elegir en una circunscripción.

Se discuten constantemente diversas formas de personalización del *voto*, es decir, que el votante pueda elegir entre candidatos en lugar de votar sólo por *partidos políticos*. En este contexto se inscriben las reformas efectuadas en Venezuela y Bolivia (introducción del sistema proporcional personalizado), como así también la introducción de la *lista* libre en el Ecuador, orientadas a ampliar la participación. En el caso de Ecuador este intento resultó en una reforma muy cuestionable, principalmente debido al bajo grado de institucionalización del *sistema de partidos*. Es en este sentido que Simón Pachano (1998) habla de la “representación caótica”. La reforma estabiliza la inestabilidad.

En Bolivia la introducción de escaños uninominales aumentó el grado de conocimiento de los diputados por parte de los *electores* ya que los partidos postulan personalidades destacadas fuera de la *política* (actores, cantantes). Sin embargo, la dependencia de estos candidatos de los partidos que los presentan es muy alta, mucho más alta que la de los candidatos por *lista*, quienes son por lo general personas de larga carrera política y en mejores condiciones de influenciar en el proceso intrapartidario de formación de la voluntad política.

Fórmulas de conversión de *votos* en escaños. Más de la mitad de los países latinoamericanos utiliza el método d’Hondt en la versión de la cifra repartidora, el resto el método del cociente electoral en su versión de cociente simple (o natural) o cuota Hare. La excepción es Nicaragua, para circunscripciones pequeñas (uno o dos diputados). Por otra parte, se producen diferencias en el cálculo del cociente elec-

toral, según el punto de referencia usado (en el caso de Brasil, por ejemplo, se incluyen los *votos* válidos y los *votos en blanco*). Por lo general, junto con el método del cociente electoral, para la asignación de los escaños restantes se utiliza la regla del resto o residuo mayor; en el caso de Brasil, se utiliza la regla de la media mayor. En Ecuador, donde se hicieron desde el 2000, varios intentos de combinar el *voto* personalizado múltiple con un método de adjudicación de escaños proporcional, en la reforma de 2012 se introdujo el método Webster (= Sainte-Laguë) para la *elección* de miembros del cuerpo legislativo en circunscripción nacional, y d'Hondt para los que se eligen en circunscripción provincial o especial del exterior. Finalmente, cabe mencionar los casos específicos con *lista* nacional o adjudicación de escaños restantes a nivel nacional (Guatemala, Nicaragua), que pueden balancear la representación en términos de mayor proporcionalidad.

Barreras legales. Los umbrales de representación no son muy frecuentes. Argentina tiene una barrera legal del 3% a nivel de las circunscripciones, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 era el 8%). La barrera legal es tan baja que sólo puede tener un significado de hecho en una *circunscripción electoral* (con 35 diputados). Bolivia introdujo en 1996 una barrera legal de 3% a nivel nacional. México cambió varias veces la magnitud de la barrera legal de nivel nacional para poder participar en la asignación de los escaños de representación proporcional. En principio era del 1,5%, hasta que se la incrementó con la reforma de 1996 al 2,0% de la votación nacional. En 2014, el umbral subió al 3,0%. Con la *reforma electoral* de 2003, Colombia introdujo una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare): para el senado de un 2% del total de los *votos*, aumentando los umbrales en 2009, 50% del cociente en todas las circunscripciones para la cámara, 3% para el senado. En Perú rige a partir de 2011 una barrera legal del 5% de los *votos* a nivel nacional, que sube para alianzas electorales en 1% para cada partido que se integra o agrega; alternativamente se requiere la *elección* de seis diputados.

Cabe añadir una peculiaridad, consistente en topes de representación introducidos en el sistema segmentado mexicano. En 1986 se fijó tal

tope de 70% de los escaños, que se redujo en 1993 al 65%, y en 1996, al 60% de los escaños. Este último año, se estableció el 8% como el máximo de diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el de la votación nacional emitida en su favor. Este tope de *sobrerrepresentación* no se aplicará al *partido político* que obtenga un porcentaje de escaños del total de la cámara superior a los ocho puntos porcentuales de su votación nacional, por sus triunfos en las circunscripciones uninominales.

Evaluando las numerosas reformas a nivel de los elementos técnicos particulares con relación a los criterios funcionales que se van a presentar a continuación, se llega a la conclusión de que, en *democracia*, han potenciado la función de representación y, sobre todo, la de participación, en consonancia con los acentos puestos en el discurso político latinoamericano desde la transición. Por el contrario, apenas se ha prestado atención a la función de concentración (salvo bajo regímenes autoritarios: Chile, Perú, Venezuela). La consecuencia ha sido que en muchos países las *reformas electorales* han conseguido estabilizar la fragmentación política, lo cual se ha discutido luego en ciencia política, en el marco del debate sobre la *governabilidad* (cfr. Payne et al., 2006).

Criterios para la evaluación de los *sistemas electorales* parlamentarios

Ahora se van a considerar —en plano abstracto— las funciones que tienen que cumplir los *sistemas electorales*. Se subraya el plural: funciones, dado que muchos analistas y políticos en sus análisis y propuestas de reforma se fijan sólo en una función. Esto es especialmente cierto en el caso de grupos de la sociedad civil que buscan fomentar mayor participación, de los tribunales constitucionales en búsqueda de extender el principio de la igualdad del *voto* hacia la igualdad del valor de logro de los *votos* y así, hacia el *sistema electoral*, y de matemáticos interesados en la ingeniería electoral, que buscan la mejor fórmula para alcanzar la exacta proporcionalidad. En contraste, vale reconocer el avance en el estudio comparativo de los *sistemas electorales* y tomar en cuenta las tendencias recientes en el desarrollo de los mismos en el mundo, marcado por el avance cuantitativo de los sistemas combinados.

Este avance no es casual. Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con las distintas exigencias que hoy en día se requieren de los *sistemas electorales*. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunas o sólo a una de estas, como máximo; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque sea en forma relativa y así, compatible con la atención a las otras exigencias. En el marco de estas consideraciones se pueden diferenciar cinco, tres fundamentales y dos adicionales.

La primera exigencia consiste en la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas según características socioeconómicas, profesionales, religiosas, culturales, etc., hoy en día, fundamentalmente las *minorías* étnicas y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido, equivalente a una relación equilibrada entre *votos* y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación sociológica de *minorías* y mujeres, así como desviaciones significativas en la representación partidaria en forma de desproporcionalidad entre *votos* y escaños, son consideradas frecuentemente como problemáticas. Sin embargo, mientras que los *sistemas electorales* pueden generar una reproducción bastante fiel de las características ideológico-partidarias del cuerpo político, no son capaces de hacerlo en la misma medida respecto de las características sociológicas. En términos generales, la representatividad sociológica no depende tanto del *sistema electoral*, sino de los *partidos políticos*.

La segunda exigencia, denominada concentración o efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política, o sea *governabilidad* democrática. Las *elecciones* se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un *sistema electoral* son: 1) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento

y 2) la formación de una *mayoría* partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de *gobiernos* inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del *sistema electoral*, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del *sistema político*, dado que el *sistema electoral* influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el Poder Ejecutivo, así como en el proceso político. No todo *gobierno* estable es un buen *gobierno*, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen *gobierno*.

La tercera exigencia es la de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término –pues las *elecciones* son en sí un acto de *participación política*– sino de la mayor o menor posibilidad por parte del *elector* de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa de *voto* personalizado versus *voto* de partido o de *lista*. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre *electores* y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un *sistema electoral* es el grado de personalización del *voto*. La forma de votación totalmente impersonal (por ejemplo, en el caso de la *lista* bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

Sin embargo, cuando se diferencia entre dos secuencias-tipo:

electores-partidos políticos-representantes individuales y 2) *electores*-representantes individuales-*partidos políticos*, vale apuntar que en las *democracias* europeas hoy en día predomina la primera secuencia. La reversión de ésta no es condición necesaria para una mayor participación, no sólo porque en Europa la relación primaria se ha establecido entre los *partidos políticos* y el *electorado*, sino porque esta relación es de central importancia para la *governabilidad* del *sistema político*. Una *reforma electoral* con intención de aumentar la participación tiene que cuidar la función de los *partidos políticos* como núcleos fundamentales y no sustituibles de la representación, la que se ejerce a través de la *elección* periódica y competitiva a la cual ellos están sujetos. Nuevamente nos encontramos frente a límites en el ámbito de lo que es legítimamente

atribuible a los *sistemas electorales*. La participación es sobre todo un fenómeno dependiente de la *cultura política*. No se niega la importancia de alternativas institucionales. Sin embargo, la disyuntiva más significativa es aquella entre una *cultura política* participante y otra pasiva, entre clases políticas de una cultura democrática dialogante e incluyente en lugar de otra piramidal y excluyente.

La cuarta exigencia es la de la *transparencia*. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el *sistema electoral* no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos *sistemas electorales* que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho *sistemas electorales* más sofisticados. El *sistema electoral* más sencillo es sin duda el sistema de *mayoría* relativa en distritos uninominales. Este cumple, sin embargo, sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación en términos de la relación entre *votos* y escaños.

En primer lugar debería existir *transparencia* para el *elector*, quien debería poder entender tanto el *sistema electoral* como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su *voto*, cómo contribuye éste al *resultado electoral* final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse primero la posibilidad de que el *voto* genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al *elector* que su *voto* ejerce una determinada influencia (por ejemplo, sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta en realidad termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de *votos* en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La *transparencia* debería caracterizar también el proceso de aplicación del *sistema electoral* por parte de las autoridades electorales. Un *sistema electoral* demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para ellas, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las *democracias* jóvenes, es la demora en la determinación de los *resultados electorales*, generada por la complejidad del *escrutinio*,

aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. La exigencia de la *transparencia* tiene por lo tanto, como finalidad, elevar el grado de confianza en el sistema y en el *proceso electoral*, como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la *transparencia* la que hace que un *sistema electoral* sea defendible.

La quinta y última exigencia es la *legitimidad*, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La *legitimidad* tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando se considera al *sistema electoral* como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La *legitimidad* del *sistema electoral* depende de la magnitud de este consenso. Para entender bien la importancia del consenso para la *legitimidad* del *sistema electoral* es oportuno diferenciar entre dos conceptos de *legitimidad* respecto a las instituciones: 1) la *legitimidad* que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que reflejan, más allá de un alto grado de madurez democrática del sistema, una perfección técnica; 2) la *legitimidad* que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquéllos que fomentan el primer tipo de *legitimidad*. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las *democracias* bien establecidas, y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo *sistema político*, que incluye al *sistema electoral*, en el caso de las *democracias* recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos mayoritarios tipo inglés o francés, que no permiten variación alguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del *sistema electoral* de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya se aludió respecto a la exigencia de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Cuando una *reforma electoral* amplía la representación y

aumenta el *pluralismo*, es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema.

Aquí surge el fenómeno del **trade-off** (intercambio) entre representación y *governabilidad*, los dos conceptos más valorados en el debate sobre *sistemas electorales* en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor *governabilidad*. El desenlace tradicional es el de priorizar la representación o la *governabilidad*. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos **trade-off** entre las tres funciones fundamentales de los *sistemas electorales*. Asimismo, posibilitan no sólo el cumplimiento de estas funciones de forma simultánea, sino también ajustada a la contingencia.

F. Algunas tesis sobre *sistemas electorales* parlamentarios

A continuación se ofrecen doce tesis finales sobre los *sistemas electorales* que intentan resumir su significado y su relación con otras variables.

Los *sistemas electorales* son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho de que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en constelaciones y países distintos.

Los efectos políticos de los *sistemas electorales* dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre el contexto, las condiciones específicas de cada país.

Los dos tipos básicos de *sistemas electorales* parlamentarios son la representación por *mayoría* y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción entre *votos* y escaños, a fin de facilitar la formación de *mayorías* en el parlamento o relación proporcional entre *votos* y escaños, en función de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.

Se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos de los sistemas de representación por *mayoría* y de los de representación proporcional. Esta tesis es contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos

de los *sistemas electorales* básicos. Existen dos razones de sustento: primero, la importancia del contexto; segundo, la diferenciación interna de los tipos básicos.

No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los *sistemas electorales* que pudiera desprenderse completamente del contexto, es decir, de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, étnica, cultural o religiosa de una sociedad es sumamente importante como variable influyente de la estructura de un *sistema de partidos*. De este modo se hace imposible proceder ahistóricamente en las ciencias sociales. Además, el contexto adquiere carácter central en la elección de un *sistema electoral*.

Así, puede formularse la siguiente tesis: a mayor fragmentación social es más probable la implantación de un sistema proporcional y también más probable el surgimiento de un sistema pluripartidista. Ante un mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de *mayoría* relativa u otro sistema de representación por *mayoría*, con el consiguiente mayor grado de concentración del *sistema de partidos*. Pero también es probable que surja heterogeneidad social –por lo menos hasta hace unos años atrás–, sistema de pluralidad y bipartidismo. Por otro lado, en Austria, con un sistema proporcional, se producía también un sistema bipartidista, hasta hace poco, con base en una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la opinión pública. Sin embargo, con un *sistema electoral* proporcional es más fácil el cambio del número de partidos que cuentan.

Los efectos de los *sistemas electorales* dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que éstos se combinan. No hay que considerar solamente ese nivel global del *sistema electoral*, sino que se debe tomar bien en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un *sistema electoral*.

De esta manera es de suma importancia distinguir entre diferentes tipos de representación por *mayoría* y de representación proporcional en el debate sobre los efectos de *sistemas electorales* proporcionales. Especialmente en el ámbito de la representación proporcional, hay que

tomar en cuenta estos tipos de *sistemas electorales* para no debatir en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al considerar casos que corresponden a otro tipo de representación proporcional con otros efectos sobre el *sistema de partidos* políticos, y sobre todo, sobre la relación *votos* y escaños. Este peligro de debates sordos surge también cuando se utiliza el término sistema mixto en forma genérica, englobando todo aquello que supuestamente no pudo ser asignado a ninguna de las categorías de representación por *mayoría* y representación proporcional.

Los efectos de un *sistema electoral* dependen mucho de si los *partidos políticos* responden a las condiciones de éxito implícitas en el *sistema electoral*.

El cambio de las condiciones objetivas (por ejemplo, los factores socio estructurales), y de las condiciones subjetivas (por ejemplo, actitudes funcionales o no del *electorado*) produce variaciones en los efectos del *sistema electoral*.

Los *sistemas electorales* no favorecen siempre al mismo partido (por ejemplo, al conservador, al más fuerte, con base regional), o grupo de partidos. Lo que es inherente a los *sistemas electorales* es una cierta ambivalencia funcional. Incluso el sistema inglés de pluralidad no favorece siempre al partido más votado.

No existe un *sistema electoral* ideal. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables y viables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación con espacio y tiempo. En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema, cuya búsqueda dominó durante mucho tiempo la literatura especializada.

Aun cuando existiera un *sistema electoral* óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el *sistema electoral* no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor, sino en primera instancia a puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisión. La cuestión del *sistema electoral* es una cuestión de *poder*.

IV. *Sistemas electorales presidenciales*

Mediante una revisión de las *reformas electorales* en América Latina se pueden hacer dos observaciones. Primero, que constituyen la mayor parte de las reformas institucionales de la región. Segundo, que las reformas de los *sistemas electorales* se han centrado en cambios relativos a las *elecciones* presidenciales.

En América Latina, los *sistemas electorales* aplicados a la *elección* presidencial deben ser considerados con la misma atención que los parlamentarios, dado que se trata de *sistemas políticos* presidenciales. El *sistema electoral* presidencial no sólo determina el resultado de la *elección*, sino que también ejerce cierta influencia sobre los resultados de las *elecciones* parlamentarias, además de afectar a la estructura del *sistema de partidos*. Todo esto puede depender del grado de simultaneidad de las *elecciones* presidenciales y las parlamentarias. Este grado puede diferenciarse según se celebren ambas *elecciones* el mismo día, asimismo, según se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación o, finalmente, según se elijan los dos órganos mediante un solo *voto*. Cuanto más alto sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las *elecciones* presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el *sistema electoral* presidencial para el *sistema de partidos*.

Las *elecciones* presidenciales en las *democracias* modernas son uninominales, de modo que ellas restringen los sistemas únicamente elegibles a los mayoritarios. Conviene distinguir entre tres tipos: el sistema de *mayoría* relativa, el sistema de *mayoría* absoluta (o de *doble vuelta* o **ballotage**) y el sistema de *mayoría* relativa con exigencias adicionales para prevenir un **ballotage**: una votación mínima o también una cierta distancia en *votos* del segundo candidato más votado.

La doctrina científica distingue entre dos efectos que los *sistemas electorales* presidenciales ejercen: el primero es el efecto sobre la *elección* misma del presidente, el segundo sobre el *sistema de partidos políticos*. Generalmente el análisis se centra en el primer efecto. En un sistema de *mayoría* relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja aceptación, muy por debajo del 50%, y con ello, de una base de legitimación bastante exigua. Por el contrario, el sistema de *mayoría*

Cuadro 2: Reformas del *sistema electoral* presidencial en América Latina

<i>Mayoría relativa</i>	<i>Mayoría absoluta con segunda vuelta</i>	<i>Mayoría relativa con umbral</i>	<i>Mayoría relativa con umbral y distancia</i>
Colombia 1914-90	Brasil 1989	Costa Rica 1936	Argentina 1995
Honduras 1981	Chile 1989	Perú 1980-84	Bolivia 2005
México 2000**	Colombia 1994		Ecuador 1998
Nicaragua 1984-1990	Ecuador 1978-96		Nicaragua 1996
Panamá 1994	El Salvador 1984		
Paraguay 1993	Guatemala 1985		
República Dominicana 1962-94	Perú 1985		
Uruguay 1966-94 (doble v. simultáneo)	República Dominicana 1996		
Venezuela 1947	Uruguay 1999		

La negrita indica el *sistema electoral* vigente a 2015.

Contando sólo *elecciones* de alternancia.

Fuente: Crespo Martínez, 2009, revisado.

absoluta asegura una amplia aceptación, si no en la primera vuelta, a más tardar en la segunda. El mayor grado de *legitimidad* a través de la *mayoría* absoluta puede traer, sin embargo, un primer inconveniente. Así, Jorge Lanzaro (2008) señaló que el sistema presidencial podría

(...) caer en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el “mito del mandato” popular, el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociables.

Un segundo inconveniente del sistema de *mayoría* absoluta puede ocurrir en relación al *sistema de partidos*. Radica en el fomento de una mayor dispersión del *voto* que se produce en la primera vuelta, pues, por regla general, en ella se presentan muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la *elección* presidencial. Esta práctica está motivada por un cálculo electoralista de los partidos, que esperan conseguir más *votos* para su *lista* en las *elecciones* parlamentarias si presentan una *candidatura* propia en las *elecciones* presidenciales. La consecuencia para el *sistema de partidos* es, en contra de lo que sostenía Giovanni Sartori (2003), mayor fragmentación, la que es, a todas luces, negativa. En resumen: mientras que el presidente gana en *legitimidad*, el parlamento pierde en poder articularse mayoritariamente.

En contraste con las reservas científicas, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de *mayoría* absoluta. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del *electorado* y de dotarle con mayor *legitimidad*, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Y como enseña Ismael Crespo Martínez (2009), entre “más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta”, dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y, al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el *sistema de partidos*, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

El dilema entre mayor *legitimidad* al precio de una mayor fragmentación versus menor aceptación acompañada de una mayor concentración puede encontrar solución a través del sistema de *mayoría* relativa que exija al candidato más votado para resultar electo un determinado porcentaje de *votos* y, tal vez, una determinada ventaja frente al candidato que le sigue en *votos*. Sólo en caso de no cumplirse estas condiciones se celebraría una segunda vuelta. Dicho *sistema electoral* tiene la ventaja de fomentar la concentración del *voto* ya en la primera vuelta. De esta manera, se garantizaría un alto grado de aceptación para el presidente electo, sin que por ello el efecto de fragmentación fuera mayor.

En efecto, el argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del *electorado* y de dotarle de mayor *legitimidad*. Esta tendencia es, al mismo tiempo, producto de la orientación de las ideas de *reforma política* hacia una mayor *inclusión política* y una mayor ampliación de la *representación política*, promovida como profundización de la *democracia*, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria.

Hasta hace unos años, las más de las veces bastaba la *mayoría* relativa de las preferencias. La mayoría de las constituciones latinoamericanas exige la *mayoría* absoluta de los *votos* válidamente emitidos (si se trata de *votos* emitidos o de *votos* válidos es algo que a veces se discute). Si ningún candidato obtiene la *mayoría* absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. Se sustituyó completamente la decisión por parte del parlamento (en Bolivia, era el Congreso el que tenía que decidir entre los tres candidatos más fuertes, a partir de 1993 entre los dos candidatos con mayor número de *votos* y, en caso de empates continuos, se podía proclamar electo el candidato que hubiera logrado la *mayoría* relativa en la *elección* popular; en Chile decidió el congreso entre los dos candidatos más votados). Empíricamente, en la gran mayoría de los casos, los *electores* son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo un *ballotage* entre los dos candidatos que hayan obtenido más *votos*. Con respecto al sistema de *mayoría* relativa con exigencias adicionales, en Costa Rica el candidato triunfante debe alcanzar al menos el 40% de los *votos* emitidos. En Argentina se exige la mayoría del 45% de los *votos* válidos o el 40%, si además existe una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de *votos*. En Nicaragua se pide el 45% de los *votos* válidos.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Cociente electoral - Fórmula electoral

Bibliografía:

Alonso Da Silva, L.V. (1999). *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e applicacao ao caso brasileiro*. Sao Paulo: Malheiros Editores.

Carreras, F. De, y J. M. Vallés (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Editorial Blume.

- Crespo Martínez, I. (2009). El ballotaje en América Latina. En: Reynoso Núñez, J., y H. Sánchez de la Barquera, (eds.), *La democracia en su contexto*, (pp. 157-172). México: UNAM.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, A., M.A. Martínez y F. Parra (2011). *Accountability, democracia y reforma política en México*. México: Siglo XXI.
- Grofman, B., y A. Lijphart (comp.) (1986). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon.
- Lanzaro, J. (2008). Uruguay. Reformas políticas en la nueva etapa democrática. En: Zovatto, D., y J. J. Orozco Henríquez (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, (pp. 905-951). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A., y B. Grofman (comp.) (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Mackenzie, M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1987). *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*. San José: CAPEL.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. (3a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (2013) Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista Española de Ciencia Política* 31, 13-39.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Pachano, S. (1998). *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Payne, J. M. et al. (2006). *La política importa*. Washington, D.C.: BID-IDEA Internacional.
- Rae, D.W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Boston: Yale University Press.
- Rose, R. (ed.) (2000) *The International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Sabsay, D.A. (1991). *El ballotaje. Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: IIDH/CAPEL.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. (3a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Trindade, H. (org.) (1992). *Reforma eleitoral e representação política*. Porto Alegre: Editora da Universidade.

- Tuesta Soldevilla, F. (comp.) (1996). *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. Lima: IFES/ USAID.
- Valles, J. M., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez, J. J. (coord.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dieter NOHLEN

SISTEMAS POLÍTICOS

I. Concepto

La expresión *sistemas políticos* hace laxa referencia a *formas de gobierno*, estructura del Estado, *régimen político*, diseño institucional, organizaciones y comportamientos políticos. La Enciclopedia Británica la define como el “conjunto de instituciones jurídicas formales que constituyen un gobierno o Estado” y también como “las formas reales y prescritas de comportamiento político; no sólo la organización legal del Estado, sino también la realidad de cómo este funciona” (Encyclopædia Britannica Online, 2016).

Los teóricos de sistemas andaban en búsqueda una teoría general de sistemas, deslastrada de consideraciones normativas y enfocada en comportamientos observables, con el fin de abordar realidades políticas generales. Tomaron el concepto de las matemáticas, cibernética, informática y biología (Von Bertalanffy, 1968). Adoptando el punto de vista conductista y funcionalista, trataron de distinguirse y distanciarse del historicismo jurídico-institucionalista predominante en la primera mitad del siglo XX. David Easton elaboró, en 1953, una teoría del *sistema político* con amplia difusión en la disciplina. Su *The Political System*, fue complementado por otras dos obras de gran impacto: *A Framework for Political Analysis* y *A System Analysis of Political Life*, ambas de 1965. Definió el *sistema político* como un conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria

de valores en una sociedad (Easton, 1969a, p. 221). Una asignación es autoritaria “cuando las personas que hacia ella se orientan, se sienten obligadas por ella” (Easton, 1969b, p. 80). Las personas se consideran obligados a obedecer por tres distintas razones: la coerción, el interés y la lealtad, legalidad o *legitimidad*. Cualquiera que sean las razones de la obediencia, lo característicamente político es el ejercicio de la autoridad de hacer asignaciones obligatorias de valores para todos los miembros del sistema. En la búsqueda de mayor precisión, Easton distingue entre *sistemas políticos* propiamente dichos y otros que realizan asignaciones obligatorias en ámbitos sociales o territoriales más restringidos –las familias, las organizaciones religiosas, castas, instituciones educacionales o unidades económicas–. Estos son sistemas “parapolíticos” o “sistemas políticos internos” que, pese a su menor amplitud, son análogos al *sistema político* societal.

Eugene J. Meehan, crítico de Easton, adujo que la teoría no explicaba fenómenos empíricos sino que se limitaba a crear un esquema conceptual abstracto (Meehan, 1968). Al reconocer la existencia de “sistemas parapolíticos”, Easton acepta que la *política* ocurre en todas partes, desde los negocios hasta la familia y demás organizaciones menos incluyentes que el *sistema político*. Los *sistemas políticos* no son “societales”, sino que también existen en “subsistemas” de la sociedad. No basta, entonces, con definir la *política* como el sistema conductual con autoridad de asignar valores si no se especifica ámbito de validez de tales asignaciones (es decir, el territorio) ni los miembros del sistema (es decir, la población) sujetos a tales obligaciones. De hacerlo, se identifica el *sistema político* con el Estado nacional, lo que reduciría el esfuerzo de los autores sistémicos a un simple cambio de terminología.

Easton y otros funcionalistas privilegian la estabilidad del sistema. Este es visto como una caja cerrada que procesa insumos (demandas y apoyos) para generar productos (decisiones y respuestas sobre la asignación de valores materiales o simbólicos) que a su vez retroalimentan al sistema. La función esencial del sistema es lograr el equilibrio homeostático con su ambiente, propiciar retroalimentación negativa e impedir la retroalimentación positiva, a fin de lograr la estabilidad. Claro está que estabilidad no es resistencia al cambio, sino adaptación. Autores de orientación marxista acusan al enfoque de los *sistemas políticos* de

poseer un sesgo conservador. La teoría no se ocupa de la promoción de revoluciones sociales. El enfoque privilegia más bien la comprensión de los mecanismos que permiten manejar y adaptarse a las tensiones, para evitar “perturbaciones” severas de las “variables fundamentales” del sistema. Al privilegiar la estabilidad, el enfoque de sistemas refuerza la idea de que los cambios radicales no son necesariamente progresistas, sino también destructivos.

Jean-William Lapierre (1976, pp. 38-45) trató de reducir la excesiva generalidad de la teoría. Define al *sistema político* como el conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global. Añade que hay dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global. Para Lapierre el *sistema político* no se define ni por la asignación de valores (pues hay otros sistemas sociales, como el mercado, que realizan una función similar) ni por el carácter autoritario de tales asignaciones (pues hay sistemas parapolíticos que imponen decisiones a sus miembros). Lo que caracteriza al *sistema político* es que sus decisiones atañen a la totalidad de la sociedad, pero como Easton, Lapierre no deja claro qué significa que las decisiones conciernan a la sociedad en su conjunto. Es evidente que no todas las decisiones del *sistema político* afectan o involucran siempre a toda la sociedad y que ciertas organizaciones e individuos son capaces de imponer decisiones con consecuencias sobre el conjunto de la sociedad. El *sistema político* no tiene siempre el monopolio de las decisiones públicas. Grupos criminales, guerrillas, paramilitares, “maras”, bandas de narcotraficantes y organizaciones terroristas son capaces de imponer decisiones sobre el conjunto sociedad. Estos grupos crean una suerte de feudos regulados por fuerzas independientes y contrarias al *poder* del Estado formalmente constituido.

En sintonía parcial con Easton, Gabriel Almond (1960, p. 7) definió el *sistema político* como el conjunto de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Esta definición hace evocar la definición weberiana de Estado,

pero añadiendo la idea de funciones políticas. Las funciones listadas por el lado de productos (la elaboración, aplicación y juicio conforme a normas) no es más que un parafraseo de Montesquieu. Dejando de lado problemas conceptuales, tales como qué significa “sociedad independiente” o ejercicio “más o menos legítimo” de la violencia, el aporte de Almond es sólo una tipología de relativa utilidad descriptiva, no un modelo teórico de funcionamiento del *sistema político*.

Karl Deutsch intentó una aproximación basada en la cibernética. Construyó un modelo de comunicaciones en el que el *gobierno* es el centro de decisiones (1963, p. 124). Su complejo diagrama de flujo representa “receptores” que captan, seleccionan y procesan la información interna y externa, la cual fluye hacia el centro decisorio. Este elige cursos de acción sobre la base de la información reciente, la memoria archivada y los valores del sistema. Las decisiones se traducen en resultados que realimentan el flujo de información. El enfoque cibernético tampoco tuvo desarrollo empírico importante debido a naturaleza mecanicista, estática y conservadora (Young, 1968). La influencia de la ingeniería de las comunicaciones en el modelo hace que sus analogías no sean especialmente aplicables a los procesos humanos, bastante más complejos que las máquinas. Su enfoque de las decisiones políticas exige una racionalidad y una certeza que no existen en la *política*. El modelo se concentra más en los procesos de flujo de información que en la toma de decisiones respaldadas por el *poder* y sus consecuencias, que son el centro de la acción política.

Maurice Duverger (1955) partió de un punto de vista distinto. Enfatizó las diferencias entre instituciones, regímenes y sistemas. Por sistema social, Duverger entendió, en sentido laxo, todo conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. Según él, el nombre de sistema se reserva al conjunto de los roles o modelos de comportamiento que integran la cultura de un grupo y sirven para definirlo. El *sistema político* no es más que una entidad analítica para el estudio de los aspectos políticos del conjunto del sistema social. El *sistema político* es el “cuadro general” en el cual los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca. Las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político que es denominado *régimen político*.

Samuel Huntington, en su obra seminal de 1968, saca al concepto de *sistema político* del contexto de las teorías sistémicas y lo inserta en el marco neoinstitucional que siguió a la llamada “revolución conductista”. Huntington designa con ese término al conjunto formado por las instituciones políticas, que poseen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico y que se manifiestan en conductas observables empíricamente, referidas al ejercicio del *poder político*, por medio de las instituciones y los actos del *gobierno*.

David E. Apter (1970, p. 250) criticó el enfoque de sistemas por aparatoso y alejado de la realidad, pero predijo que la ciencia política se nutriría más del neoconductismo (pp.16-17). William Mitchell afirmó en la “Enciclopedia internacional de las ciencias sociales” de 1968, que el análisis de sistemas sería ampliamente usado bien fuese en su versión organicista y funcionalista (representada principalmente por Easton y Almond) o en su vertiente más mecanicista y cuantitativa (construida principalmente por Kaplan en el terreno de las relaciones internacionales). Sin embargo, la teoría sistémica se estancó muy prematuramente pese a los buenos augurios iniciales. Lejos de haber entrado en desuso, el término *sistemas políticos* forma parte de la jerga común y especializada.

II. Tipología

Robert Dahl, en su *Poliarquía* (1971), distingue dos dimensiones que permiten no sólo clasificar los *sistemas políticos*, sino teorizar sobre el mecanismo de cambio político y las rutas de la *transición a la democracia*. Tales dimensiones son *participación política* (entendida como la medida en que los ciudadanos son incorporados y movilizados para tomar parte de los procesos políticos) y *oposición política* o contestación (entendida como la medida en que es posible retar las decisiones y la permanencia en el cargo de quienes ocupan el *gobierno*). Los sistemas descritos por Dahl, en los cuatro extremos del espacio definido por el cruce de estas dos dimensiones cuantitativas, son las hegemonías cerradas (con niveles mínimos de tolerancia a la oposición y de *participación política*), las hegemonías incluyentes (con niveles muy altos de movilización política de la población, pero casi nula tolerancia a la oposición), las oligarquías competitivas (donde el nivel de participación de la población es muy bajo, si alguno, mientras las distintas élites compiten entre sí por el *poder* de

forma libre) y, finalmente, las poliarquías (correspondientes a lo que comúnmente se conocen como *democracias*, en las que hay alto nivel de inclusión de la población en la escogencia del *gobierno* y otras decisiones políticas, así como alto nivel de tolerancia a la competencia por el *poder*). Esta tipología en realidad ofrece un modo de medir los *regímenes políticos* de forma continua, como sistemas con niveles variables de participación y contestación. Se ha logrado medir empíricamente la existencia de estas dos dimensiones, con lo cual se puede argumentar que en lugar de tipologías se puede hablar de continuidad entre los extremos descritos por Dahl (Coppedge, Álvarez y Maldonado, 2008). En todo caso, el enfoque de Dahl ha sido fructífero y ampliamente reconocido en la ciencia política contemporánea. Su modelo ha tenido, por ejemplo, una amplia aplicación en el estudio de la *democratización* y los procesos que llevan a cambios de régimen (Staffan, 2009).

Desde una perspectiva teórica distinta, Apter (1970) clasifica los sistemas de acuerdo a como se expresan simbólicamente las normas de una sociedad en combinación como se define la autoridad, es decir, el grado de responsabilidad de los dirigentes con los dirigidos. Los valores pueden representarse como ideologías o como religiones, como preceptos éticos o como metas sociales concretas; es decir, de modo instrumental o de manera consumatoria. La autoridad puede ser ejercida jerárquica o piramidalmente. Así, del cruce de las dos variables Apter deriva cuatro tipos de sistemas: los sistemas de movilización, con autoridad jerárquica y valores consumatorios; los teocráticos, con autoridad piramidal y valores consumatorios; los burocráticos, con autoridad jerárquica y valores instrumentales, y finalmente los sistemas de conciliación, con autoridad piramidal y valores instrumentales. Los *sistemas políticos* de movilización (cuyo ejemplo típico es el de la China de Mao, especialmente durante la “revolución cultural”) poseen una *ideología política* universalizante que permite que las cuestiones de interés se pacten como cuestiones de valor. El sistema no tiene que ser necesariamente de orientación marxista para ser considerado de movilización. Incluyen un líder carismático o profético, en lugar de una autoridad burocratizada, que moviliza con una ideología proselitista y que tiene que enfrentar el problema que Weber identificó como “ritualización del liderazgo” que conduce, a su vez, a la declinación de las creencias y la búsqueda del interés personal sobre el comunitario.

El *populismo* latinoamericano, en su versión peronista en Argentina y en el caso del régimen de Hugo Chávez en Venezuela, pueden considerarse muy cercanos al tipo ideal de sistema de movilización (Rey, 1976, pp. 123-127; Arenas, 2009, pp. 152-185). Los sistemas de conciliación son representativos, aunque no necesariamente democráticos (la categoría incluye casos de sistemas de un solo partido muy representativo). La vida pública es entendida en términos de fines instrumentales por lo que enfrentan el problema de la pérdida de significación de la misma y aparición de conflictos que violentan el marco legal o los mecanismos de negociación de los que depende el sistema. Los sistemas burocráticos son el resultado del cambio de alguno de los dos sistemas previamente descritos como consecuencia de la búsqueda de soluciones al problema de la accesibilidad de la élite. Propenden a favorecer los reclamos de representación basados en el interés y los regulan de acuerdo con patrones institucionalizados y reconocidos. Los sistemas teocráticos son sólo casos históricos, el ejemplo típico es el feudalismo europeo.

Duverger (1955) analiza lo que él llama “los grandes sistemas políticos” del momento histórico en el que escribió su obra. Para ello usa dos conceptos: el *régimen político* (liberal o autoritario) y el sistema económico (socialista o capitalista). Del cruce de éstos obtiene cuatro tipos de *sistemas políticos*. La *democracia* liberal es el *sistema político* típico de occidente, con todas sus variantes institucionales (presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo; los sistemas republicanos y las monarquías constitucionales). La dictadura socialista es el *sistema político* de la Unión Soviética y los países de Europa del Este antes de la caída del muro de Berlín. El régimen autoritario capitalista es la monarquía arcaica y las *dictaduras* fascistas o conservadoras. En el siglo XX hubo sólo dos casos históricos, de muy corta duración, de *democracia* socialista (Checoslovaquia en 1968 y el *gobierno* de Salvador Allende en Chile, derrocado en septiembre de 1973).

En el siglo XXI, el régimen venezolano de Hugo Chávez, en particular a partir del 2007, así como en menor medida los de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua, auto-denominados como “socialismos del siglo XXI,” podrían ser considerados como ejemplos contemporáneos de socialismo democrático. La mayoría

de ellos poseen economías de mercado con algunas políticas sociales y *democracia* política limitada. En la actualidad, Corea del Norte y Cuba son casos emblemáticos de *dictaduras* socialistas. Las *dictaduras* militares de América Latina, en particular en su versión neoliberal, como lo fue la chilena, serían ejemplos claros de este tipo de régimen. Otros casos que podrían caer en esta categoría son los de China y Rusia contemporáneas que, aunque no tienen una economía propiamente libre, se acercan más a una economía de mercado que al modelo de propiedad estatal y colectiva propugnado por el comunismo antes de la caída del Muro de Berlín, y en lo político (mucho más China que Rusia) poseen regímenes autoritarios.

Finalmente, Samuel Huntington (1968) usa dos variables para explicar el nivel de desarrollo político. De un lado está el grado de institucionalización política y, del otro, el grado de *participación política*. En el nivel más bajo de institucionalización, el *sistema político* es gobernado predominantemente de modo personal. En el nivel más alto, el sistema está gobernado por leyes impersonales. Por su parte, la participación puede ser baja, estando restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la élite burocrática o la aristocracia tradicional; puede ser media, cuando los grupos de las clases medias acceden a la *política*, o puede ser alta, cuando a estos dos tipos de grupos sociales se suman los sectores populares. La relación entre ambas variables no pretende sólo crear esquemas de clasificación, sino que obedece a una hipótesis que intenta explicar la estabilidad: a medida que aumenta la *participación política*, crecerá la institucionalización o de lo contrario no se mantendrá la estabilidad del sistema. De la relación hipotética entre institucionalización y participación, Huntington infiere las diferencias entre dos tipos de *sistemas políticos*: cívicos y pretorianos. Los sistemas cívicos son los que gozan de un alto nivel de institucionalización respecto de su nivel de participación, mientras que los pretorianos son los que tienen bajos niveles de desarrollo institucional y elevados niveles de participación. Los niveles de desarrollo institucional y de participación varían de una sociedad a otra, por lo que los sistemas cívicos y pretorianos pueden darse en diversos niveles de *participación política*. El pretorianismo es el resultado de un nivel de participación mayor que aquel que las instituciones pueden enfrentar.

Ninguna de las tipologías presentadas aquí resulta del todo satisfactoria. Dahl (Coppedge, Álvarez y Maldonado, 2008) se circunscribe al problema de la *democratización*. Duverger (1955) está fuertemente influido por la situación histórica que analizó para construirla. Su elaboración teórica, en consecuencia, es bastante más pobre que las otras presentadas aquí. Su valor está en que pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta las instituciones efectivamente existentes a la hora de teorizar sobre los *sistemas políticos*. Apter (1970) muestra el valor de tener en cuenta aspectos del funcionamiento del sistema, además de las instituciones. Su formulación es vaga, pero ha servido de base para el estudio de fenómenos políticos de una enorme relevancia en Iberoamérica, como es el caso del *populismo*. La tipología de Huntington (1968) pone de relieve la importancia de analizar aspectos de comportamiento político (la participación) con aspectos institucionales (los canales por los cuales se conduce, se maneja o se impide la misma), pero sus conceptos a veces se alejan demasiado de las realidades institucionales de los países que estudia.

Recientes desarrollos de la ciencia política han mostrado la superioridad del enfoque métrico sobre el meramente tipológico. Aunque las tipologías puedan ser de utilidad para resumir información, no superan el poder de medición. Los enfoques de Dahl y Huntington dan pie al desarrollo de un enfoque cuantitativo de medición de niveles o escalas de *regímenes políticos* (Coppedge, 2012, pp.11-49). Existen datos acumulados para la mayoría de los países del mundo que permiten hacer comparaciones cuantitativas de regímenes (V-Dem Institute/Helen Kellogg Institute for International Studies, 2016). Desde una perspectiva cuantitativa se logra medir grados de *autoritarismo* y *democracia*, e incluso de clases o calidades distintas de *democracia* (Collier y Levitsky, 1997, pp. 430-45), de regímenes híbridos (Levitsky y Way, 2010) y autoritarios- electorales (Schedler, 2006). Pese a su utilidad, las tipologías no son más que un nivel bajo de medición categórica, a partir del cual otras precisiones pueden ser elaboradas.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Democracia - Dictadura - Formas de gobierno - Regímenes políticos -
Sistemas de partidos - Sistemas electorales

Bibliografía:

- Almond, G. (1960). A Functional Approach to Comparative Politics. En: Almond, G., y Coleman, J. S. *The Politics in the Developing Areas*. Princeton: Princeton Press.
- Apter, D. (1970). *Estudio de la modernización*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Arenas, N. (2009). El populismo de Hugo Chávez: ¿Revirtiendo la democracia venezolana? (2004-2007). *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 11, 152-185.
- Collier, D., y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, (49), 3, 430-445.
- Coppedge, M. (2012). Defining and Measuring Democracy. En: *Democratization and Research Methods*, (pp.11-49). Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, M., Álvarez, A., y Maldonado, C. (2008). Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness. *Journal of Politics*, (70), 30.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Deutsch, K. W. (1963). *Los nervios del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Duverger, M. (1955). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Easton, D. (1969a). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Easton, D. (1969b). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Encyclopædia Britannica Online (s/f). *Political System*. Recuperado de: <http://www.britannica.com/topic/political-system>.
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Lapierre, J. W. (1976). *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona: Península.
- Levitsky, S., y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meehan, E. J. (1968). *Contemporary Political Thought. A Critical Study*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Rey, J. C. (1976). Ideología y cultura política. El caso del populismo latinoamericano. *Politeia*, 5, 123-127.
- Staffan, I. L. (ed.) (2009). *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism*. Boulder. Colorado: Lynne Rienner.
- V-Dem Institute/Helen Kellogg Institute for International Studie (2016). *Varieties of Democracy*. (Polity IV Annual Time-Series). University of Gothenburg/University of Notre Dame. Recuperado de: <https://v-dem.net/en/>.

Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory Foundations, Development, Applications*. Nueva York: George Braziller.

Young, O. R. (1968). *Systems of Political Science*. New Jersey: Prentice-Hall.

Ángel ÁLVAREZ

SOBERANÍA

I. Etimología

El término *soberanía* se deriva de la palabra “soberano” (máxima autoridad), la cual a su vez proviene de la adaptación en sustantivo de la preposición latina **super** (sobre, por encima), de donde también procede la voz relacionada “supremacía”. Suele utilizarse en un sentido similar la expresión “*poder soberano*”.

II. Génesis y evolución

Así como Maquiavelo sería el primero en relacionar al gobernante (“príncipe”) con la concentración jurídica del *poder* (“Estado”), se reconoce a Bodin (1992) como el responsable de acuñar y difundir el término *soberanía* como la condición que fundamenta el ejercicio del *poder* y la autoridad en la figura de un centro de toma de decisiones, el *gobierno*. Claramente, la función de este concepto es legitimar el *poder* y sustentar el cargo y potestades de quien lo ostenta.

En su primer momento, en el siglo XVI¹, la *soberanía* como justificante del ejercicio del *poder* se relacionó con el impulso al absolutismo, como superador de la dispersión que el feudalismo había traído consigo y también con una búsqueda de revalidación de la figura del monarca (Estado-Nación) frente a otras formas de organización política o mixta, como el papado y los antiguos imperios. También, en la consecuente *legitimidad* para el ejercicio del *poder*. Entre los elementos que se enmarcan en esta visión de la *soberanía* está el monarca como centro último de decisión en la colectividad política, como emisor de

1 La primera edición de “Los seis libros de la República” es de 1575.

las leyes (plano interno) y como no dependiente de otro centro de *poder* mayor (plano externo).

Sin embargo, aun el mismo Bodin hacía depender, todavía, la acción del soberano (“príncipe”) de los dictados divinos y de una “ley natural común”, que no llegó a profundizar. Ello en concordancia con la práctica de que la Iglesia “bendijera” al monarca para que se le considerara ple-namente legítimo.

La Escuela Clásica del Derecho Natural vendría a replantear el concepto de *soberanía*. Primero, Hobbes (1651) buscaba justificar aún más el ejercicio absoluto del *poder*, por lo cual relativizó sustancialmente la influencia de la “ley natural”, abandonó la dependencia de la voluntad divina y visualizó al individuo como parte de una colectividad que hallaría en el monarca su cabeza. Locke, por su parte, sin hacer a un lado la idea de un monarca, sí traslada a la sociedad la titularidad de la *soberanía*, de tal manera que quien ejerce el *poder* no lo hace por una condición intrínseca, sino como autoridad dentro de una sociedad política donde los individuos tienen valor como sujetos y mantienen derechos naturales, aunque su concepción fuera la de varones propietarios como los únicos ciudadanos. Rousseau iría mucho más allá al sostener que la *soberanía* es del pueblo y la voluntad general es la que legitima el ejercicio de la autoridad y dicta la dirección en que se construye y se mueve una *república*. Posteriores desarrollos trasladan la titularidad de la *soberanía* a “la nación” y en adelante coexisten las denominaciones de “*soberanía* popular”, “*soberanía* del pueblo” y “*soberanía* de la nación”.

Como bien se comprende, esta evolución transforma el concepto de *soberanía* en fundamento del régimen democrático y acerca la figura del gobernante a la de un representante, antes que verlo como la encarnación del *poder*. La Constitución francesa de 1793 prescribe que “la soberanía reside en el pueblo”.

Conforme avanzó el siglo XIX, la *soberanía* llegó a constituirse en elemento definitorio de la figura de “Estado-Nación” y el concepto derivado de “autodeterminación” se hizo bandera de reivindicación del derecho de las comunidades a gobernarse por sí mismas, alentando procesos de independencia de territorios sometidos como colonias o en condición similar respecto de otros Estados.

Política, ideológica y culturalmente, la *soberanía* se afianzó como atributo de la sociedad, del pueblo, de la colectividad y como factor de legitimación del *poder*, pero ahora por la vía de la representación, es decir, la autoridad como ejercicio temporal, un “*mandato*”. La condición del individuo en el marco de esa colectividad se fue consolidando en la figura de la *ciudadanía* y ésta, a su vez, se expandió con el reconocimiento de *derechos políticos* a las mujeres y a los no propietarios.

Por extensión, el término *soberanía* se utiliza para colectividades y entidades distintas al Estado, para indicar su capacidad de dictar sus decisiones y ejercer el *poder* en su ámbito específico.

III. Concepto actual

Aunque el concepto de *soberanía* se ha extendido, las interpretaciones de su titularidad y sus consecuencias han sido objeto de debate entre filósofos, juristas y politólogos: Kant, Marx, Weber, Mills, Kelsen, Jellinek, Heller, Austin, son apenas algunos de los autores que han elaborado al respecto, variando de la negación a la recuperación histórica del sentido de la *soberanía*. Progresivamente, sin embargo, ha habido un mayor énfasis en la relación entre *soberanía* y ley y, por ende, una visión de ella como elemento del *Estado de derecho*.

Ha predominado, sobre todo con base en Weber y Heller, la idea de que la *soberanía* halla dos dimensiones, una interna, en la forma de la supremacía, esto es, el ejercicio del *poder* como uso y monopolio legítimo del uso de la fuerza conforme al derecho en un territorio determinado, mientras la externa consistiría en la independencia, es decir, la no sujeción del Estado a otra entidad fuera de sus fronteras y por tanto, un elemento esencial en el reconocimiento de la “igualdad formal” entre pares, los Estados como sujetos de la comunidad internacional (Murillo, 2000).

En décadas recientes, la “independencia” y la misma idea de *soberanía* estatal han estado al centro de debates acerca de su significado en un mundo más interconectado, en el marco de la globalización y en donde la figura de la intervención externa por razones humanitarias se ha instalado (Annan, 1999), de donde hay una “relativización” de la *soberanía* en el plano internacional.

En el plano interno, la *soberanía* no sólo sigue siendo considerada el referente último del ejercicio legítimo del *poder* y de la creación y aplicación del derecho, sino que se ha transformado en postulado esencial de la definición del Estado republicano. Su expresión es por medio del *voto*, lo que la convierte en factor determinante para conceptualizar la función ciudadana, el *sufragio* y las *elecciones*.

Por lo anterior, más allá de ser un derecho, el *sufragio* es la vía para la expresión de la *soberanía* popular y ello crea un vínculo inexorable entre *democracia*, *ciudadanía* y *derechos políticos*, con la *soberanía* misma y la *legitimidad* del *poder*.

IV. Uso en América Latina

En América Latina, las constituciones políticas recuperan la noción y el principio de *soberanía*, fundamentalmente en tres supuestos: como base de la integridad territorial, como elemento definitorio del Estado republicano y como fundamento de los *derechos políticos* y de las manifestaciones de la *democracia*, representativa y participativa. En los dos últimos supuestos, que son los que resultan de interés para esta voz, hay, en el primero, variaciones significativas respecto de la titularidad de la *soberanía*, si es del pueblo, que es la que predomina como expresión (constituciones políticas de Argentina (1994), art. 33, aun si es de manera indirecta; Bolivia (2008), art. 7; Colombia (1991), art. 3; Ecuador (2008), art. 1; El Salvador (1983), art. 83; Guatemala (1993) art. 141; Honduras (1982) art. 2; Estados Unidos Mexicanos (1917), art. 39; Nicaragua (1987), art. 2; República Dominicana (2010), art. 2; República Bolivariana de Venezuela (1999), art. 5; una idea similar se obtiene de la combinación de la Constitución Política de Panamá (1972), arts. 1 y 2; Perú (1993), arts. 3 y 45), o de la nación (constituciones políticas de Chile (1980), art. 5, aunque agrega que su ejercicio corresponde al pueblo; Costa Rica (1949), art. 2; República Oriental del Uruguay (1997), art. 4), y con los adverbios que califican esta titularidad (preside “exclusivamente”, que es la más utilizada por los textos constitucionales, o bien, “originariamente”, “únicamente”, “intransferiblemente”, “esencialmente”, “radicalmente”), e igualmente en cuanto a su relación con el *poder* y con la autoridad para dictar las leyes (efecto legitimador), a veces explícita y en otros casos no.

En el segundo supuesto, la *soberanía* se vincula con la extensión (y a veces, características) de los *derechos políticos* y la práctica de la *democracia*, sólo representativa o también participativa, (constituciones políticas de Argentina (1994), art. 37; República Federativa del Brasil (1988), art. 14; Colombia (1991), art. 103; República Oriental del Uruguay (1997), arts. 77 y 82; República Bolivariana de Venezuela (1999), art. 70). En otros casos (Honduras, México, Nicaragua), en los mismos artículos citados anteriormente, pero ahora referidos los *derechos políticos* como medios o formas de expresión de la *soberanía* popular. Estas diferencias pueden ser más que estilo, ya que calificar la *soberanía* de “radical” (Uruguay) o “intransferible” (Venezuela) en el pueblo, es fundamento de una mayor y más frecuente consulta al soberano, esto es, a la organización de un mayor número de ejercicios de *democracia participativa*.

En suma, aun con las diferencias señaladas, hay consenso en América Latina acerca del papel central de la *soberanía* como definitoria de un régimen democrático republicano de derecho y su expresión se manifiesta y reedita en el ejercicio de *derechos políticos*, cuya diversidad variará según se trate de una *democracia* que privilegia los ejercicios representativos o también los participativos.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Estado de derecho - Ciudadanía - Democracia - Democracia participativa - Derechos políticos - Legitimidad - Representación - Mandato - Poder - República - Política
Voto

Bibliografía:

- Annan, K. (1999). Nosotros los Pueblos. *El Tiempo*. Santafé de Bogotá. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/2000>.
- Bodin, J. (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García, A., Sánchez, J., y Ulloa, C. (2003). *Soberanía estatal, injerencia de otros estados y sus consecuencias en el derecho internacional* (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Heller, H. (1995). *La soberanía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heller, H. (1995). *La soberanía: Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, D.F.: UNAM.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.

Maquiavelo, N. (1998). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Murillo, G. (2000). Soberanía. En: *Diccionario electoral*, t. I, (2a ed.). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Sonia PICADO S.

SOBRERREPRESENTACIÓN/ SUBRREPRESENTACIÓN

Uno de los principios básicos de la *democracia* representativa es el del *voto* igual: una persona/un *voto*. Este principio es coincidente con estándares y valores básicos de la *democracia*, como su carácter inclusivo, la igualdad de los ciudadanos y el *voto* universal.

Para que el *voto* sea igual, el valor/peso del *voto* no debe variar significativamente en razón del distrito en el que vota cada persona. El *voto* igual supone la proporcionalidad entre el número de habitantes y el número de bancas en todas las unidades geográficas en que se divide un país con fines electorales (distritos o *circunscripciones electorales*, según la legislación aplicable). Para determinar esta proporcionalidad, en algunos países se toma en cuenta el número de *electores* habilitados para votar en la unidad territorial en lugar del número de habitantes de esa unidad.

Cuando se utiliza un sistema de distrito único (por ejemplo, en el caso de Israel para la *elección* legislativa o el de la mayoría de las *elecciones* presidenciales directas), no importa en qué lugar del país vota una persona, su *voto* vale igual al del resto de los *electores*. Cuando el territorio se divide en unidades geográficas menores, la asignación de bancas a cada unidad puede ser equilibrada si se mantiene la proporcionalidad entre habitantes (o *electores*) y bancas. Pero si esa proporción se altera se produce el fenómeno conocido como *sobre- y subrepresentación* (**malapportionment**, en inglés).

La *sobre- y subrepresentación* es un fenómeno que se advierte en la comparación entre las distintas unidades geográficas del país con

respecto a la proporción (**ratio**) ideal entre habitantes (o *electores*) y las bancas a cubrir. En términos matemáticos, la **ratio** de proporcionalidad se obtiene dividiendo la cantidad de habitantes (o *electores*) por el número de bancas, lo que da una banca cada X habitantes (o *electores*). Así, habrá *sobrerrepresentación* cuando a un distrito se le asignen más bancas que las que le corresponderían de acuerdo con la **ratio** de proporcionalidad, y habrá *subrepresentación* cuando a un distrito se le asignen menos bancas de las que le corresponderían de acuerdo con esa **ratio**.

Pongamos un ejemplo. En un país de 3.000.000 de habitantes, el parlamento tiene 50 bancas. La **ratio** de proporcionalidad es de una banca cada 60.000 habitantes. El país tiene cuatro distritos: A, con 1.200.000 habitantes; B con 600.000 habitantes; C con 900.000 habitantes; D con 300.000 habitantes. La norma que distribuye las bancas asigna 20 bancas al distrito A, quince bancas al distrito B, diez bancas al distrito C y cinco bancas al distrito D. Si comparamos las bancas asignadas a cada distrito con la **ratio** de proporcionalidad vemos que los distritos A y D están adecuadamente representados. El distrito B está sobrerrepresentado (de acuerdo a la **ratio** le corresponderían diez bancas, pero elige quince) y el distrito C está subrepresentado (le corresponderían quince bancas y sólo elige diez).

La *sobre-* y *subrepresentación* afecta el valor o peso del *voto* de los *electores*. En los distritos sobrerrepresentados obtener una banca requiere menos *votos* (los *votos* de los *electores* de ese distrito valen/pesan más que los de otros distritos), mientras en los distritos subrepresentados hacen falta más *votos* para obtener una banca (los *votos* de los *electores* de ese distrito valen/pesan menos que los de los demás distritos).

La *sobre-* y *subrepresentación* no sólo afecta el derecho al *voto* igual de cada *elector* o el derecho a una representación igual de cada habitante, sino que también tiene consecuencias políticas en la *gobernanza*, alterando el peso e influencia de los distritos en el proceso de decisión de políticas públicas, o generando ventajas a favor de algunos *partidos políticos* o corrientes ideológicas en detrimento de otras.

La *sobre-* y *subrepresentación* puede producirse por un error de cálculo en la distribución de las bancas, pero también puede ser el resultado de una decisión política expresa. Esa decisión puede estar

legítimamente orientada a dar más peso político a algunas regiones (por ejemplo, zonas rurales, poco pobladas, menos desarrolladas, más pobres o periféricas) o a algún sector de la población (*minorías* concentradas geográficamente o pueblos originarios), lo que sería una especie de acción de discriminación positiva. Pero esa decisión también puede ser ilegítima si la intención, por ejemplo, es perjudicar a un *partido político* frente a otro o manipular el *resultado electoral*. Un ejemplo de esta distorsión malintencionada en la relación habitantes/bancas/unidad geográfica es el **gerrymandering**.

La *sobre- y subrepresentación* puede ser originaria o sobrevenida. En el primer caso hay **ab initio** una distorsión en la relación población/ escaños/unidad geográfica. En el segundo, la distorsión puede ser el resultado natural de los movimientos poblacionales. Es por ello que si se quiere mantener la **ratio** de proporcionalidad es aconsejable revisar cada tanto la distribución de bancas en función de la población de cada distrito. Por lo general las leyes establecen la posibilidad/necesidad de efectuar una revisión después de cada *censo de población*.

La *sobre- y subrepresentación* puede darse también en aquellos cuerpos colegiados que representan unidades políticas territoriales, tal es el caso del senado en los estados federales. Si el senado representa estados o provincias, la igualdad está dada en función de la unidad política y no de la población que cada una tiene. Si el senado debe representar a las unidades políticas y se asigna a esas unidades diversa cantidad de bancas, sin importar cuál es el fundamento (cantidad de población, producción, niveles de desarrollo) se producirá una *sobre- y subrepresentación* con relación a lo que se debe representar, que es la unidad político-institucional. Algunos autores señalan que los senados federales que tienen igual cantidad de representantes por provincia o estado son un ejemplo de **malapportionment**, ya que los distritos pueden tener diferencias grandes de población. A nuestro juicio ese no es el caso. Por lo general, en los estados federales la cámara baja representa a la población y la cámara alta representa a las unidades políticas. Para decir si hay *sobre- o subrepresentación* hay que atender a la base de representación de cada cuerpo. En el primer caso hay que atender a la igualdad de *voto* de la población; en el caso del senado, en cambio, hay que atender a la igualdad del peso de las diversas unidades federadas.

En los estudios de Samuels y Snyder (2001), Simón Cosano (2009) y Kamajara y Kasuya (2014) figuran varios países latinoamericanos en el **ranking** de países que presentan *sobre-* y *subrepresentación*, especialmente en la cámara baja.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Geografía electoral

Bibliografía:

- ACE Project – Red de conocimientos electorales. *Delimitación de Distritos*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/bd/bdb/bdb05/bdb05a>
- Kamajara, Y., y Kasuya, Y. (2014). The State of Malapportionment in the World: One Person, One Vote?. *Annual Conference of the Australian Political Studies Association*, Sydney. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2514451.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (3a. ed.). México: FCE.
- Samuels, D., y Snyder, R. (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *BJPS*, 31, 651-671 (Cambridge University Press), Recuperado de: <http://users.polisci.umn.edu/~dsamuels/BJPS2001.pdf>.
- Simón Cosano, P. (2009). La desigualdad y el valor de un voto: El malapportionment de las cámaras bajas en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) (43), 165-188 (Madrid).
- Taeko, H., y Neiva, P. (2013). Malapportionment and Geographical Bases of Electoral Support in the Brazilian Senate. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1), 127-150 (Hamburg University). Recuperado de: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/617/615>.
- Vallés, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

Delia FERREIRA

SORTEO

I. Concepto

En el campo electoral, el *sorteo* es un procedimiento mediante el cual se confía al azar una resolución relativa al *proceso electoral*, como por ejemplo, la *elección* de autoridades, la designación de *funcionarios*

electorales o la adjudicación de espacios en medios de comunicación. Aunque en el pasado llegó a ser utilizado como mecanismo directo para la selección de autoridades en la antigua Grecia (Nohlen, 1981, p. 82), hoy en día, aunque no ha desaparecido del todo, tiene un papel absolutamente secundario y subordinado respecto a la *elección* universal y directa de los gobernantes. En los *sistemas electorales* (Nohlen, 2007, p. 294) de la *democracia* contemporánea (Dahl, 1999, p. 18), el *sorteo* se utiliza principalmente en dos situaciones diferentes:

Para resolver el empate que se hubiera podido producir entre dos o más candidatos a cuerpos legislativos, y

Para designar *funcionarios electorales*.

II. Usos del sorteo

Sorteo para determinar el candidato ganador

Como método para resolver empates entre candidatos a cuerpos legislativos, se utiliza cuando el sistema de adjudicación de cargos establecido arroja que dos o más de los postulados tienen igual derecho a ocupar un determinado cargo. En estos casos, algunos países, como es el caso de Panamá, disponen la repetición de la *elección*, otros utilizan el *sorteo* como mecanismo primario de resolver el empate, y otros como mecanismo subsidiario.

Hablamos de utilización del *sorteo* como método primario de resolver un empate para referirnos a aquellos casos en los cuales, si la utilización del procedimiento de adjudicación deriva en que dos candidatos estén igualados por el último cargo, la situación se resuelve mediante el azar, sin recurrir antes a otro método para romper la igualdad. Tal es el caso de Costa Rica. En el *sistema electoral* chileno aprobado en 2015, se ha establecido un sistema de *voto preferencial* si los candidatos de una misma *lista* quedan empatados por el último de los cargos que le corresponden al partido; el escaño se decide por *sorteo*.

El *sorteo* se utiliza también como método secundario para resolver situaciones de empate en la adjudicación de cargos entre partidos diferentes. Ello es usual en los países que han adoptado para la distribución de cargos parlamentarios el método de divisores conocido como *fórmula*

electoral D'Hondt (también conocida como “cifra repartidora” o “media más elevada”). Si dos partidos presentan el mismo cociente para el último de los cargos a distribuir, el empate se resuelve en primer lugar a favor de la organización con la mayor votación total en la circunscripción. Sólo si los partidos tienen también la misma votación total, entonces se recurre a la suerte para adjudicar el escaño. Este es el caso de Argentina, España, Paraguay y Venezuela. En el sistema binominal utilizado en Chile con anterioridad al *sistema electoral* aprobado en 2015, dado el hecho de que se votaba por uno de los candidatos de la *lista*, si dos *listas* estaban igualadas por el segundo escaño se adjudicaba el cargo al candidato con mayor votación individual; si el empate persistía se acudía al *sorteo*. Lo mismo se hacía si dos candidatos de una *lista* a la que corresponde un escaño lograban la misma votación individual.

Dado el papel claramente secundario que se le asigna, son escasas las probabilidades de que sea necesario recurrir al *sorteo* para decidir una *elección*. Sin embargo, está previsto como forma de evitar los costos de un nuevo *proceso electoral* en circunstancias en que se considera que no estaría justificado repetir la *elección*, básicamente, como hemos visto, para cuerpos legislativos. Ningún país lo prevé como mecanismo para resolver el empate en una *elección* presidencial.

Sorteo para la designación de funcionarios electorales

Con la finalidad de procurar una integración no partidista de las *mesas de votación*, algunos países han establecido que la designación de sus miembros se haga por el sistema del *sorteo* (Sottoli, 2007, p. 893). Se persigue, en primer lugar, fomentar la participación de los ciudadanos dentro del *proceso electoral* y, en segundo lugar, evitar las confrontaciones y problemas de parcialidad que han sido frecuentes en algunos casos cuando las *mesas de votación* están integradas por representantes de los *partidos políticos*. En general, el resultado ha sido satisfactorio, tanto en cuanto a la incorporación de la *ciudadanía* como en lo relativo a la *legitimidad* del *proceso electoral*. A fin de evitar problemas por ausentismo de los funcionarios designados, se establece el carácter obligatorio de este servicio electoral para los ciudadanos seleccionados y, en algunos casos, mecanismos subsidiarios de integración de las mesas el día de las *elecciones*, por ejemplo, con los testigos designados por los *partidos políticos*.

En América Latina se seleccionan mediante *sorteo* los funcionarios de las mesas electorales en Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela. También España utiliza este procedimiento. En algunos casos, como Venezuela y España, los miembros de las mesas electorales se escogen directamente por azar entre los ciudadanos inscritos para votar en ellas. En el caso de México se selecciona por *sorteo* al 13% de los inscritos en la sección electoral y de ellos, la Junta Distrital selecciona los funcionarios de las mesas electorales (cada sección electoral comprende un máximo de 1.500 *electores*). En Chile, cada miembro de la Junta Electoral selecciona cinco nombres de los ciudadanos inscritos para votar en la mesa (quince en total), entre ellos se escogen por *sorteo* los cinco vocales de las mesas receptoras de *sufragios*. En el caso de Venezuela el *sorteo* está previsto también para la designación de funcionarios distintos a los miembros de *mesas de votación*. En este país se establece el *sorteo* para la integración de las juntas electorales regionales y municipales.

En Chile, uno de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones es seleccionado por *sorteo* (Merino y Baños, 2007, p. 450).

Otros usos del sorteo en los procesos electorales

El *sorteo* se utiliza en algunos países como Brasil, Chile y El Salvador para determinar el orden de los partidos en la *boleta de votación*. También en Panamá con respecto a las *candidaturas independientes* (Clemente, 2007, pp. 913-16).

Cuando se prevé la asignación de tiempo gratuito en los medios, el orden de aparición de los partidos y candidatos, en casos como el de Bolivia, se decide por *sorteo* (Navarro, 2007, p. 807; Lauga y García, 2007, p. 740).

Vocablos de referencia:

Boletas de votación - Candidaturas independientes - Elecciones - Fórmula electoral - Funcionarios electorales - Mesas de votación - Partidos políticos - Voto preferente

Bibliografía:

Clemente, A. C. (2007). Las boletas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 900-916). México: Fondo de Cultura Económica.

- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Lauga, M., y García, J. I. (2007). La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 709-743). México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, C. (2007). El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 795-820). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 294-333). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sottoli, S. (2007). Las mesas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 878-899). México: Fondo de Cultura Económica.

José Enrique MOLINA VEGA

SUFRAGIO

Ver VOTO

SUFRAGIO ACTIVO Y SUFRAGIO PASIVO

La *participación política* de los ciudadanos en un sistema representativo es producto del reconocimiento del principio democrático de *soberanía* popular, del valor superior encarnado por el *pluralismo* político y de la garantía efectiva del derecho al *sufragio*. De ahí que la

representación política propia de cualquier *democracia* representativa tiene en el *sufragio* al derecho fundamental que la crea y fundamenta.

En América Latina, la evolución político-electoral de las últimas cuatro décadas evidencia la progresiva implantación de un derecho al *sufragio* formalmente democrático, asentado en dos características esenciales: popular y en libertad. Esta constatación no es menor si se advierte que, previo a la ola democratizadora vivida en la región, los regímenes autoritarios se fundaban en la negación absoluta del derecho a elegir representantes populares (Alcántara, 1994, pp. 19-34).

En este periodo, todos los países que la conforman, con excepción de Cuba, han realizado importantes *reformas electorales* encaminadas a ensamblar diseños institucionales que favorezcan el enraizamiento de la *democracia* formal. La ruta del cambio político se ha orientado hacia la proclamación del derecho al *sufragio* como instrumento de legitimación democrática, a la explicitación de las calidades del *sufragio* y al fortalecimiento de los *partidos políticos* como los ejes articuladores de la *democracia* representativa.

En los países de mayor tradición democrática, la participación ciudadana al margen de los *partidos políticos*, la construcción de autoridades electorales independientes, la incorporación de condiciones cada vez más equitativas para la *competencia política*, el fortalecimiento de los *procesos electorales* y el establecimiento de un sistema de controles jurisdiccionales de los actos político-electorales, son prioridades institucionales que han evolucionado de la mano del fortalecimiento, promoción y protección de los derechos humanos (Zovatto, 2008).

La palabra *sufragio* deriva de un concepto con raíz latina (**suffragium**), que significa esencialmente el acto de ayudar o favorecer a alguien. En el contexto de un sistema democrático se podría interpretar como el acto de delegar en alguien la participación en la toma de decisiones públicas. El ejercicio de este derecho fundamental caracteriza a una *democracia* y permite interpretar su *sistema electoral*, así como su efectividad en materia de representación (García, 1999, p. 57). De ahí que, como es evidente, exista una recíproca imbricación entre *democracia*, *pluralismo*, representación y *sufragio*.

La importancia del derecho al *sufragio* se advierte si se observa que representa: 1) el presupuesto necesario para la efectividad del principio democrático que atribuye la titularidad de la *soberanía* al pueblo; 2) el atributo indispensable que hace posible la *democracia* como *forma de gobierno*; 3) que su periódico ejercicio constituye una herramienta que le da temporalidad y limite al ejercicio del *poder*, y 4) que es el punto de partida de la *representación política* como mecanismo de efectividad en la toma de las decisiones en un sistema democrático.

Es de señalar que como derecho subjetivo, el *sufragio* se erige en una facultad amparada por el ordenamiento constitucional que permite participar políticamente o abstenerse de hacerlo. Pero al margen de esta función, el *sufragio* se proyecta como un principio basilar de cualquier Estado asentado en la *democracia* constitucional al tutelar el *pluralismo* político, salvaguardar los derechos de las *minorías* y coadyuvar a la formación de la voluntad general (Pérez-Moneo, 2012, p. 29).

El derecho al *sufragio* se proyecta esencialmente en dos vertientes paradigmáticas, la que otorga a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares (el derecho a votar) y la que confiere la posibilidad de ser elegible a los cargos de representación popular (el derecho a ser votado).

El *sufragio activo* supone el ejercicio individual, libre, secreto y directo de un derecho fundamental para participar en una *elección* mediante el *voto*. Para Robert Dahl, el *sufragio activo* se vincula con la dimensión de participación en la toma de decisiones públicas (1993,

95-97). En su ejercicio es común que se exija el cumplimiento de determinados presupuestos, denominados “requisitos positivos”, como son la nacionalidad y la edad, sin que exista plena uniformidad en el contenido y alcance de cada uno de ellos en los países de la región. En Argentina, por ejemplo, la edad para ser *elector* es a partir de los 16 años tratándose de los argentinos nativos, y de 18 años para los naturalizados; en Ecuador, la edad mínima para votar en forma facultativa es igualmente a los 16 años y la máxima de 65, siendo obligatorio para los ecuatorianos el votar en las *elecciones* a partir de los 18 años; en cambio, en México el *sufragio* se ejerce invariablemente a partir de los 18 años cumplidos, a lo que se suma como requisito constitucional el tener un modo honesto

de vida y estar inscrito en el registro de *electores*, aspecto este último que es generalizado en la región.

Paralelamente, el derecho al *sufragio activo* tiene otros requisitos, considerados negativos, que establecen condiciones (o causas) por las cuales puede imposibilitarse el ejercicio de este derecho. Entre estos requisitos inhabilitadores destacan las condenas judiciales, que impiden temporalmente el ejercicio del *voto* mientras dura la misma y, en algunos casos, la presencia de alguna discapacidad (Aragón, 2007, p. 183). Así, en Argentina, dentro de las imposibilidades para el ejercicio del *sufragio activo* se encuentran la declaración de demencia judicial, los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad (los que se encuentran purgando prisión preventiva no entran en esta categoría), los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos y los sancionados por la infracción de deserción calificada. En Ecuador se encuentran la interdicción judicial (mientras ésta subsista), la pena privativa de libertad (mientras la misma se encuentre ejecutoriada y subsista) y la declaratoria de responsabilidad realizada por el Tribunal Contencioso Electoral, ante la comisión de alguna infracción de las tipificadas por la ley electoral con esa sanción. Finalmente, en México se estipula el incumplimiento injustificado de las obligaciones ciudadanas definidas por el orden constitucional, el estar cumpliendo una sentencia que imponga pena corporal, estar prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión del derecho a votar.

El derecho al *sufragio pasivo*, por su parte, no puede definirse únicamente como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos, puesto que es posible que se tengan las calidades para ser elegible y aun así no poder ejercer el derecho por no reconocerse a la persona la capacidad de presentar individualmente su *candidatura*. De acuerdo con Manuel Aragón (2007, p. 111), esta vertiente del *sufragio* se compone de dos derechos específicos que acompañan a su definición, “entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos”.

Esta ampliación conceptual exige un análisis más detenido sobre los componentes actuales del derecho al *sufragio pasivo*. Es evidente que los derechos individualizados por el autor constituyen un referente

importante en la construcción de un concepto más robusto y coherente con el desarrollo de los derechos de *participación política*, porque el derecho a ser elegible garantiza la facultad de postulación a una *candidatura* basada en una idoneidad individual sustentada en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, sin encontrarse en ningún supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad. En cambio, el derecho a presentarse como candidato otorga una facultad para concurrir a la *competencia electoral* a través de una postulación propia o independiente, o bien a través de la obtención de una *candidatura* producto de la intermediación de un *partido político*, de conformidad con los procesos de selección regulados por su respectivo estatuto, se esté o no afiliado al mismo. De hecho, Fernández Segado (2007, p. 339) recuerda que las *candidaturas* vienen a ser la **conditio sine qua non** para que la *elección* pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al *sufragio pasivo* pueda realmente ejercerse.

No obstante, la dimensión pasiva del derecho, en su específica vinculación con los *cargos de elección popular*, comprende también el derecho a ser registrado, a ser votado, a acceder y desempeñar el cargo y, finalmente, a permanecer en él (sobre los alcances del derecho de permanencia en el cargo y el derecho a su ejercicio, vid. Santolaya, 2014, p. 606). Y estos ámbitos del derecho representan la consecuencia lógica e inmediata tanto del derecho a ser elegible como del derecho a presentarse como candidato. Así, mientras el derecho a la *candidatura* otorga la facultad de ser postulado por iniciativa propia o luego del proceso de selección interna de un *partido político*, el derecho a ser registrado constituye la facultad de presentarse ante la correspondiente autoridad electoral para formalizar la *candidatura*, la cual se realiza previa constatación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. La diferencia específica de este derecho es que el derecho a una *candidatura* es oponible, en caso de controversia, ante el *partido político*, mientras que el derecho al registro controvertiría un acto de la autoridad electoral.

Así, el derecho a ser votado (Schimmel, 2014, p. 633) se constituye como el derecho que se encuentra más cercano a la connotación generalizada del derecho al *voto pasivo*, cuyo contenido garantiza ser votado en las *elecciones*, pero también ofrece su cobertura en un momento

previo, esto es, a participar en la *campaña electoral*, y en uno posterior, para ser proclamado vencedor de conformidad con los *votos* obtenidos (TEPJF, 2003).

Vocablos de referencia:

Democracia - Estado de derecho - Participación política - Representación política - Voto

Bibliografía:

- Alcántara Sáez, M. (1999). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, M. (1994). Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política. En: Dutrénit, S., y Valdés, L. (coords.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Astudillo, C. (2016). La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Perú: PUCP/UNAM-III/OEA/Sociedad Argentina de Análisis Políticos/Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Presno Linera, M. Á. (2012). *El derecho de voto*. México: Porrúa.
- Aragón, M. (2007). Derecho electoral: Sufragio activo y sufragio pasivo. En: Nolhen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Dahl, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos*, (2ª ed.). Barcelona: Paidós.
- Fernández Segado, F. (2007). Las candidaturas electorales. En: Nolhen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/ IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santolaya, P. (2014). Algunas cuestiones del ejercicio de los cargos públicos en el ordenamiento mexicano. Una visión desde el derecho español. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial*. (Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF). México: Tirant Lo Blanch.
- Schimmel, S. (2014). Cuestiones actuales del derecho a ser votado en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revisión desde una perspectiva del derecho electoral argentino. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial*. (Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF). México: Tirant Lo Blanch.

Zovatto, D. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En: Zovatto, D. (coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2003). *Jurisprudencia 27/2002. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 6, 26 y 27.

César ASTUDILLO

SULTANISMO

Ver AUTORITARISMO

T

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

I. Concepto

Según lo definido por la empresa consultora Gartner¹, *tecnologías de la información* (TI) es “el término común empleado para referirse a todas las tecnologías para el procesamiento de información, que incluye el **software**, **hardware**, tecnologías de comunicación y servicios relacionados. En general, TI no incluye tecnologías embebidas que no generan datos para uso empresarial” (Gartner, 2016). Esto incluye todos los sistemas informáticos, no solamente las computadoras, sino también las redes de comunicación, teléfonos celulares, televisión, radio, periódicos digitales, dispositivos portátiles, entre otros.

Las TI constituyen uno de los factores clave para el desarrollo social, convirtiéndose en cimiento básico de la sociedad moderna. Por sí solas, y si no son aplicables, tienen poca relevancia, no importa si son sofisticadas o simples, costosas o complejas: su impacto radica en proveer con exactitud y oportunidad la información electrónica.

Uso de *tecnologías de información* en el ámbito electoral y su impacto

La tecnología es un elemento clave y esencial en la *logística electoral* a gran escala. Su apropiada aplicación permite aumentar la eficiencia

¹Gartner Inc. es una de las empresas consultoras líder en materia de investigaciones y consultoría sobre tecnologías de la información.

administrativa, reducir los costos a largo plazo, y agilizar y modernizar los *procesos electorales*.

Además, debido al uso de estas tecnologías en los *procesos electorales* –como, por ejemplo, internet–, se ha vuelto necesario replantear la concepción democrática, ya que conllevan a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, a la discusión y toma de decisiones públicas y a la revisión paulatina de las normas electorales en lo que respecta al manejo de los sistemas de información y la seguridad asociada a ellos.

Las diversas fases y componentes que comprenden la organización y desarrollo de un *proceso electoral* constituyen un terreno fértil para la incorporación de nuevas tecnologías. Hay aplicaciones tecnológicas que pueden facilitar y hacer más efectiva tanto la gestión como la participación o el oportuno suministro de *información electoral*. La mayoría de los países de la región ha incorporado importantes innovaciones tecnológicas para garantizar una mayor seguridad y confiabilidad en la emisión de los documentos de *identificación electoral*. Países como Brasil, Venezuela y Perú han desarrollado con éxito dispositivos automatizados para la identificación de los *electores*, la emisión y el *escrutinio* de los *votos*. México cuenta con importantes aplicaciones tecnológicas tanto para la distribución como para la *rendición de cuentas* y el control del financiamiento de partidos y candidatos, y Ecuador para la distribución de la *propaganda electoral* gratuita en los medios de comunicación.

En todo caso, en la administración y organización electoral, el uso de la tecnología no es un fin, más bien es un instrumento para contribuir al fortalecimiento de la *democracia*. Su éxito radica en la credibilidad del *proceso electoral* y no solamente en su grado de automatización.

La importancia de la seguridad de la información en los *procesos electorales*

Los *procesos electorales* tienen como propósito el ejercicio de la *democracia* en un país. Por tal motivo, uno de los puntos más importantes en el desarrollo de los procesos de *elección* es ofrecer certeza y confianza al *electorado* sobre los resultados de las votaciones.

La implementación de plataformas tecnológicas seguras es un factor que puede y ha contribuido a lograr la confianza en una *elección*. Esto implica que los sistemas, equipos de cómputo y redes de datos utilizados en los *procesos electorales*, integren mecanismos y prácticas de seguridad internacionales apropiadas para evitar la pérdida de la confi- dencialidad, integridad o disponibilidad de la información en el proceso de contabilización de *votos* y emisión de resultados.

IV. Marcos de gestión de TI

Si bien las *tecnologías de la información* permiten mejorar la eficiencia en los *procesos electorales*, también pueden tener consecuencias no esperadas como resultado de deficiencias en el diseño o la implementación, que pueden minar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en el *proceso electoral*. Es por esto que son necesarios los marcos regulatorios y estándares internacionales en la materia:

MAAGTICSI. El manual Materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de la Administración Pública Federal en México, establece disposiciones administrativas y describe 30 procesos de TI distribuidos en once grupos por área de conocimiento o dominio de aplicación. Para cada área de conocimiento se utilizan los principales estándares y mejores prácticas relacionadas con ellos (MAAGTIC, 2010).

Serie ISO27000. Es un conjunto de estándares desarrollados –o en fase de desarrollo– por el ISO (International Organization for Standardization) e IEC (International Electrotechnical Commission), que proporciona un marco de gestión para la seguridad de la información; es utilizable por cualquier tipo de organización.

NIST. El Instituto Nacional de Normas y Tecnologías (National Institute of Standards and Technology) tiene la misión de promover la innovación y la competencia industrial en Estados Unidos mediante avances en metrología, normas y tecnología, que mejoren la estabilidad económica y la calidad de vida.

Vocablos de referencia:

Democracia electrónica - Informática electoral - Voto electrónico

Bibliografía:

- Gartner (2016). *IT (information technology)*. Recuperado de: <http://www.gartner.com/it-glossary/it-information-technology>.
- MAAGTIC (2010). *¿Qué es MAAGTIC?* Recuperado de: <http://www.maagtic.com/2010/08/que-es-maagtic.html>.
- The ISO 27000 Directory (s/f). *An Introduction to ISO 27001, ISO 27002...ISO 27008*. Recuperado de: <http://www.27000.org/>.
- NIST (s/f). *NIST General Information*. Recuperado de: <http://www.nist.gov>.

René MIRANDA

TOTALITARISMO

I. Breve génesis del *totalitarismo*

En Italia, a principios del siglo XX, los opositores de Benito Mussolini llamaron al régimen fascista “totalitario”, caracterizándolo como aquel que ostenta el dominio absoluto de la vida política y administrativa. Los orígenes del término se encuentran en las publicaciones de 1923 de Giovanni Amendola, en *Il Mondo*, donde por primera se utiliza como una adjetivación del fascismo, régimen contrario a la *democracia* y al liberalismo.

La definición de esta nueva forma de ejercicio del *poder* político va madurando con el uso del término por diversos autores. En 1925, Lelio Basso agrega el “ismo” a la palabra para referirse a un régimen que pretende representar a todo el pueblo, destruyendo cualquier movimiento que ofreciera oposición. En el volumen sexto de sus Cuadernos de la Cárcel (1975), Gramsci se refiere al Estado fascista como totalitario, indicando que depende de una concepción integral de la *política* que se plantea desde una nueva cultura asentada en los sentimientos nacionalistas. Es central la existencia de un solo *partido político* que pretenda concentrar todos los aspectos de la vida política y social, y el deseo de promover la desaparición de toda forma de organización que compita para estos fines. En otras palabras, el Estado totalitario es el único regulador.

El *totalitarismo* como adjetivo no sólo concentró las críticas al régimen, pues el Estado fascista se apropió del término como una bandera de difusión y dignidad del propio sistema. El 22 de junio de 1925, en su discurso ante el IV Congreso del Partido Nacional Fascista, Mussolini utilizó el término como parte de la propuesta ética del fascismo. Así, subrayó “la nostra feroce volontà totalitaria” (“nuestra feroz voluntad totalitaria”) como una autodefinition del fascismo: el Estado es un todo y todo está dentro de él.

En su evolución, el *totalitarismo* como concepto se refiere a un sistema no democrático que en sus actos de dominio elimina los procesos políticos mediante una ideología oficial, una sociedad de masas, una burocracia fuerte, una policía que controla la vida privada, el monopolio estatal de los medios masivos de comunicación y la intolerancia a cualquier forma de oposición.

II. Definición y elementos conceptuales

El *totalitarismo* es un neologismo que expresa un modelo de organización política sin precedentes. Son ejemplos el nazismo, el estalinismo y el fascismo, que han sido reconocidos como regímenes no democráticos, propios del siglo XX, y que se caracterizan por ser formas de dominio afirmadas en la violencia, el terror y la ideología. En su texto *Análisis del Totalitarismo* (1976), Domenico Franchella encuentra en la ideología totalitaria un proyecto de transformación de la sociedad que se sostiene en estructuras de desarraigo social, dando paso a la creación de “enemigos potenciales” y convirtiéndolos en “enemigos objetivos”, que son todos aquellos que puedan constituirse en una barrera para la implementación de las políticas transformadoras.

En *Los Orígenes del Totalitarismo* (1951), Hannah Arendt lo considera como una nueva forma de dominio basada en el terror y en la supresión de la *política*, que se afirmó en la disolución de la tradición y de la historia, llevando a la ruina de la misma humanidad. Para Arendt la comprensión de este fenómeno era una tarea impostergable, que debía ser parte esencial de la reflexión teórica para explicar las causas de lo que ella llama el “movimiento totalitario”:

(...) el gobierno totalitario siempre transformó a las clases de masas, suplantó el sistema de partidos no por la dictadura de un partido, sino por el movimiento de masas, desplantó el centro del poder del Ejército a la Policía y estableció una política exterior abiertamente encaminada a la dominación mundial (2004, p. 559).

Los aportes de Arendt sobre los orígenes, elementos y consecuencias de los regímenes totalitarios en Alemania y Rusia provocaron una discusión sobre el fenómeno, llegando a considerar que provocó el colapso de la civilización moderna. Esta autora destacó un conjunto de elementos que amalgaman diferentes asuntos y problemáticas del siglo XX: el anti-semitismo, la decadencia del Estado-nación, el racismo, la expansión por la expansión (imperialismo), la alianza entre capitales y la masa atomizada (Cedronio, 1994, p. 119). El análisis del *totalitarismo* se ha centrado en su trabajo, como categoría conceptual de la Ciencia Política.

Barber (1969) reconoce dos enfoques para estudiar el *totalitarismo*: el fenomenológico, que se centra en el funcionamiento del régimen; el esencialismo, que se basa en los aspectos derivados de su novedosa ideología.

Friedrich y Brzenski (1956) proponen una tipología para identificar el grado de *totalitarismo* que se presenta en un *régimen político*. Estos autores lo definen como “una forma de autocracia basada en la tecnología moderna y en la legitimación de las masas”, que tiene las siguientes características: una ideología oficial; un partido único de masas; el control casi monopólico de los medios de comunicación y de información; el monopolio de los instrumentos de coerción y de la violencia armada; un terror difuso ejercido por la policía secreta a través de la coerción física y la coerción psicológica, y, finalmente, la dirección centralizada de la economía (Forti, 2008, p. 87).

En su obra *Démocratie et totalitarisme* (1965), Raymond Aron centra su análisis en las aspiraciones ideológicas de dominación total que se construyen en un régimen de partido único. Distingue cinco características centrales de un sistema totalitario: la existencia de un partido único que posee el monopolio de la actividad política y que tiene la ideología que le otorga autoridad total; el Estado mantiene el monopolio de los medios de persuasión y coacción a través de los medios de

comunicación de masas; la economía es controlada por el Estado y es parte del mismo; existe una amplia politización de toda actividad política y social que se controla por medio del terror ideológico y policial. Este autor concluye que la ideología se transforma en la verdad estatal y oficial, confundiendo los límites entre el Estado y la sociedad civil; así, se entremezclan las acciones estatales con las del *partido político* único.

En síntesis, y de acuerdo a las definiciones indicadas, las siguientes características generales son esenciales para la comprensión del régimen totalitarista:

El *gobierno* totalitario produce acciones e instituciones que no son clasificables mediante categorías jurídicas, éticas o políticas previas. Estas acciones e instituciones rebasan la alternativa entre *gobierno* legal o ilegal, *poder* legítimo o arbitrario, debido a aspectos ideológicos que están en la base organizativa de un *gobierno* burocrático y jerarquizado, que cuenta con una policía secreta, un único *partido político* de masas y el control monopólico de los medios de comunicación e información masivos.

El *totalitarismo* anula al individuo como sujeto de derecho y como ciudadano debido a que la ley de la historia o de la naturaleza se ejecuta sin necesidad de traducción de normas sobre lo justo o lo injusto para el comportamiento individual.

Hay una pretensión de que la humanidad es la encarnación de la ley, que se desarrolla en un individualismo gregario que, por medio del terror, aísla a las personas y destruye los vínculos naturales, los espacios íntimos y todas las formas de organización social y política.

En la interpretación totalitaria, las leyes se tornan leyes del movimiento. Esto significa que dejan de ser el marco de estabilidad pues se convierten en la expresión del propio movimiento, que organiza a las masas convertidas en número.

Una dirección centrada en la economía.

El concepto de *totalitarismo* no es unívoco pues se estudia a partir de la experiencia totalitaria. Por ello, en los diversos estudios el término varía de acuerdo al movimiento, al régimen, al *sistema político* y de pensamiento que se caracteriza por tener en su base prácticas de terror

ideológicas, que podrían ser parte de otras formas híbridas, clasificables entre los *autoritarismos*.

Muchos estudios sobre el *totalitarismo* surgen de la experiencia europea, pero hay algunos que encuentran en otras regiones rasgos totalitarios presentes en sistemas basados en el *autoritarismo*. Son ejemplos de la hibridación de regímenes autoritarios con rasgos totalitarios los casos de la China de Mao, la España franquista, los Jemeres Rojos de Camboya, la Cuba castrista y la República Democrática Popular de Corea. La definición de estos casos sigue siendo un tema de estudio politológico.

III. Usos diferentes del concepto

Para Arendt existe una clara distinción entre *totalitarismo* y *autoritarismo*. Ella considera que el fascismo es un régimen autoritario, una forma de Estado fuerte que hace uso de los instrumentos tradicionales de *poder*, enmarcado en una racionalidad de medios y fines con la pretensión última de obediencia y de acallar a los opositores, incluso de manera opresiva. El punto central del *totalitarismo* radica en el fundamento ideológico de un movimiento perenne que, para lograr la transformación social, necesita eliminar a sus “enemigos objetivos”. Para la autora, el funcionamiento del régimen totalitario se sintetiza en los campos de exterminio, lugar donde se produce la modificación de la realidad humana.

El politólogo Juan J. Linz (2000), en su texto *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, establece las diferencias entre estos regímenes no democráticos. Caracteriza las *dictaduras* militares y otras *formas de gobierno* en América Latina como autoritarios, *sistemas políticos* que tienen cinco características centrales: 1) *pluralismo* limitado, mentalidades peculiares, 3) ausencia de movilización política, líder o grupo reducido que ejerce el *poder*, 5) límites formalmente mal definidos (Morlino, 1995, p. 131). Las diferencias entre *totalitarismo* y *autoritarismo* las encuentra en aspectos basados en el análisis geopolítico, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Características del *totalitarismo* y del *autoritarismo*

TOTALITARISMO	AUTORITARISMO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de <i>pluralismo</i> y papel central del partido único de masas. ▪ Presencia de una ideología articulada, orientada a la legitimación. ▪ Movilización alta, continua y sostenida. ▪ Pequeño grupo o líder en el vértice del partido único. ▪ Se ejerce el terror como instrumento de amenaza y para mantener el núcleo del proyecto de transformación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se reconoce autonomía ni independencia a la comunidad política. ▪ No se establece una ideología rectora, elaborada y transformadora de la estructura social. ▪ Participación controlada con implicaciones como: aparatos represivos, debilidad o ausencia de estructuras de movilización, inexistencia de garantías reales para el ejercicio de los distintos <i>derechos políticos</i>, civiles y sociales. ▪ Desde un <i>pluralismo</i> limitado y no responsable, se pregunta ¿cuáles son los actores importantes, institucionales y sociales, activos? ▪ Actos simbólicos de legitimación y “acciones políticas invisibles”. ▪ Competencia entre las élites políticas y una coalición dominante. ▪ El gobernante autoritario ejerce sobre su propio <i>poder</i> cancelando la certeza del derecho.

Las aportaciones de Linz dinamizaron la distinción entre los términos al plantear las diferencias y cruces entre el *totalitarismo* y el *autoritarismo*. Para este autor, estos tipos de régimen atraviesan diferentes fases y se mueven entre distintas tendencias e inclinaciones. Su principal característica es que no son democráticos.

Desde la época colonial, la historia de América Latina ha estado vinculada a las formas de dominación autoritarias, como los *gobiernos* populistas, *dictaduras*, tiranías, militarismos o republicanos, todos enmarcados en sistemas no democráticos. En este sentido, el latinoamericano Mario Magallón Anaya hace un esbozo de los acontecimientos autoritarios después de los años 50 del siglo XX:

En 1964 se produjo un golpe militar en Brasil; dos años más tarde, en 1966, los militares argentinos toman el poder. Se inaugura en América del Sur, con esos golpes, un periodo de gobiernos militar-autoritarios en cuanto que institución, durante el cual las fuerzas armadas buscan promover un cambio industrial acelerado, fundado en una ingente inversión de origen extranjero (Magallón, 2008, p. 166).

Para definir los *autoritarismos* en América Latina, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1973) agregó variables socioeconómicas al análisis, como la industrialización y la situación agraria, de tal forma que enmarcó a estos regímenes en un modelo burocrático, coalición entre *gobiernos* civiles y militares, con las siguientes características:

el régimen se sostiene en una alta burguesía oligopolista y transnacional;

el Estado produce una estrecha relación entre la burocracia militar coercitiva y la tecnocracia; 3) los estamentos populares son excluidos de la *política* mediante formas represivas; 4) la exclusión es *política* y económica, ya que el capitalismo transnacional favorece al capital privado y a algunos sectores estatales. O'Donnell aplica este modelo a los contextos peruano y argentino antes de la *transición a la democracia* y los denomina “periodos de liberalización”.

Los *autoritarismos* en esta región del mundo tienen como características el control o eliminación de las *elecciones* por los *gobiernos* militares o partido hegemónico, las restricciones sindicales y programas de austeridad, y el control y limitación de las libertades políticas y sociales. Esto se tradujo en violaciones constantes a los *derechos políticos*, civiles y humanos de sus habitantes.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Formas de Estado - Formas de gobierno

Bibliografía:

- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. México: Taurus.
- Aron, R. (1965). *Démocratie et totalitarisme*. París: Gallimard.
- Barber, B. R. (1969). Conceptual foundations of totalitarianism. En: Friedrich, C. J., Curtis, M., y Barber, B. R. (eds.). *Totalitarianism in Perspective: Three Views*, (pp. 3-52). Nueva York: Praeger.
- Cedronio, M. (1994). *La democrazia in pericolo. Politica e storia nel pensiero di Hannah Arendt*. Bolonia: Il Mulino.
- Fisichella, D. (1976). *Analisi de totalitarismo*. Messina-Firenze: G. D'Anna.
- Forti, S. (2008). *El totalitarismo: Trayectoria de una idea límite*. Barelona: Herder.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Magallón Anaya, M. (2008). *La democracia en América*. México: CIALC/UNAM.
- Morlino, L. (1995). Capítulo 4. Los autoritarismos. En: Pasquino, G. (comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Burocratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Claudia Abigail MORALES GÓMEZ

TRANSFUGUISMO

I. Etimología

El Diccionario de la Lengua Española define el *transfuguismo* como “especialmente en la vida política, actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga”. Es decir, ya en su definición dicha actitud y comportamiento se circunscribe especialmente al ámbito de la actividad *política*, con el resultado final de un individuo que deviene en tráfuga. Al acudir a la definición de este último, la información se concreta: aparecen tres acepciones que nos sitúan de lleno en un rico debate conceptual. En primer lugar, se define al tráfuga como “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”. Además, la segunda acepción

ahonda en el ámbito político con una concreta y específica calificación: “persona que con un cargo público no abandona este al separarse del partido que lo presentó como candidato”, y, finalmente, la tercera acepción nos remite a otro ámbito de la actividad humana que presenta notables reminiscencias –aunque sean metafóricas– con la actividad *política*: “militar que cambia de bando en tiempo de conflicto”.

II. Definición y elementos conceptuales

Como puede verse, la configuración del concepto *tránsfuga* nos sitúa en dos escenarios cercanos pero diferentes. Por un lado, la primera acepción nos coloca en el contexto de los cambios ideológicos que, sean criticables o defendibles, inicialmente sólo afectan al individuo que los protagoniza. Es decir, aquella persona que evoluciona desde una ideología comunista a la socialdemocracia podría ser calificado –empleando la primera de dichas acepciones– como un *tránsfuga ideológico*, lo cual nos parece algo fuera de lugar. Lo mismo sucede con la consideración, al hilo de esta idea, del concepto de *tránsfuga electoral*: si aceptamos dicha consideración estaríamos incurriendo en la misma limitación de la libertad ideológica de los ciudadanos que acabamos de mencionar, pero con el añadido de incluso pretender limitar el ejercicio de sus derechos de *sufragio* pasivo (Ríos Vega, 2009). Coincidiremos en que si dichos cambios no sólo son bruscos sino que además implican un cambio radical en el espectro ideológico –de comunista a neoliberal, por ejemplo– pueden ser merecedores de crítica pública y generar una pérdida de credibilidad del individuo pero, a fin de cuentas, no dejan de operar en el ámbito de la libertad ideológica irrenunciable de todo individuo (Reniu, 1996; Perícola y Linares, 2013).

El verdadero reto se nos presenta en el momento en que esos cambios se producen amparados a un escenario peculiar: la titularidad de *mandato* representativo. Es decir, el elemento clave estriba en que el cambio (o dígame, la evolución o el chaqueteo) no se produce fuera de las instituciones políticas representativas sino dentro de ellas y, por lo tanto, el protagonista está investido de un *mandato* representativo. Quede claro que únicamente hablaremos de casos de *transfuguismo* en aquellos en que se produzca el abandono/traslado/migración de un representante

popular durante el período o la legislatura correspondiente a su *mandato*, desde el partido o agrupación política en el que obtuvo la *elección* a otro distinto. Por lo tanto, ni antes ni después de su condición de representante político, habida cuenta que dichas situaciones sólo responden a los casos de evolución ideológica o de cambio de opinión.

Pero, ¿cuáles son las causas por las que se producen comportamientos tránsfugas? Una interpretación –como mínimo sugerente intelectualmente– es la que considera que el tránsfuga no es más que uno de los sinónimos del traidor, dado que abandona su partido para pasarse a otro, violando la fidelidad debida. Una reelaboración de dicho concepto califica la traición como “acto fundacional de la política”, a la par que la define como “expresión política de la flexibilidad, la adaptabilidad, el antidogmatismo; su objetivo es mantener los cimientos de la sociedad”, puesto que “no se gobierna una ciudad con leyes de bronce y principios eternos, salvo que se prefiera, como en Irán o en Libia, la tiranía al proceso democrático. Gobernar es, ante todo, traicionar” (Jeambar y Roucate, 1990).

Para estos autores el carácter ultramoderno de la traición viene caracterizado por el establecimiento de un “sistema de traición compuesto por un método, la libre competencia política; un estado de espíritu, el pragmatismo, y una convicción, la defensa de los derechos individuales”. De la combinación de ambos conceptos se desprende que el tránsfuga no es más que un traidor que, guiado por su pragmatismo y la convicción de la necesaria defensa de los derechos individuales junto con el loable fin de mantener intactos los cimientos de la sociedad, rompe con quienes le proporcionaron los medios para su *elección* y con quienes lo eligieron como representante de la colectividad. Si aceptamos esta caracterización del tránsfuga como “actor racional” deberemos analizar las causas que le llevan a actuar o que le permiten su comportamiento, su racionalidad, los efectos que ello crea en el *sistema político* y, al final, las posibles soluciones a dichos comportamientos (Passarelli, 2011).

A fin de cuentas, el ámbito en el que el *transfuguismo* adquiere mayor relevancia es obviamente el que se encuentra vinculado a los cambios en la adscripción partidista de los representantes o, en otras palabras, el cambio de bancada (Reniu, 1996; Mack y López Arrivillaga, 2005). Este

cambio implica, como se ha apuntado, el abandono de la formación que lo presentó –o bajo la que el parlamentario se postuló– al *proceso electoral* durante el ejercicio de su *mandato* político. Como bien puede intuirse, la problemática no estriba en la justificada evolución ideológica de cualquier ciudadano... sino que nos enfrentamos a un reto en el momento en que dicho ciudadano está revestido de unas características peculiares, como son ostentar un *mandato* de representación popular. He aquí el problema: ¿cómo debe responder el *sistema político* ante tal situación de cambio o mutación? En términos generales, los ordenamientos jurídicos ofrecen dos grandes escenarios para resolver dicha situación.

Escenario 1: el escaño corresponde al *partido político*. En esta situación, aquel representante que abandonara o fuera expulsado de su *partido político* perdería el escaño y, por lo tanto, el *partido político* que lo presentó tendría libertad de acción para decidir quién lo sustituiría o a quién se concedería el escaño. Los defensores de dicha opción argumentan que ello permite mantener la fortaleza de los *partidos políticos* como protagonistas y garantes del *sistema político*, a la vez que dicha configuración permitiría también mantener el equilibrio político resultante de las *elecciones*. Ello permitiría incentivar también la generación de consensos internos, toda vez que la única opción viable para los representantes en un contexto de discusiones internas, sería la búsqueda de un equilibrio consensual. No obstante, no se nos escapa que esta argumentación puede torcerse de manera excesivamente fácil en un mecanismo para –precisamente– ahogar las críticas internas y, por ello, perjudicar al disenso constructivo en el seno de las organizaciones partidistas.

Escenario 2: el escaño corresponde al representante y éste puede conservarlo independientemente de que se mantenga o no en el mismo *partido político*. En esta ocasión la solución se construye sobre la voluntad de potenciar y reforzar el papel de los representantes individualmente considerados al entender que, más allá de la necesaria presencia del *partido político*, el verdadero titular del *mandato* representativo otorgado por los *electores* no pueden ser los *partidos políticos*. Los defensores de esta solución argumentan que sólo así se puede hacer efectiva la prohibición generalizada del *mandato* imperativo existente en nuestros días, así como se rompería con lo que algunos han dado en llamar el

“mandato neo-imperativo de partido”. Si bien los críticos apuntan que esta solución puede debilitar la disciplina interna en los partidos, lo cierto es que la práctica del *transfuguismo* no parece ser la causa de dicho debilitamiento sino, precisamente, el efecto de una organización con poca o nula capacidad de integrar el debate interno y, por ello, escasos niveles de *democracia* y/o de disciplina internas (Vargas y Petri, 2009; Fortín, 2010).

No obstante, es cierto que en este contexto –habitual en las regulaciones jurídico-políticas actualmente vigentes– la aparición de casos de *transfuguismo* suele generar efectos benéficos para el partido dominante y que apoya o forma parte del *gobierno*. No puede soslayarse que en algunas ocasiones existan casos de *transfuguismo* auspiciados desde dichas posiciones políticas para debilitar a la oposición, con el peligro de terminar eliminando las posibilidades reales de la necesaria fiscalización política del *gobierno* y, por ello, incluso del potencial de alternancia política. Es en este contexto que, de darse dichos comportamientos *tránsfugas*, sus motivaciones no suelen estar demasiado alejadas de actos y conductas rayanas en la corrupción económica, cuando no directamente evidentes. Así, la frontera entre el comportamiento benéfico al que nos hemos referido al principio y el simple oportunismo político-económico se torna en exceso delgada, con lo que en la mayoría de los casos el representante difícilmente puede mantener de forma creíble un argumento vinculado únicamente con la defensa de ideales políticos, sociales o, incluso, filosóficos.

Llegados a este punto, ¿cuáles son los efectos del *transfuguismo*? Por un lado, hemos visto como supone un claro falseamiento del proceso representativo, configurándose como una “estafa política” cuyos efectos destructivos alcanzan, de lleno, a los mismos fundamentos de la *cultura política* democrática de las sociedades en las que se dan. Parejo a ello se produce un incremento en las prácticas corruptas, habida cuenta que el *tránsfuga* busca, en la mayoría de los casos, una rentabilidad económica inmediata de su actuación, en el convencimiento de que difícilmente podrá volver a repetirla, así como por encontrarse condicionado al límite temporal impuesto por la duración de los *mandatos*. Un tercer gran efecto nocivo de los comportamientos *tránsfugas* tiene que ver con el debilitamiento de los *partidos políticos* y, por ende, del propio sistema parlamentario.

Lo más preocupante, no obstante, no son los efectos negativos que se derivan de la existencia de comportamientos tráfugas, sino las escasas posibilidades de solución a esta estrategia política. Por un lado, se debe constatar la imposibilidad jurídica –en la gran mayoría de ordenamientos– de atacar los fundamentos mismos del tráfuga, esto es, la titularidad de los escaños. Ello supondría la reconsideración de todo el proceso de *representación política* sobre el que se sustentan nuestras *democracias*, cuestión que no se encuentra hoy en las agendas políticas de nuestras sociedades. Por otro lado, sólo se pueden depositar las esperanzas en soluciones emanadas desde los propios *partidos políticos*: el establecimiento de pactos anti-transfugismo, como el suscrito por los partidos españoles para el ámbito de la *política* local en julio de 1998, por el cual se acordaban medidas para dificultar la utilización partidista del principal activo con que cuentan los tráfugas, su *voto*.

La realidad ha mostrado que estos “pactos de caballeros” difícilmente pueden llevarse a la práctica, en tanto que las dinámicas políticas imposibilitan a los partidos a adoptar las decisiones precisas, así como su sentido de la oportunidad política les lleva a realizar “excepciones” a la norma con tal de garantizar la obtención de sus principales objetivos políticos, esto es, la obtención del *poder*.

En resumen, el *transfugismo* nos muestra cómo la capacidad de un representante de “jugar” y negociar con su *voto*, único activo real y palpable con el que cuenta, puede llegar a poner en serios aprietos no sólo los procesos de transición y consolidación democráticas sino, mucho más grave aún, los fundamentos mismos de la *cultura política* democrática de una comunidad. Mientras no culmine y asiente un cambio de valores políticos en los que la *rendición de cuentas*, la asunción de las propias responsabilidades y la conciencia de servicio público no sean unánimemente compartidos, no podremos dejar de preocuparnos por la existencia de síntomas como estos, que ponen de relieve que el cuerpo de la *democracia* está aún siendo atacado por “elementos patógenos”.

Vocablos de referencia:

Corrupción política - Cultura política - Derechos políticos

Bibliografía:

- Fortín, J. (2010). Transfuguismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de transacción, monopolio partidario y bajos costos de transacción. *América Latina Hoy*, 54, 141-166.
- Jeambar, D., y Roucate, Y. (1990). *Elogio de la traición*. Barcelona: Gedisa.
- Mack, L. F., y López Arrivillaga, M. (2005). El transfuguismo parlamentario. *Cuadernos de Información Política*, 1. Guatemala: Flacso.
- Passarelli, F. (2011). *Un análisis económico del transfuguismo político*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide. Recuperado de http://www.upo.es/econ/master/Trabajos/Tesina_1-2011.pdf.
- Perícola, M. A., y Linares, G. J. (2013). El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política. *Pensar en Derecho*, 3, 249-281.
- Reniu Vilamala, J. M. (1996). La representación política en crisis: El transfuguismo como estrategia política. En: Porras Nadales, A. J. (ed.). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos.
- Ríos Vega, L. E. (2009). El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 21, 251-294.
- Vargas, J.-P., y Petri, D. P. (2009). Transfuguismo. Realineamientos y equilibrios parlamentarios. *Revista Parlamentaria*, 2 (3), 123-172.

Josep Ma. RENIU

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Ver DEMOCRATIZACIÓN.

TRANSMISIÓN Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS

I. Concepto

La *transmisión y difusión de resultados* electorales se puede definir como el procedimiento que permite trasladar los resultados del *escru-*

tinio de cada una de las mesas receptoras de *votos* hasta un centro de totalización, a efectos de su divulgación. En América Latina no existe una denominación uniforme para el sistema de *transmisión y difusión de resultados* electorales. Sería recomendable que este procedimiento, que independientemente de sus variantes tiene un mismo objetivo, tuviera una denominación común.

La *transmisión y difusión de resultados* provisionales por parte del órgano electoral son procedimientos de reciente utilización, ya que anteriormente la *ciudadanía* tomaba conocimiento de los *resultados electorales* a través de la publicación de bocas de urna o conteos rápidos difundidos por medios masivos de comunicación social u organismos no gubernamentales especializados.

Indudablemente el *elector* es cada vez más exigente con respecto a la información sobre el proceso de *elección* de autoridades, y entre los aspectos más requeridos por la *ciudadanía* en general y por la clase política en particular, está la rápida, eficaz y confiable difusión de los *resultados electorales*. En efecto, actualmente, una vez cerrado el proceso de votación, la eficiencia del órgano electoral se mide con relación a la capacidad de difusión rápida de los *resultados electorales*.

Es importante señalar que los resultados que devienen de la totalización de las actas de *escrutinio*, divulgados por el órgano electoral, en la mayoría de los países tienen carácter oficioso y no vinculante, quedando los resultados oficiales definitivos supeditados a las resoluciones del órgano electoral competente, respecto a las impugnaciones sobre la validez de las actas, que pudieran ser planteadas por los contendientes.

Procedimiento para la *transmisión y difusión de resultados*

Este procedimiento se inicia una vez que los miembros de la mesa electoral hayan finalizado el conteo de los *votos* y consignado los resultados en las actas de *escrutinio*. Funcionarios designados acopian de cada mesa electoral los resultados y a través del método dispuesto (vía voz, fax, escaneo o internet), proceden a transmitir los datos, (generalmente encriptados), hasta centros de cómputo redundantes, donde se procede a la totalización de los datos a nivel municipal, regional o

nacional, de acuerdo a la circunscripción que corresponda a los comicios en cuestión.

La difusión se realiza de acuerdo a la metodología utilizada, que puede ser en línea, al momento que se alcance un porcentaje determinado de datos recibidos o una vez que exista una tendencia firme para conocer a los ganadores.

Condicionantes para la *transmisión y difusión de resultados*

En la actualidad se considera que ningún órgano electoral debe eludir la responsabilidad de difundir, a la brevedad posible, los *resultados electorales* a fin de generar tranquilidad y confianza a la *ciudadanía*, a los candidatos y a las organizaciones civiles. También se tiene conciencia de que la posibilidad de realizar eficientemente un proceso de *transmisión y difusión de resultados* se encuentra siempre condicionado

la credibilidad que tenga el órgano electoral; el *sistema electoral* utilizado en el país; los recursos presupuestarios con que se cuente para las *elecciones*; el alcance de la infraestructura de comunicación que tenga el país; las distancias o el grado de dificultades de la geografía del país, y la capacitación del personal contratado para el *proceso electoral*. Estas condiciones deben determinar el método de *transmisión y difusión de resultados* a ser utilizado en cada país.

IV. Medidas de seguridad

En razón de la importancia política y social que tienen los *procesos electorales* resulta obvio que las medidas de seguridad constituyen un elemento fundamental a ser considerado en el diseño del sistema de *transmisión y difusión de resultados*.

Los elementos de seguridad más importantes son:

la adecuada capacitación del personal responsable de todas las etapas del proceso;

el correcto dimensionamiento de la infraestructura informática a ser instalada;

la correcta identificación de las posibilidades de comunicación de cada local de votación;

la identificación fehaciente del personal responsable de la transmisión a través de códigos o claves;

la transmisión a través de una línea privada o dedicada;

el encriptamiento de los datos transmitidos;

la transcripción anónima de los datos (el transcriptor no puede determinar a quién favorecen los resultados que procesa);

la duplicación de datos a través de centros de cómputos redundantes;

la protección contra ataques de **hackers**, y

el control, a través de la presencia de representantes de las *candidaturas*, de la aleatoriedad en la carga de los datos recibidos.

V. El escrutinio y su efecto en la transmisión de resultados

El escrutinio es el proceso de conteo de votos en las mesas electorales que incluye la calificación de la validez de los votos, el conteo de cada uno de los votos, y la protocolización de estos resultados mediante un acta cumpliendo ciertas formalidades establecidas por la ley (Secretaría General de la OEA, 2008, p. 18).

En todos los países el elemento primario del proceso de *transmisión y difusión de resultados* son los datos consignados en las actas de *escrutinio* de cada mesa electoral, independientemente del medio de transmisión, el sistema de totalización y la metodología para la difusión de los resultados que adopte cada país.

En sentido amplio, en el *escrutinio* se identifican las siguientes etapas:

el conteo de los *votos* en las mesas receptoras de *votos*;

la consignación de los resultados en las actas de *escrutinio*;

la transmisión de los datos contenidos en las actas de *escrutinio*;

la totalización de los resultados de todas las mesas habilitadas;

la difusión de los resultados, y
la proclamación de los electos.

Sin embargo, para referirnos a nuestro tema vamos a considerar dos aspectos: A) la transmisión de los datos contenidos en las actas de *escrutinio*; B) la difusión de los resultados.

A. Transmisión

Este vocablo deriva del latín **transmittere**. Uno de los significados, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es “trasladar, transferir. Hacer llegar a alguien mensajes o noticias”. La transmisión de *resultados electorales* se realiza según lo establecido en las leyes o reglamentos electorales de cada país, pero los métodos más utilizados son:

traslado físico del acta hasta el centro de totalización departamental (Bolivia);

dictado, vía voz, de los resultados del *escrutinio* de cada mesa electoral a un centro de totalización, a través de líneas telefónicas (Colombia, Panamá y, parcialmente, Costa Rica);

elaboración de un telegrama, que consiste en un formulario donde se transcriben los resultados consignados en el acta de *escrutinio*, y se transmiten al órgano electoral por medio del correo oficial (Argentina);

escaneo de las actas de *escrutinio* de cada mesa electoral y transmisión de las mismas vía internet (República Dominicana, Paraguay, Guatemala y Honduras), y

transmisión de imágenes del *escrutinio* desde la máquina de votación –urna electrónica– Netbook o desde un centro de transmisión cercano hasta el centro de totalización (Venezuela, Brasil y Uruguay).

El órgano electoral boliviano adoptó el método de fotografiar las actas de *escrutinio* y transmitir las por internet; sin embargo, en el último referendo constitucional el sistema se utilizó más como medio de seguridad que como mecanismo de difusión rápida de resultados.

Sin duda, el *sistema electoral* utilizado en cada país tiene directa relación con la celeridad con que se pueden dar los resultados preliminares. Los países que utilizan *voto nominal*, ya sea a través de sistemas de *listas* abiertas o de *listas* cerradas y desbloqueadas, tienen problemas con el tiempo que les lleva finalizar el *escrutinio* debido a la complejidad del conteo manual de los *votos* nominales. Los países de Latinoamérica que utilizan *voto nominal* son: Brasil, El Salvador, Panamá y Perú, con *listas* cerradas y desbloqueadas, y Honduras, Ecuador y Venezuela, con *listas* abiertas.

En estos países, y con relación a la celeridad de los *escrutinios*, podemos señalar que Brasil y Venezuela son la excepción, ya que utilizan máquinas de votación que permiten finalizar el *escrutinio* en pocos minutos, posibilitando una rápida transmisión de resultados. Sin duda, el uso de máquinas de votación o algún otro mecanismo de *escrutinio* informatizado representa una opción válida para los países que utilizan sistemas de *listas* desbloqueadas o abiertas.

El *escrutinio* es la fuente primigenia de la transmisión de resultados, por lo que países como Ecuador, El Salvador y Honduras tienen serias dificultades para realizar transmisiones preliminares de *resultados electorales*, y la *ciudadanía* debe esperar incluso varios días para conocer los resultados de los comicios de cargos plurinominales.

La transmisión de los *resultados electorales* puede ser directa, desde la mesa receptora de *votos* hasta el centro de totalización nacional, o indirecta, desde la mesa receptora de *votos* hasta un centro de totalización regional y, desde allí, al centro de totalización nacional.

B. Difusión

El vocablo difusión deriva del latín **diffundere**. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, uno de sus significados es: “Propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.”.

De acuerdo a la legislación o reglamento electoral de cada país, una vez totalizados los datos, el órgano competente puede realizar la difusión de los resultados utilizando los siguientes métodos:

se totalizan y difunden los resultados en forma inmediata, a medida que van llegando al centro de cómputo (Paraguay y Brasil);
se difunden los resultados parciales a partir de un porcentaje determinado de datos totalizados (Argentina);
se difunden los resultados una vez que los datos totalizados determinen claramente quienes son los ganadores (Venezuela);
se delega a los medios de comunicación social u organismos de observación la responsabilidad de difundir resultados preliminares, que son recabados a través de **exit polls** o conteos rápidos (Ecuador);
en el peor de los casos, son los *partidos políticos* los que divulgan resultados, que pueden estar sesgados a su conveniencia.

Los órganos electorales difieren en cuanto al momento en que se deben difundir los *resultados electorales*. Algunos entienden que se deben dar a conocer a medida que vayan siendo totalizados, alegando que esto otorga *transparencia* al proceso. Otros prefieren difundir resultados a partir de un mínimo de datos recibidos o divulgarlos una vez que la totalización determine claramente los ganadores de la contienda electoral, alegando que resulta de alto riesgo difundir datos que no reflejen los resultados finales.

Es común que los medios de comunicación o agencias de noticias ensayen métodos de difusión de *resultados electorales* que logren anticiparse a otros medios de la competencia. Es por ello que la demora del órgano electoral en difundir los datos acrecienta el riesgo de que se den a conocer resultados poco fiables, ya sea porque se hacen a través de bocas de *urna* o de conteos rápidos, que aun cuando puedan aproximarse a los resultados reales, no constituyen una información fiable, pues no surgen de la autoridad electoral sino de personas que pueden tener interés político en difundir resultados que beneficien a determinadas *candidaturas*.

En el proceso de difusión es una buena práctica que los datos difundidos estén disponibles en internet para todos los ciudadanos, y que éstos no tengan necesidad de un registro previo o la autenticación de un usuario para acceder a los resultados preliminares.

VI. Voto en el exterior

Cada vez son más los países que otorgan a sus connacionales residentes en el exterior el derecho al *sufragio*, sobre todo para elegir a aquellas autoridades electas por circunscripción nacional. El otorgamiento de este derecho representa un desafío en cuanto a la organización, no tanto en la transmisión como en la difusión de resultados, ya que la diferencia de husos horarios existente entre los países dificulta el proceso de difusión inmediata de resultados, pues en algunos países extranjeros las *elecciones* se realizan incluso el día anterior al de las *elecciones*.

En general, los órganos electorales reciben los datos transmitidos desde los diferentes países donde tienen instaladas *mesas de votación*, pero los resultados los dan a conocer una vez finalizada la votación.

En países donde se escrutan *votos* postales, por internet o anticipados, se pueden contabilizar previamente los *votos*, pero es recomendable que sus resultados formen parte de la totalización difundida una vez finalizado el *proceso electoral* ya que algunas legislaciones prohíben dar a conocer *resultados electorales* cuando todavía existan *electores* que deban depositar sus *votos*. Esta situación también se plantea en países con gran extensión geográfica, que pueden tener en su territorio más de un huso horario.

VII. Dificultades políticas para la *transmisión y difusión de resultados*

Uno de los aspectos que dificulta la aplicación de los sistemas de transmisión y divulgación son los *partidos políticos* que presentan *candidaturas*, que en algunos casos se muestran temerosos de la implantación de nuevas tecnologías alegando que la publicación de *resultados electorales* territorialmente sesgados o intencionalmente preseleccionados, conlleva a difundir resultados engañosos, generando una situación política difícil de revertir. En ese sentido, para la implantación de un sistema de *transmisión y difusión de resultados* electorales siempre es importante contar con la anuencia de los *partidos políticos*, pues son actores fundamentales del *proceso electoral*.

VIII. Calificación del proceso de *transmisión y difusión de resultados*

Es normal que los *actores políticos* y los medios de prensa califiquen el desarrollo del proceso de divulgación de resultados aplicado por el órgano electoral. Para ese efecto utilizan parámetros cuantificables.

La eficiencia de la transmisión y divulgación de resultados se puede medir por el tiempo transcurrido entre el cierre de las mesas receptoras de *votos* y el de la divulgación de datos que permitan conocer a los virtuales electos, y por la comparación entre los datos divulgados como preliminares y los resultados finales de los comicios.

IX. Conclusión

No existe un procedimiento ideal para el sistema de *transmisión y difusión de resultados* ya que todos tienen ventajas y desventajas. Además, porque el sistema se debe adaptar a la situación económica, social, geográfica y política de cada país.

El proceso de transmisión y difusión será de gran utilidad siempre y cuando su implantación permita obtener rápidamente los datos del *escrutinio* de cada una de las mesas electorales, totalizar eficientemente los resultados y difundir, en el menor tiempo posible, una tendencia que permita a la *ciudadanía* conocer a los virtuales ganadores de los comicios.

Vocablos de referencias:

Elecciones - Escrutinios - Transparencia

Bibliografía:

Ace Project - Red de Conocimientos Electorales (2016). *Transmisión de resultados*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/vc/vce/vce04/vce04c>.

Franco Cuervo, B. (2000). Escrutinios. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, t. I, (pp. 499-509). San José, Costa Rica: IIDH.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.

International IDEA (2011). *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*. Suecia: International IDEA.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2008). *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, DC: SG/OEA.

Carlos María LUBETIC

TRANSPARENCIA

La *transparencia* es a la vez un valor fundante y orientador de la acción política y cívica y un conjunto de herramientas y mecanismos para garantizar la efectiva vigencia de ese valor. El concepto de *transparencia* es como una moneda de dos caras, una vinculada a la información y la apertura, la otra referida a la integridad y la ética. Esta doble exigencia ínsita en el concepto de *transparencia* es central para entender su potencialidad como mecanismo para prevenir y luchar contra la corrupción y como herramienta para el fortalecimiento de la *democracia* y la mejora de su calidad. Estas dos facetas de la *transparencia* inspiran una serie de medidas e instituciones, reglas y prácticas en el ámbito del quehacer público que se ajustan a las funciones, competencias y procesos que desarrollan y supervisan las diversas áreas del sector público.

La *transparencia* es uno de los valores básicos de la *democracia* ya que es el cimiento sobre el que se estructura el sistema de integridad de cada país. Cada uno de los elementos que hacen a la esencia de la *democracia* tiene vinculación con la *transparencia*.

La participación implica la posibilidad de los ciudadanos de decidir y controlar, y para ello es necesario contar con información veraz y oportuna. No sólo la participación electoral exige *transparencia*, sino también los mecanismos de *democracia* semidirecta (referéndum, plebiscito, consultas populares, iniciativa y otros medios de decisión participativa). Sin *transparencia* la participación se reduce a aplaudir o seguir a ciegas.

Para ser efectivas, la igualdad y la inclusión requieren el pleno ejercicio de los derechos y libertades. La *transparencia* crea las condiciones para la efectiva vigencia y garantía de los derechos. Sin *transparencia* se crean las condiciones y oportunidades para que las autoridades se desvíen

del interés general, se generen mecanismos de privilegio, políticas clientelistas y discriminatorias y se facilite la corrupción.

Las libertades de pensamiento, información, expresión y prensa requieren ineludiblemente de la *transparencia* para ser efectivas. En este sentido, la *transparencia* es una herramienta para el *pluralismo*:

El *poder* limitado supone la *rendición de cuentas*, el control y la responsabilidad de los funcionarios. La *transparencia* es condición necesaria para que funcionen eficientemente los controles democráticos. El secreto y la opacidad favorecen la discrecionalidad, el abuso del *poder* y el *autoritarismo*. La *democracia* implica un *gobierno* sujeto a la ley y respetuoso de los derechos y libertades de la sociedad y ello supone la existencia de controles efectivos para evitar abusos y corregir desviaciones; la *transparencia* es esencial para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y el principio de *rendición de cuentas* en la función pública.

El bien común como principio informador de la acción pública requiere de mecanismos de *transparencia* para facilitar el control. Sin *transparencia* es dificultoso saber cómo se gastan los recursos públicos y qué interés se persigue o favorece con las decisiones de políticas públicas.

Sin *transparencia* la *calidad de la democracia* se deteriora dando lugar a la desconfianza de la *ciudadanía* en la dirigencia con la consecuente deslegitimación de las instituciones. Sin *transparencia* se resienten los vínculos de la representación sobre los que se edifica la *democracia*. Sin *transparencia*, en fin, el buen *gobierno* y la *gobernanza* se limitan a meros eslóganes.

A partir de la década del 90 del siglo XX, la *transparencia* gana espacio en la agenda pública en conexión con la preocupación por el fenómeno de la corrupción que afecta directamente la calidad y sostenibilidad de nuestras *democracias*, como demuestra año tras año el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. La sucesión de escándalos de corrupción en diversos países y la concientización sobre las consecuencias de la corrupción, tanto en el plano institucional como económico y social, movilizan primero a la sociedad civil y luego a los *gobiernos* y organismos internacionales. Surgen a

partir de los años 90 una serie de instrumentos internacionales que resultan los pilares en la lucha contra la corrupción. Entre ellos cabe mencionar la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA (1996), la Convención de la OECD contra el Soborno de Funcionarios en el Extranjero (1997) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

La *transparencia* es una herramienta de lucha contra la corrupción porque ayuda a prevenirla, detectarla y corregirla. La *transparencia*:

aporta un código de principios y normas básicas para el comportamiento de los *actores políticos*;

facilita la detección de potenciales conflictos de interés;

genera incentivos para evitar las conductas corruptas, en tanto aumenta el riesgo de ser descubierto y por lo tanto incrementa también los costos políticos;

pone obstáculos a la desviación y abuso de los recursos públicos al facilitar el ejercicio del control;

genera incentivos para el control cruzado entre los diversos *actores políticos*, facilitando la *rendición de cuentas* horizontal y vertical y al control social, y

brinda insumos para la evaluación de la gestión y las políticas públicas.

Como se indicó al comienzo, el concepto de *transparencia* presenta dos facetas: una vinculada a la información y la apertura, y otra relacionada con la integridad y la ética. Ambos aspectos tienen reflejo en la problemática electoral.

Transparencia-información

Hay múltiples herramientas que ponen en marcha el derecho de *acceso a la información* pública. En América Latina, la mayoría de los países cuenta con leyes específicas que regulan el derecho de *acceso a la información*. Estas leyes que, por lo general, se aplican a todos los órganos del Estado, regulan el derecho de los ciudadanos a pedir

información en poder de los organismos públicos y prevén las medidas de garantía que corresponden en caso de negación injustificada de la información, así como las sanciones para los funcionarios responsables por negar la información o facilitarla en forma incompleta.

Los estándares internacionales en materia de *acceso a la información* han evolucionado desde el reconocimiento del derecho a pedir información hasta la fijación de parámetros que hagan efectivo el derecho, eliminando formalismos administrativos y exigencias a los peticionantes que en la práctica menoscababan el derecho. La Ley Modelo de la OEA refleja ese desarrollo y ha servido de guía para la sanción de muchas de las leyes en la región. Las leyes de *acceso a la información* pública son un instrumento apto para garantizar la *transparencia* en el actuar de los órganos electorales.

Los avances tecnológicos permiten que la información pública se difunda proactivamente por parte del Estado. La *transparencia* activa obliga a los organismos a difundir y poner a disposición información de interés para la *ciudadanía*, sin necesidad de que las personas soliciten la información. La *transparencia* activa es un complemento del derecho a peticionar información, y de ninguna manera lo elimina o limita. En numerosos países las leyes de *acceso a la información* obligan a los organismos estatales a crear portales y, en muchos casos, regulan incluso cuál es el contenido indispensable de esos portales.

Los estándares internacionales en materia de *transparencia* activa exigen que los portales contengan información fácilmente accesible, amigable para el ciudadano, actualizada, oportuna y en formato utilizable (que permita el trabajo con los datos aportados).

El concepto de *gobierno abierto* es también una derivación del derecho de *acceso a la información* pública. El *gobierno abierto* supone no sólo *transparencia* en la información pública, sino también la apertura de los procesos de participación de los diversos sectores de la sociedad en la toma de decisión. En este marco, la información es un insumo indispensable para una participación efectiva de la *ciudadanía*. La Alianza para el Gobierno Abierto –OGP, por su sigla en inglés– reúne a numerosos países del mundo y varios de la región que se comprometen a reforzar la *transparencia* en el manejo de los asuntos públicos.

Como parte del Estado, los órganos electorales están alcanzados por la obligación de respetar el derecho de *acceso a la información* y también por las exigencias de la *transparencia* activa. El contenido de los portales de los órganos electorales, cuando está regulado por ley, es similar al de cualquier organismo público (misiones, funciones, organigrama, personal, resoluciones, presupuesto, recursos, contrataciones, etc.).

Además, los *organismos electorales* tienen por misión un particular deber de *transparencia* que surge de los principios democráticos, los tratados y los estándares internacionales en materia electoral. Sin *transparencia*, el *proceso electoral* resulta viciado, genera sospechas, impide que los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos, deslegitima los resultados y a las instituciones. La *transparencia* es condición para que las *elecciones* sean limpias e imparciales. En este sentido, los órganos electorales deben facilitar información actualizada, veraz, completa, oportuna, amigable y en formato utilizable sobre condiciones para el ejercicio del *sufragio* activo, documentación, registro de *electores*, partidos y movimientos políticos, candidatos, formato de la oferta electoral, financiamiento de las campañas y *resultados electorales* (datos de conteo rápido, *escrutinio* provisorio, facsímil de actas, recuento definitivo).

En materia electoral hay otros actores alcanzados por la obligación de *transparencia*-información: los partidos y movimientos políticos y los candidatos. La *transparencia* es un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático. Los *partidos políticos* pueden y deben ser transparentes. La *transparencia* es el elemento base sobre el cual reconstruir la confianza de la *ciudadanía*. Es importante promover prácticas de *transparencia* al interior de los partidos.

En algunas legislaciones los *partidos políticos* están alcanzados por las leyes de *acceso a la información* pública en la medida y con respecto a los fondos que reciben del presupuesto público, tanto para su sostenimiento institucional como para la *campaña electoral*. En otros países, los partidos no están alcanzados por estas leyes pero existen normas específicas sobre materia electoral que obligan a los partidos a transparentar el manejo de sus fondos. En la mayoría de los casos, los partidos están obligados a reportar esta información a las autoridades

electorales, las que la publican en sus portales. La *transparencia* es esencial en materia de financiamiento de la *política*, como elemento de garantía de la *calidad de la democracia* y de la autenticidad de la relación de representación. La *transparencia* en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un *voto* informado.

La *transparencia* en el caso de los partidos y movimientos políticos no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: *elección* de autoridades, selección de candidatos, mecanismos de decisión partidaria, *rendición de cuentas* de la gestión partidaria y pública. Para garantizar la *transparencia* en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de *partidos políticos*.

La *ciudadanía* no es sólo titular del derecho de *acceso a la información*, sino que se ha transformado en un actor central en la búsqueda de *transparencia*. Cabe destacar la función que han desarrollado, particularmente en América Latina, diversas *organizaciones de la sociedad civil* que –aun en ausencia de ley– han creado y puesto en marcha instrumentos y herramientas para transparentar los *procesos electorales*, facilitando el *acceso a la información* sobre partidos, candidatos, plataformas de campaña, campaña en medios y, sobre todo, en materia de financiamiento de la *política*, aspecto éste último para el que se desarrollaron plataformas informáticas que luego han sido utilizadas por los propios *organismos electorales*, como el caso de Cuentas Claras de Transparencia por Colombia o Dinero y Política de Poder Ciudadano en Argentina.

Transparencia-integridad

Esta faceta de la *transparencia* se vincula con la exigencia de respetar los principios y valores de la ética. Los deberes de honestidad, imparcialidad y neutralidad son los pilares de la actuación de los funcionarios públicos y obligan a los magistrados, funcionarios y empleados de los órganos electorales. Además de estos deberes generales de conducta, los

funcionarios electorales deben poner especial atención en prevenir, evitar y corregir cualquier tipo de conflicto de interés. Es importante señalar que los conflictos de interés en esta área no se refieren exclusivamente a aspectos económicos, sino sobre todo a vinculaciones político-partidarias. Los conflictos de interés de los magistrados y *funcionarios electorales* afectan la indispensable condición de imparcialidad y dañan la *legitimidad* del proceso y de los resultados.

La exigencia de un compromiso de integridad no se agota en los funcionarios públicos, sino que abarca a todos los actores que intervienen en un *proceso electoral*: los partidos, los candidatos, la prensa y, también, los ciudadanos. La *competencia electoral* democrática debe manejarse dentro de los límites de los principios básicos de convivencia y el respeto de los derechos de los demás.

Hemos tratado esta cuestión con detenimiento en la voz *ética electoral*, a la cual remitimos.

Vocablos de referencia:

Corrupción electoral - Corrupción política - Ética electoral - Financiamiento político - Integridad electoral

Bibliografía:

- Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP). El portal de la Alianza ofrece variedad de publicaciones, recursos e informaciones sobre el tema. Ver: <http://www.opengovpartnership.org/es>.
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2014). *Saber más. VI. Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y las instancias de apelación y control*. Recuperado de: <http://www.adc.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/Saber-Más-VI1.pdf>. En la página de la Alianza se puede encontrar la más actualizada información sobre del derecho de acceso a la información pública en América Latina. Ver: <http://www.alianzaregional.net/>.
- Boza, B. (2004). *Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas*. Lima: KAS.
- Ferreira Rubio, D. (2006). La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos. *Cuadernos de Capel*, 50, 143-169. San José: IIDH/CAPEL. Recuperado de: http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/3228.pdf.
- Fung, A., Graham, M., y Weil, D. (2007). *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- OEA (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>.
- OEA (2010). *Acceso a la Información. Ley Modelo y Guía de Implementación*. Aprobada por Resolución de la Asamblea General AG/Res 2607 (XL-O-10). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf.
- OECD (1997). *Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos en el Extranjero en Transacciones de Negocios Internacionales*. Recuperado de: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.
- Open Society Institute (2004). *Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs*. Nueva York: OSI.
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Poder Ciudadano. *Portal Dinero y Política*. Ver: <http://dineroypolitica.org/>.
- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Transparency International. *Índice de Percepción de Corrupción*. Ver: <http://www.transparency.org/cpi2015>.
- Transparencia por Colombia. *Aplicativo Cuentas Claras* (adoptado luego por Consejo Nacional Electoral de Colombia). Ver: <http://www.cnecuentasclaras.com/>.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: UNAM.

Delia FERREIRA

TRASHUMANCIA ELECTORAL

I. Concepto

La *trashumancia electoral* es la práctica *política* que consiste en la movilización dentro del *padrón electoral* de un determinado número de ciudadanos capaz de distorsionar la voluntad popular proveniente del *sufragio*. Esta movilización de ciudadanos al interior del *padrón electoral* es masiva, simultánea y organizada, debido al interés ilícito de favorecer

o perjudicar una *candidatura*, en medio de la contienda electoral, o invalidar una *elección*. La *trashumancia electoral* es también conocida como *voto golondrino*, *trasteo de votos*, *acarreo electoral*, entre otros.

Elecciones y trashumancia electoral

El politólogo alemán Dieter Nohlen definió el concepto *elecciones* como “el método imprescindible para la legitimización de una democracia moderna, en tanto constituye la técnica para formar órganos representativos o nombrar a una persona” (Nohlen, 2006). El método de legitimización del *poder* en una *democracia* representativa contemporánea, como bien lo señala Nohlen, es la *elección*. Dicho procedimiento tiene espacio dentro del *sistema electoral*, el mismo que es capaz de transformar la voluntad popular, expresada mediante el *sufragio*, en cargos o puestos de *poder*.

En este contexto democrático liberal, las *elecciones* son la expresión más auténtica y relevante de la voluntad popular para definir representantes, aquellos en quienes recaerá la mayor responsabilidad política encargada por la *ciudadanía* (Pascua, 2007). Sin embargo, cabe la posibilidad de que no todos los gobernantes hayan obtenido el cargo de *representación política* como consecuencia de un *proceso electoral* sin distorsiones, plenamente lícito. En ese supuesto, la *democracia* representativa tiene la necesidad de articular mecanismos de control que los detecte y los prevenga.

La *trashumancia electoral* constituye una seria amenaza para la *democracia* contemporánea, pues atenta, fundamentalmente, contra uno de sus pilares: el principio de representatividad. Dicha distorsión se efectúa mediante el cambio de domicilio declarado, un acto jurídico permitido por los códigos civiles de los Estados-nación, como una evidente muestra de respeto y defensa a la esfera de libertad de las personas, el cual es perversamente utilizado para favorecer o perjudicar una *candidatura*, en medio de la contienda electoral, o invalidar la *elección*.

Conviene remarcar la relevancia del dato domiciliario que, como dato administrativo, cobra máxima notoriedad en el orden público al elaborarse sobre su base el *padrón electoral*, definiendo con ello al con-

junto de ciudadanos que conforman las *circunscripciones electorales* en donde deberán elegir a sus autoridades políticas.

La consecuencia de deformar el *padrón electoral* a través de la movilización indebida, masiva, organizada e ilícita de ciudadanos a una circunscripción diferente a la de su residencia habitual, tiene como finalidad obtener los *votos* suficientes para que una *candidatura* acceda a un puesto de *poder* en disputa o impedirlo, afectando gravemente la voluntad ciudadana y el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades.

Es preciso destacar que la trashumancia puede, también, ocurrir en el interés de impedir la validez legal de una *elección*, toda vez que el *padrón electoral* pudiera distorsionarse con el objeto de generar los porcentajes de ausentismo exigidos por la norma para que una *elección* carezca de legalidad y, con ello, deba celebrarse una nueva *elección*. Con esta práctica ilícita, una autoridad podría extender legalmente su *mandato* sin siquiera verse en la necesidad de ganar una *elección*.

III. Características generales de la *trashumancia electoral*

La *trashumancia electoral* proyecta un conjunto de acciones planificadas para garantizar la alteración del *resultado electoral*, a partir de la distorsión del padrón. Ello supone la puesta en escena de toda una logística destinada a reclutar un importante número de ciudadanos dispuestos a efectuar su cambio de residencia declarando una información falaz ante la administración responsable del *registro electoral*.

Este interés de violentar la voluntad popular presenta un segundo momento, en el cual los organizadores de la distorsión del padrón desplazan masivamente a los *electores* desde su lugar de residencia real a la circunscripción en donde se concreta la *trashumancia electoral*.

Estos dos momentos revelan cómo se ejecuta el proceso masivo y organizado de distorsión del *padrón electoral* con el interés de beneficiar o perjudicar a una determinada *candidatura* o, en su defecto, invalidar la *elección*.

Asimismo, los cambios domiciliarios, perversamente organizados, se consuman en un período de tiempo determinado, previo al cierre del

padrón electoral. Ello es comprobable al acudir a las fuentes estadísticas de los *organismos electorales* encargados de la elaboración de los padrones.

Al período de tiempo determinado previo a la *elección* en el que se produce el incremento estadístico del cambio domiciliario merece añadir el factor de simultaneidad del hecho ilícito, que necesita de un nutrido número de ciudadanos migrando formalmente, durante un mismo período temporal, desde una circunscripción a otra, para consumir la distorsión de la voluntad popular en una determinada *elección*.

El tamaño del censo electoral es un factor determinante y explicativo del porqué la *trashumancia electoral* goza de una alta efectividad en *elecciones* subnacionales, pues sólo en ellas es posible captar y trasladar ciudadanos en porcentajes capaces de concretar el delito eleccionario, manipulando el *padrón electoral* de una circunscripción reducida en población. “A menor censo electoral, la trashumancia puede generar participaciones electorales atípicas por lo alto, mientras que en municipios con censo electoral elevado el efecto de la trashumancia sobre la participación electoral se reduce drásticamente” (MOE, 2011).

No cabe duda que la *trashumancia electoral* enlaza una serie de acciones técnicas que responden a la decisión política de perpetrar un *fraude electoral*. Este proceso se consuma el día de la *jornada electoral*, con el arribo de un numeroso colectivo de ciudadanos no residentes en la circunscripción del *padrón electoral* que integran y por el que decidirán ilegalmente su destino político.

Al *fraude electoral* perpetrado a partir de la distorsión del padrón debe sumarse el factor de violencia que podrá suscitar el que los vecinos de la circunscripción comprueben cómo *electores* residentes en lugares distintos, muchas veces vecinos, arriban a sus localidades para sufragar. Este posible escenario de violencia pone en peligro la integridad física de los ciudadanos y de los funcionarios públicos de los *organismos electorales* que cubren las tareas logísticas y fiscalizadoras del proceso.

Bajo esta perspectiva, el carácter ilícito de la *trashumancia electoral* produce violencia social, violación de *derechos políticos* y sociales, hasta la perturbación del orden público. Es por ello, que la trashumancia atenta

contra uno de los objetivos centrales de los *sistemas electorales*, que es conseguir que las votaciones sean expresión auténtica, libre, espontánea y pacífica de los ciudadanos, así como el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del *elector*.

IV. Sistemas de control a la *trashumancia electoral*

Desde las últimas décadas del siglo XX es inobjetable el asentamiento de la *democracia* representativa en América Latina mediante la celebración de continuas *elecciones* en la mayoría de países de la región (Huntington, 1994). Sin embargo, la presencia e incremento de trashumantes en los *padrones electorales* pone en cuestionamiento la calidad democrática de las *elecciones* latinoamericanas subnacionales y de la *democracia* en su conjunto, toda vez que la autoridad local se constituye en el *poder* político más cercano para el ciudadano, ya que de sus decisiones depende directamente la calidad de vida de la comunidad.

La prevención y solución técnica de éste fenómeno político distorsionador de la voluntad popular, pasa, necesariamente, por un marco normativo y procedimental de los *organismos electorales* que impida la concreción de la trashumancia.

Un ejemplo exitoso del combate al *voto* trashumante es el ejecutado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), uno de los tres organismos electorales del Estado peruano, responsable de la elaboración y mantenimiento actualizado del *padrón electoral* en el Perú. Con la creación de la Gerencia de Registro Electoral, el RENIEC diseñó y elaboró un conjunto de reglamentos y procedimientos internos con el fin de detectar crecimientos irregulares de poblaciones electorales y la concentración de ciudadanos por número de puerta.

Estas variables, sumadas a la sistematización de denuncias ciudadanas, permite el diseño y definición de visitas domiciliarias, las mismas que se concretan, de forma permanente, en el interés de verificar fehacientemente la veracidad del domicilio declarado. En caso que se compruebe la falsedad de la declaración, el ciudadano es excluido del *padrón electoral* de la circunscripción y retrotraído a la circunscripción anterior al último cambio domiciliario. Con ello se garantiza el derecho

constitucional al *sufragio* del cual goza todo ciudadano y, a la vez, se impide la distorsión del *padrón electoral*.

Cabe destacar que la buena práctica en mención se transformó en sustento de la Ley No. 30338, conocida también como “Ley contra el voto golondrino”, en donde se establecieron las visitas domiciliarias permanentes a cargo del responsable del *registro electoral*, para combatir la trashumancia en *elecciones* subnacionales. Dicha norma extendió el plazo del cierre del *padrón electoral* a 240 días, a solicitud del *registro electoral*, a fin de contar con un período temporal que garantice la pulcritud del registro, fortalecido a partir de las visitas de comprobación y, al mismo tiempo, garantice los derechos ciudadanos ante la posibilidad de un error en el registro.

Con respecto al combate de la concentración de personas en un mismo domicilio, se implementó un Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos que permitió conocer de forma precisa cuántos se encontraban registrados en un mismo número de puerta. De esta manera, la *trashumancia electoral* es técnica y exitosamente abordada por la institución responsable de elaborar el *padrón electoral*.

Pero las buenas prácticas de combate a la trashumancia no nacieron en el Perú. Podemos encontrar legislación de la República Dominicana intentando limitar el “trasteo de votos”, en 1970, cuando entró en vigencia el artículo 52 de la Ley del Registro Electoral, el cual consignaba multas económicas y hasta prisión correccional de un año, a aquellas personas que se inscribieran en el Registro Electoral declarando datos falsos.

Otro ejemplo del compromiso con el combate contra la trashumancia es el que podemos encontrar en la República de Colombia, donde el mismo Código Penal establece una pena de hasta 9 años de prisión para las personas que inscriban su cédula de *ciudadanía* en una localidad diferente a la que residan, con el propósito de obtener ventaja en la *elección* popular. Resulta oportuno agregar que en Colombia, como en otros países del Caribe, se conoce a la trashumancia como “trasteo de electores”.

Luego de revisar las diferentes experiencias latinoamericanas respecto del combate a la trashumancia, queda en claro que la combinación de un

marco normativo adecuado a cada realidad, sólidos procedimientos y el uso de tecnología de punta, como la geolocalización de ciudadanos, permiten a los *organismos electorales* a cargo del *registro electoral* combatir la trashumancia de forma exitosa, asegurando con ello mayor transparencia y confiabilidad del *padrón electoral* y, por consiguiente, del proceso eleccionario.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia Censo de población - Circunscripciones electorales - Delitos electorales - Fraude electoral - Manipulación - Padrón electoral - Registro electoral - Validez de las elecciones

Bibliografía:

- Del Águila, R., y Vallespín, F. (1998). *La Democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola: la democracia a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Manin, B. (1996). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Misión de Observación Electoral – MOE (2011). Análisis trashumancia electoral. Elecciones Locales 2011. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRASHUMANCIA.pdf.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política: teoría, métodos y conceptos*. México: Porrúa.
- Pascua, F. (2007). *La administración electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Urruty, C. (2007). Los registros electorales. En: IDEA (ed.). *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, (pp. 463-486). Estocolmo: IDEA.
- Valencia, K., y Urbina, J. (2015). Verificación Democrática en el Proceso Electoral. RENIEC. *Identidad Digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, (pp. 245-257). Lima: RENIEC.

Piero Alessandro CORVETTO SALINAS

U

UMBRAL ELECTORAL

Múltiples son las acepciones que recibe el concepto de *umbral electoral* en el mundo académico. Desde sus orígenes, que se remontan a la Alemania de la posguerra con el propósito de limitar las posibilidades de representación electoral de grupos extremistas y de otra parte, evitar que partidos demasiado pequeños la obtuvieran (ACE Project, 2016). La definición y caracterización más reconocida es la de Dieter Nohlen. Este autor denomina dicho concepto como barrera legal y lo enmarca como uno de los cuatro elementos particulares de los *sistemas electorales*, junto con la distribución de las *circunscripciones electorales*, la forma de *candidatura*, de votación y la conversión de *votos* en escaños (Nohlen, 2012, p. 15). Según Nohlen, este tipo de barrera legal se diferencia de las barreras fácticas naturales en el sentido que estas últimas “surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones” (Nohlen, 2012, p. 15), mientras que las primeras se establecen de manera artificial.

En este orden de ideas, la barrera o *umbral electoral* ocurre “cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional” (Nohlen, 2012, p. 15). En otras palabras, esta figura, cuya incorporación a un *sistema electoral* es cada vez más difundida, consiste en

(...) señalar un número mínimo de votos que deben obtener los partidos o las candidaturas para ser tenidos en cuenta en la fase posterior del escrutinio, es decir, en la aplicación de la regla

electoral determinada, que a su vez establecerá su participación al momento de la adjudicación de los escaños (Gil, 2007, p. 137).

En términos generales, la inclusión de un umbral o barrera electoral dentro de un *sistema electoral*, puede tener como fines prácticos los siguientes:

Impedir el acceso a la distribución de curules a los actores de la contienda electoral.

Condicionar la validez o *legitimidad* de un evento electoral al requisito de un mínimo de participación.

Otorgar o arrebatar beneficios a los participantes en la contienda (por ejemplo, dar o retirar la personería jurídica a los *partidos políticos*; condicionar la financiación de las campañas, etc.) (OPE/Universidad del Rosario, 2007, p. 11).

Adicionalmente, si bien se acepta que la incorporación de umbrales introduce distorsiones en la representación (Ruiz Olabuénaga, Vicente Torrado y Ruiz Vieyetz, 1998, p. 61), se defiende su adopción al argüir que evitan una fragmentación excesiva de los órganos representativos, generando así *gobiernos* inestables (Alarcón, 2009, p. 71). Esto se logra precisamente excluyendo a los *partidos políticos* pequeños de la distribución de curules y, como consecuencia, de la representación congresal o parlamentaria, con el objetivo claro de “ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos” (Nohlen, 2012, p. 15). El efecto anterior ha sido descrito claramente por Sartori en una de las cuatro leyes sociológicas que reformuló de Duverger, al establecer que:

Ley 3: Cuanto mayor sea el efecto de desproporción en un sistema electoral proporcional, tanto mayor será el efecto de reducción sobre el número de partidos; o dicho de forma más tajante: cuantos menos partidos superen el umbral electoral natural (tamaño de la circunscripción) o el umbral artificial (barrera legal), menos partidos entrarán en el parlamento (Nohlen, 2013, p. 24).

En todo caso, los umbrales o barreras electorales cada vez son más parte de los *sistemas electorales* de las *democracias* contemporáneas, cuyos porcentajes pueden variar del 0.67% de Holanda al 10% de las Islas Seycheles (ACE Project, 2016). En el caso colombiano, el *umbral electo-*

ral es una figura relativamente reciente. No fue sino hasta las reformas políticas de los años 2003 y 2009, que finalmente se modificó el artículo 263 de la Constitución Política de 1991, estableciendo como umbral el tres por ciento (3%) de los *votos* válidos para senado de la *república* y al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Previamente, “cuando el umbral no existía, el país llegó a contar con más de setenta y cinco partidos con personería jurídica, todos con derecho a financiación estatal y acceso a los medios de comunicación masiva” (Mejía, 2015, p. 284), que obtenían con tan sólo recolectar cincuenta mil firmas o por lograr curules en el congreso.

Como se ha podido observar, el efecto que puede tener la inclusión y modificación de un umbral es considerable. Tanto si es elevado o no su porcentaje, es claro que tiene inmensas repercusiones en el *sistema de partidos* existente en determinado régimen democrático. En todo caso, el enfoque que se le dé a los umbrales en cada contexto geográfico y político, determinará si ha de usarse este elemento para configurar *sistemas electorales* inclinados al principio de *mayoría* o de proporcionalidad, favoreciendo o no el fortalecimiento de los *partidos políticos* predominantes en detrimento de los grupos políticos minoritarios o si, por el contrario, se empleará precisamente para unificar estos últimos y convertirlos en una importante fuerza política al interior de los diferentes órganos representativos del Estado.

Vocablos de referencia:

Democracia participativa - Partidos políticos - Representatividad - Sistemas electorales

Bibliografía:

- ACE Project (2016). *Umbrales-Sistemas electorales*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/es/esg01.htm>.
- Alarcón, M. L. (2009). *Derecho electoral: Materiales de estudio. Ejercicios prácticos. Ejercicios de autoevaluación*. Castilla-La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de 1991*. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.
- Gil, P. P. (2007). *Estudios de derecho electoral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Mejía, G. M. (2015). *Régimen jurídico de las elecciones en Colombia*. Medellín: Dike.

Nohlen, D. (2013). *Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4193586.pdf>.

Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia de Ecuador.

Observatorio de Procesos Electorales (OPE)/Universidad del Rosario (2007). *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/>.

Ruiz Olabuénaga, J., Vicente Torrado, T., y Ruiz Vieytez, E. (1998). *Sociología electoral vasca*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Carlos Ariel SÁNCHEZ

URNA ELECTORAL

I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española define el término “urna” como proveniente del latín **urna**, de varias maneras:

Caja para depositar las papeletas o números en los sorteos y en las votaciones secretas. Caja de cristales planos a propósito para tener dentro visibles y resguardados del polvo efigies u otros objetos preciosos. Caja de metal, piedra u otra materia, que sirve para varios usos, como guardar dinero, los restos o las cenizas de los cadáveres humanos. Medida antigua para líquidos (Real Academia Española, 1992, p. 1454).

En materia electoral, el segundo significado de los arriba enunciados es el que más luces aporta a la definición del concepto que nos ocupa. Así podemos definir que la *urna electoral* es el recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los *electores* depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho *voto*, hasta que llegue el momento de escrutarlos al final de la votación.

Cabe destacar que no todos los países latinoamericanos utilizan el término *urna electoral*. Algunos como Bolivia, la denominan ánfora y en El Salvador se refieren a ellas como “depósitos para recibir las papeletas de votación” (Tribunal Supremo Electoral, 1999, p. 85).

Dentro del *proceso electoral* no cabe duda de la importancia de la *urna electoral*, ya que la *transparencia* con la que la misma sea manejada, dará seguridad y veracidad al ejercicio del *sufragio*. En casi todos los países, la *legislación electoral* prevé que antes de que se inicie la votación, la urna debe ser revisada por los *funcionarios electorales* responsables de la *mesa de votación*, así como por los representantes de los *partidos políticos* y/o candidatos, según la legislación del país, para constatar que la misma se encuentre vacía y luego de ello se procede a cerrarla, ya sea con candados o con cinta adhesiva a la que se le agregan sellos electorales y la firma de los miembros de la mesa. La misma medida se lleva a cabo al momento de escrutar los *votos*, a fin de garantizar que no quede en ella ningún *voto* que pueda ser excluido del *escrutinio*.

En décadas pasadas en América Latina, una de las causales más invocadas para que fueran impugnadas las *elecciones* era la práctica de sustitución de una urna por otra, que contuviera en su interior papeletas o *boletas de votación* previamente marcadas para favorecer a un partido o candidato determinado.

II. Variaciones

El tamaño de las *urnas electorales* dependerá de la cantidad de *votos* que puedan tener que depositarse en ellas, lo que a su vez está en función de la cantidad de *electores* que deban sufragar en la *mesa de votación*, la cantidad de cargos a elegir, el tamaño y material de las *boletas de votación*, todo lo cual depende de la *legislación electoral* de cada país.

Así, tenemos que en algunos países se utiliza solamente una urna en cada *mesa de votación*, en la cual se depositan todos los *votos* emitidos para los diferentes *cargos de elección popular* que se disputan ese día. Mientras que en otros, hay una urna para cada tipo de elección: por ejemplo, una para presidente, otra para miembros del órgano legislativo, sean diputados y/o senadores, según dicho órgano sea unicameral o bicameral; otra para alcalde y otra para miembros de los

consejos municipales; en el evento de que todas esas autoridades sean elegidas el mismo día. La cantidad de *votos* que pueden recibirse en una mesa dependerá de la cantidad de *electores* que conformen el *padrón electoral* respectivo, más una cifra adicional para aquellos ciudadanos, *funcionarios electorales* y/o representantes de partidos y candidatos independientes que pueden tener derecho a votar en la *mesa de votación* donde ejercen sus funciones, aun cuando no aparecen en el *padrón electoral* de la misma; todo ello en función de la legislación del país. Por lo general, esa cantidad oscila entre 300 y 500 *electores* por mesa. Países con mucha población tienen incluso topes mayores por mesa para reducir la cantidad de mesas a instalar o cuando se utiliza votación electrónica.

En Bolivia, por ejemplo, las *elecciones* para autoridades nacionales, como son el presidente, vicepresidentes, senadores y diputados, se llevan a cabo en fecha distinta a las *elecciones* municipales, pero como utilizan una única papeleta de *sufragio* que incluye todos los cargos que se eligen en cada fecha, utilizan una sola ánfora en cada *mesa de votación*. Es decir, no utilizan una boleta única de votación por tipo de elección, lo que implica el uso de una urna para cada una de ellas. Así pues, hay una urna para consignar las boletas para la elección presidencial, otra urna para la elección de diputados, otra para alcalde y otra para los miembros de los consejos municipales.

En cuanto al material con el que se confecciona o fabrica la urna, depende de la legislación de cada país, si bien el material prevaleciente en la mayoría de los países es el cartón. Otros usan urnas de madera, metal con los laterales de plástico transparente o bolsas de plástico en el inferior de la urna donde caen las boletas, o bien son todas de acrílico transparente para mandar un mensaje de más *transparencia* dado que siempre se puede apreciar el contenido de la urna, evitando las especulaciones sobre si hay o no al inicio del proceso *votos* preinsertados, por más que los procedimientos estándares establecen que es indispensable, antes del inicio de la votación, abrir las urnas y mostrar a todos los presentes que la urna está totalmente vacía. Se trata pues, como todo lo que implica el tema electoral, de un asunto de confianza.

Los casos de Guatemala y Paraguay son unos de los más originales porque usan bolsas de plástico que son fijadas debajo de la parte frontal de las *mesas de votación* con cinta adhesiva. Las mesas tienen una ranu-

ra para cada tipo de elección y a cada ranura se le coloca una etiqueta adhesiva que indica a qué tipo de elección se refiere.

Al respecto, en una versión comentada del anterior Código Electoral de Paraguay se señalaba que hasta 1989, en ese país se utilizaron urnas de madera e incluso de cartón, pero que la innovación que trae el Código no es necesaria. No por ser transparente protege mejor el secreto del *voto*; por el contrario, en determinados casos puede poner en evidencia el sentido del *voto*, como consecuencia de haberse doblado mal el boletín (Rojas Benítez, 1990, p. 148).

En México, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las urnas deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable o armables, y habrá una por cada tipo de elección, las cuales llevarán el mismo color de la papeleta y la denominación de la elección respectiva.

En El Salvador, el Código Electoral señala que los depósitos para recibir las *boletas de votación* no serán transparentes, pero deben ser confeccionados de manera tal que se pueda comprobar que se encuentran vacíos.

Objetivamente, el tema del material con que es confeccionada la urna debiera ser determinado, fundamentalmente por el tema de la logística. Las urnas con materiales más robustos cuestan más y encarece su transporte hasta los centros de votación. Dado que los costos de los *procesos electorales* siguen subiendo, es preciso buscar formas de ahorro sin sacrificar la calidad.

En cuanto a la cantidad de urnas, depende del tipo de *boleta de votación* y del nivel de eficiencia que se desee obtener al momento del *escrutinio*. La lógica indica que si las boletas son segregadas al momento de la votación, según el tipo de elección en urnas diferentes, y siempre que el tipo de boleta lo permita, se ahorra tiempo en la etapa del *escrutinio* porque de otra forma, hay que clasificarlas según el tipo de elección para poder escrutar las boletas según el cargo que hay que elegir, lo que consume tiempo. Además, el usar urnas por tipo de elección brinda seguridad y facilita el manejo de las boletas en la *mesa de votación*, porque se cuentan las boletas y se llenan las actas en el orden que son abiertas las urnas.

III. Urna electrónica

Los adelantos tecnológicos e informáticos también han revolucionado el *proceso electoral*, la seguridad y rapidez con la que pueden conocerse los resultados con el uso de sistemas electrónicos de votar o de escrutar los resultados. Estas ventajas y/o las malas experiencias, han convencido a los *partidos políticos* en algunos países, particularmente los que cuentan con mucha población, en la necesidad y conveniencia de depender de procesos informatizados a fin de dar mayor credibilidad y celeridad a sus *elecciones*.

La utilización de sistemas electrónicos en América Latina se ha venido dando en Brasil y Venezuela, sirviendo de ejemplo para que otros países del continente inicien los estudios para poder incorporarlos a sus *sistemas electorales*.

El término “urna electrónica” ha sido acuñado en Brasil y se ha generalizado como sinónimo de máquina de votación electrónica. Por ejemplo, en el anexo de definiciones de la Ley 15 de 19 de junio de 1998, que reglamentó las *elecciones* al parlamento vasco en España, se define el término “urna electrónica” como la

(...) máquina del Presidente de la Mesa compuesta por un aparato de validación, un recipiente de depósito de tarjetas con banda magnética, un ordenador con lector-registrador de votos, una pantalla de visualización y un teclado. Esta máquina, permite validar las tarjetas con banda magnética de votación de la Mesa, recepcionar, registrar y computar dichas tarjetas con la opción de voto grabada en la pantalla de votar, así como realizar las operaciones de escrutinio de forma automática, una vez haya finalizado la votación.

En Panamá se ha desarrollado un sistema de votación electrónica que le imprime al *elector* un recibo o constancia donde está la selección que ha hecho para cada una de sus cuatro *elecciones* (presidencial, diputado, alcalde y representante de corregimiento), el cual es depositado en una urna de cartón igual a la utilizada en la votación manual para efectos de auditoría en la mesa, si alguno de los presentes tiene dudas sobre el resultado del *escrutinio* que produce el sistema electrónico. De ahí que

dicho sistema utilice la figura de la urna como una garantía adicional pero no porque técnicamente sea necesaria.

En Perú, el sistema de *voto electrónico* también le imprime al votante una constancia de su *voto* inmediatamente después de terminado el proceso, y dicha constancia es depositada en el ánfora (urna).

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Boletas de votación - Informática electoral - Proceso electoral - Sufragio

Bibliografía:

- Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores (1992). *Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización Administración y Ejecución*. (I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales). Madrid.
- Base de Datos Políticos de las Américas (2005). *Costa Rica: Código Electoral*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>.
- Base de Datos Políticos de las Américas (2001). *Paraguay: Ley N. 834/96, que Establece el Código Electoral*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Paraguay/ley834.html>.
- Chang Mota, R., y Ferreira Matos F. de J. (1998). La automatización de los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL* 43. Costa Rica: IIDH.
- Corte Nacional Electoral (1999). *Código Electoral, Bolivia*.
- Real Academia Española (1992). *Diccionario de la Lengua Española* (21a. ed.). Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Rojas Benítez, E. (1990). Comentarios sobre el código electoral: breve vademécum electoral para uso del ciudadano común. (Texto impreso). Paraguay.
- Tribunal Electoral de Panamá. (1997). *Código Electoral, Panamá*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1997). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México*.
- Tribunal Superior Electoral (1996). *Programa de Informatización del Voto y las Elecciones Municipales de 3 de octubre de 1996, Brasil*. (Seminario Internacional).
- Tribunal Supremo Electoral (1999). *Código Electoral, El Salvador*.

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

V

VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

Proceso electoral: Calificación y validez de las elecciones

El *proceso electoral* se divide en diversas etapas con el propósito de distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades que lo integran y, sobre todo, para observar el principio de definitividad y otorgar certeza y seguridad jurídica a los actos realizados por las autoridades electorales. Antillón (2003), distingue tres etapas del *proceso electoral*: 1) preparatoria; 2) constitutiva; y 3) integrativa de eficacia. En esta última se da el proceso de calificación y validez de una elección (pp. 1022-1025).

La *validez de una elección* forma parte del proceso de calificación de la misma, pues ésta—la calificación—se refiere desde una acepción gramatical amplia, a la acción y efecto de apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona, cosa o situación, para, en su caso, determinar su regularidad. La calificación de una *elección* implica aquella verificación que realiza una autoridad, de carácter legislativa, administrativa o jurisdiccional, respecto de la regularidad con la que se desarrolló una *elección*; para Alanís (2014), la verificación que hace dicha autoridad tiene como objetivo primordial resolver sobre la legalidad y validez de cada una de las etapas de una *elección*, así como de sus resultados (p. 133).

Alanís define la calificación de las *elecciones* como el acto jurídico a través del cual la autoridad determina si en las etapas de una contienda electoral se respetaron los principios constitucionales y legales que deben imperar en una *elección* democrática o si, por el contrario, se cometieron

irregularidades-que-afectaron-los-bienes-jurídicos-y-valores-que-las-rigen,- que-en-caso-de-resultar-determinantes-afectan-su-validez-(p.-133).

II. Concepto

Como-ya-queda-asentado,-la-validez-de-una-elección-forma-parte-de-su-calificación,-pues-la-culminación-del-*proceso electoral* es precisamente constatar que una *elección* se-desarrolló-de-conformidad-con-los-pará-metros de regularidad, tanto legales como constitucionales, por lo cual hablamos-de-una-*elección* válida-con-la-consecuente-emisión-de-la-constancia de *mayoría* a-determinado-candidato-ganador.-

Desde-una-acepción-amplia,-el-concepto-validez-refiere-en-primertérmino--a-las-características-tanto-formales-como-materiales-que-posee-un-acto-jurídico-en-cuanto-a-su-conformidad-con-la-ley-y,-en-ese-sentido,-constituye-un-acto-válido.-Para-Nieto-Castillo-(2016),-lo-opuesto-a-la-validez-es-la-*nulidad de las elecciones*,-la-máxima-consecuencia-jurídica-que-el sistema *electoral*-prevé-en-contra-de-comicios-que-no-se-ajustan-a-los-principios-legales,-constitucionales-y-convencionales-(pp.-9-31).

En-ese-sentido,-un-acto-válido,-a-diferencia-de-un-acto-nulo-o-inexistente,-es-aquel-que-reúne-las-condiciones-necesarias-y-relativas,-sea-a-las-cualidades-personales-de-las-partes,-sea-a-la-esencia-del-acto-(Cabanellas,-2006,-p.-324),-para-que-dicho-acto-sea-susceptible-de-producir,-de-manera-plena,- los- efectos- jurídicos- para- los- cuales- fue- emitido- dentro- de- un- procedimiento.

Por-lo-anterior,-en-la-materia-electoral-la-*validez de las elecciones* consiste-en-aquella-característica-de-un-proceso-democrático-de-designación de representantes a través del cual la autoridad competente, de carácter-legislativo,-administrativo-o-jurisdiccional,-realiza-una-serie-de-actos-para-determinar-la-existencia-de-un-ganador-en-la-*elección* de que se-trate.- Para-ello,-dicha-autoridad-debe- verificar-que-las-jefaturas,-los-*partidos políticos*, las *candidaturas* y la *ciudadanía*- se-sujetaron-a-los-principios constitucionales y legales que deben regir una *elección* democrática--y,-en-su-caso,-descartar-la-existencia-de-irregularidades-que-específicamente--establece-la-ley-para-su-eventual-nulidad-y-constatar-que-el-procedimiento-cumplió-con-todos-y-cada-uno-de-los-elementos-tanto-cuantitativos-como-cualitativos,-de-que-deben-gozar-las-*elecciones* libres,

periódicas y auténticas, mediante el *sufragio* universal, libre, secreto y directo,-o,-en-su-caso,-indirecto.

Sistemas de calificación y validez de las elecciones en el derecho comparado

En-el-mundo-existen-muchos-*sistemas electorales* para determinar la calificación de una *elección* y, por ende, su validez, de los cuales se distingue entre: autocalificación, heterocalificación, mixto y jurisdiccional.-La autocalificación se confiere esencialmente a los *colegios electorales* de los órganos legislativos para calificar la *elección* de sus integrantes, con plena autonomía de los otros poderes públicos, siendo su nota esencial que se trata de un proceso político y no jurídico.- La heterocalificación es aquella que hace un órgano ajeno al poder público correspondiente, que puede ser un órgano de carácter administrativo o jurisdiccional.-El sistema mixto resulta de una combinación entre la resolución de un tribunal sobre la calificación de una *elección*, la cual podría ser modificada posteriormente por el respectivo órgano legislativo, en el cual predomina la decisión política sobre la jurisdiccional.-Finalmente, el sistema jurisdiccional se basa en la supremacía de los principios de constitucionalidad y legalidad, de suerte que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales pueden ser impugnados ante un tribunal, como pudiera ser la misma calificación de las *elecciones* (Alanís, 2014, p. 134).

En Alemania, de esa función se encarga a la **Bundestag** (Cámara del Parlamento), es decir, la calificación de las *elecciones* se realiza por el propio Parlamento, posterior a su *elección*, sin que exista ninguna instancia independiente del *poder* político que califique las *elecciones* (Nohlen, 1993, p. 18).- Por lo que respecta a la impugnación de las *elecciones*, en primera instancia conoce el mismo Parlamento; posteriormente a su propia *elección*, en segunda instancia resuelve el Tribunal Constitucional Federal Alemán (Gómez y Brahm, 2012, p. 34).

El sistema de calificación electoral en España consiste en una auténtica “proclamación de electos” que se realiza a partir de los cómputos en donde intervienen los órganos de naturaleza administrativa, como son: la Junta Electoral Central, las juntas electorales provinciales y las

juntas-electorales-de-zona-(y,-en-su-caso,-de-comunidades-autónomas),-así-como-las-mesas-electorales.-Dicho-sistema-se-finca-esencialmente-sobre-dos-situaciones:-1)-la-proclamación-de-electos-que-realizan-los-órganos-administrativos--competentes-una-vez-obtenidos-los-resultados-de-los-*escrutinios* generales-correspondientes,-que-no-haya-sido-impugnada;-2)-los-resultados-obtenidos-en-la-etapa-contencioso-electoral-una-vez-impugnada--la-proclamación-que-se-llevó-a-cabo,-por-lo-que-no-existe-una-calificación--por-órgano-político,-pues-la-etapa-contenciosa-jurisdiccional-constitucional-es-la-definitiva-y-última-en-la-materia-(De-la-Peza,-1993,-p.-25).

En-Argentina,-la-Cámara-Nacional-Electoral-es-la-máxima-instancia-en-la-materia.-Entre-sus-principales-funciones-se-encuentra-designar-una-Junta-Electoral-Nacional-por-distrito-(provincias-y-la-ciudad-de-Buenos-Aires);-esa-Cámara-encomienda-la-calificación-de-la-*elección* del-Ejecutivo-a-dicha-Junta,-mientras-que-lo-relativo-a-las-*elecciones* de legisladores corres-ponde--a-las-cámaras-legislativas-federales.-Por-ende,-la-calificación-acerca-de-la-validez-o-*nulidad*-(parcial-o-total)-de las *elecciones* de los parlamentarios--es-practicada-por-las-respectivas-cámaras-legislativas-(Jaramillo,-2007,-p.-401).

El *sistema electoral* argentino- es- muy- complejo- y,- realizando- una-interpretación-sistemática-del-artículo-64-de-la-Constitución-y-de-la-legislación--secundaria,-podemos-advertir-que-se-trata-de-un-típico-sistema-de-autocalificación-para-los-integrantes-del-Poder-Legislativo,-coexistente-con-una-organización-de-carácter-judicial-para-la-preparación,-desarrollo,-vigilancia y resolución de los comicios, subsistiendo la participación del citado-Poder-Legislativo-únicamente-en-lo-que-concierna-a-la-calificación-de la *elección* del-titular-de-dicho-Poder-(CCJE-del-TFE,-1996,-p.-43).

En-Brasil,-el-Tribunal-Superior-Electoral- es- el-órgano-tanto-administrativo--como-jurisdiccional-encargado-de-supervisar-el-desarrollo-de los *procesos electorales*- de acuerdo con las leyes.- La competencia de los tribunales electorales se divide de la siguiente manera:- los jueces electorales--conocen-sobre-las-impugnaciones- de-alcaldes-y-concejales,- los tribunales regionales electorales de las de gobernador, diputados y senadores,-y-el-Tribunal-Superior-Electoral-las-de-presidente-de-la-*República*-(Martínez-y-Ruvalcaba,-2012,-pp.-111-113).

En Chile se estableció el Tribunal Calificador de Elecciones desde la Constitución de 1925, al que se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las *elecciones* de presidente de la *República*, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas (Orozco, 2007, p. 1162).

En México se presenta un sistema de calificación de carácter mixto, en lo particular respecto de la *elección* presidencial, pues dicha calificación se determina directamente por la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicho tribunal primero resuelve los *medios de impugnación* interpuestos en contra de la referida *elección*, misma que es organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE); posterior a ello, el TEPJF realiza el cómputo final de la *elección* y, en su caso, emite el dictamen y declaración de *validez de la elección* de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Finalmente, en lo que respecta a la declaración de *validez de la elección* de diputados y senadores por el principio de *mayoría* relativa, le compete a los consejos distritales del INE; en cuanto a la declaración de *validez de la elección* de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, le corresponde al Consejo General del INE. En ambos casos, la determinación de dicha autoridad administrativa es susceptible de impugnación ante el TEPJF.

IV. La declaración de *validez de la elección* en cuanto a las reglas de equidad en las *campañas electorales*: Los casos de México y Panamá

En algunos países de Latinoamérica, como México y Panamá, podemos encontrar casos relevantes que nos permiten advertir qué elementos deben ser evaluados para efecto de que las autoridades calificadoras de una *elección* puedan determinar la *validez* de la misma, descartando que en el desarrollo del proceso electivo se originaron irregularidades graves y determinantes que incidieron en la vulneración del principio de equidad en las *campañas electorales* y que, en consecuencia, no se pudo respetar la igualdad de condiciones y de opor-

tunidades-de-los-candidatos-en-dicho-*proceso electoral* para declarar la nulidad.-

En-el-caso-de-México,-un-precedente-esencial-en-materia-de-equidad-en-la-contienda-se-originó-durante-la-campaña-en-la-*elección* presidencial de-2006,-en-la-cual-la-coalición-“Por-el-Bien-de-Todos”-cuestionó-la-*validez de la elección*-bajo-el-argumento-de-la-inequidad-en-la-contienda-electoral-respecto de la propaganda que presuntamente denostaba a su candidato, Andrés-Manuel-López-Obrador-(AMLO),-mediante-**spots** de televisión en-los-que-se-referían-a-él-como-“un-peligro-para-México”.

En el dictamen de la declaración de *validez de la elección* y de presidente-electo,- emitido- por- la- Sala- Superior- del- TEPJF,- se- ponderó- respecto del uso ilegal de medios masivos de comunicación pues esos **spots**- del- Consejo- Coordinador- Empresarial- de- México- (CCE)- y- las- declaraciones- del- entonces- presidente- Vicente- Fox- Quezada,- constituyeron *propaganda electoral* negativa- en- perjuicio- del- candidato- AMLO-y,-en-consecuencia,-en-la-percepción-de-la-población-al-momento- de emitir su *voto*.-Sin-embargo,-para-el-TEPJF-la-comprobación-objetiva- y determinante de esas irregularidades en el resultado de la *elección* no pudieron-acreditarse-de-manera-indubitable-para-anularla-(Cruz,-2007,- pp.-41-76).

La-Sala-Superior-del-TEPJF-consideró-que,-si-bien-es-cierto-se-comprobaron las irregularidades consistentes en el uso ilegal de medios masivos de comunicación con la difusión de los aludidos **spots** por parte del-CCE,-así-como-las-declaraciones-del-presidente-Vicente-Fox,-también-es-cierto-que-en-concepto-del-TEPJF-dichas-irregularidades-resultaron- ser “ilegalidades no invalidantes” de la *elección*;es-decir,-por-una-parte- quedaron acreditadas las violaciones denunciadas a través del caudal probatorio en el *medio de impugnación* atinente, sin embargo, no se corroboró desde los factores, tanto cualitativos como cuantitativos, la forma en la cual esas irregularidades afectaron el resultado de la *elección* de manera determinante, en tanto que:

(...)-no-se-tuvieron-elementos-para-establecer-de-manera-objetiva,-o- al-menos-de-manera-probable,-que-la-intención-del-voto-se-hubiere-afectado-con-su-difusión,-en-forma-preponderante-(...)-Además-se-consideró-la-inexistencia-de-elementos-para-determinar-el-grado- de-influencia-en-los-electores-(Cruz,-2007,-pp.-68-71).

Un aspecto a destacar de este *proceso electoral*, y que fue objeto de diversos juicios que conoció la Sala Superior del TEPJF (SUP-RAP-17/2006 y SUP-RAP-34/2006 y acumulado), consistió en que el *sistema electoral* no contemplaba un procedimiento especial para corregir y prevenir que se realizaran conductas que afectaban de manera determinante el principio de equidad en la contienda electoral y, en su caso, establecer medidas que suspendieran la difusión masiva de promocionales que denostaban a un candidato, y que representaba una ventaja indebida en favor de los demás contrincantes con la difusión de dicha propaganda.

De dichos *medios de impugnación*, junto con otro (SUP-JRC--202/2007), se originó un criterio jurisprudencial en el que se determinó la obligación de las autoridades administrativas electorales de instaurar un procedimiento que restableciera el orden jurídico vulnerado con la referida propaganda denostativa, para suspenderla de manera cautelar, de ser el caso. Para ello, esas autoridades debían revisar que las conductas de los *actores políticos* se desarrollaran con apego a la ley, por lo que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario no era obstáculo para iniciarlo (Jurisprudencia 12/2007, procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo).

Con posterioridad, la legislación contempló un catálogo de conductas constitutivas de infracciones, así como el establecimiento de un procedimiento especial sancionador, en la *reforma electoral* de 2007-2008 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Además, estipuló diversas regulaciones sobre propaganda política o electoral para los *partidos políticos*, medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, así como prerrogativas y tiempos disponibles para *partidos políticos* y autoridades electorales en radio y televisión (Madrazo, 2011, p. 14). Todo lo anterior con la finalidad de procurar la equidad en la contienda electoral y prevenir y sancionar conductas de los *actores políticos* que vulneren la igualdad de condiciones y oportunidades en el *proceso electoral*, a efecto de que no exista una ventaja ilegítima en favor de determinado candidato.

Con la reforma constitucional y legal de 2014 se estructuró un procedimiento especial sancionador que se instaura cuando se trata de la

comisión de conductas relacionadas con acceso a radio y televisión, propaganda gubernamental, política o electoral, actos anticipados de precampaña o campaña, así como el derecho de réplica de los *partidos políticos*, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, todas ellas acciones que pudieran afectar la equidad de la contienda electoral con relación al modelo de comunicación política. El INE, en su carácter de autoridad administrativa electoral, funge como órgano de instrucción, pudiendo emitir medidas cautelares, y la resolución del expediente se encuentra a cargo de la Sala Especializada del TEPJF (Coello, De la Mata y Villafuerte, 2015).

En el caso de Panamá, desde 2014 se inició un proceso de *reforma electoral* que fue motivado por un escenario de crisis relacionada con la confianza en las instituciones electorales y, en consecuencia, con la misma *legitimidad* de las *elecciones*, principalmente con relación al gasto “exorbitante” que se destinaba para los *procesos electorales*, sobre todo a las campañas de los candidatos.

Además del gasto excesivo, muchos autores hablan desde la perspectiva de las *democracias* de América Latina, en cuanto a la tarea urgente por regular el gasto en las campañas políticas y, en lo particular, en la *propaganda electoral*, ante la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación específica. La utilización de recursos de procedencia ilícita, el tráfico de influencias y conflictos de intereses, la inequidad grave en el financiamiento entre candidatos, la proliferación de demasiados *partidos políticos*, la pérdida de confianza en la regulación, entre otras problemáticas, inciden sobre la falta de equidad en la contienda electoral a partir de la asignación de recursos públicos a los candidatos (Casas y Zovatto, 2011, pp. 20-28).

En lo particular para Panamá, entre los retos pendientes respecto del financiamiento de los *partidos políticos* el tema de mayor relevancia es el costo de la *propaganda electoral*. Todos los partidos coinciden en un importante incremento en los medios de comunicación, particularmente en televisión, considerando que las normas que se han emitido para procurar la igualdad de condiciones deben contemplar tarifas iguales a los candidatos y partidos. Éstas no han funcionado para gestionar un trato equitativo en las *campañas electorales* (Valdés, 2011, p. 416), lo que se une a la preocupación de que, en la última reforma de 2016, se elevó diez-

veces-el-tope-de-gastos-en-el-financiamiento-privado-y,-por-consiguiente,-la-inseguridad-respecto-del-origen-de-los-recursos.-

Por-lo-que-respecta-a-las-sentencias-relevantes-del-Tribunal-Electoral-de-Panamá-(TE),-destaca-la-emitida-en-el-expediente-147-2014,-relacionada-con-la-investigación-administrativa-por-la-presunta-masificación-de-propaganda-del-Ministerio-de-Trabajo-y-Desarrollo-Laboral-durante-el-*proceso electoral* de-2014.- En-la-jurisprudencia-que-derivó-del-asunto-en-cuestión-se-hizo-referencia-a-que-la-propaganda-estatal-no-podía-ser-utilizada-para-afectar-a-los-candidatos-en-un-*proceso electoral*, aun cuando se-trate-de-temas-relacionados-con-las-funciones-de-la-entidad.

En-el-caso-se-determinó-sancionar-a-la-entonces-Ministra-de-Trabajo-porque,-utilizando-propaganda-institucional-sobre-los-ajustes-realizados-al-salario-mínimo,-hizo-señalamientos-en-contra-de-una-empresa-propiedad-de-uno-de-los-candidatos-presidenciales-de-los-*partidos políticos* de-oposición,-lo-que-desnaturalizó-el-fin-de-la-pauta-estatal-sobre-el-nuevo-salario-mínimo,-y,-por-ello,-la-propaganda-estatal-durante-el-*proceso electoral* no-podía-exaltar-los-logros-de-*gobierno*-ni-ser-usada-para-ataques-políticos-a-la-oposición.

En-otra-sentencia-con-el-expediente-139-2014,-relativa-a-una-denuncia-por-supuesta-masificación-de-propaganda-del-Instituto-Panameño-de-Habilitación Especial, durante el *proceso electoral*-de-2014,-el-TE-determinó-que-la-propaganda-pautada-por-una-entidad-pública,-por-encima-del-límite-permitido-por-la-ley-electoral,-no-era-violatoria-de-ésta,-habida-cuenta-que-no-constituía-una-exaltación-o-logro-de-la-entidad-que-pudiese-ser-considerado-como-apoyo-a-los-candidatos-oficialistas.

En-el-expediente-304-2013-ADM,-el-TE-estableció-pautas-para-indicar-el-alcance-del-concepto “uso de la imagen” y, en este sentido, estableció-que-dicho-concepto-no-se-limitaba-a-la-representación-física-de-la-persona.-En-atención-a-la-jurisprudencia-española-y-peruana-sobre-el-tema,-definió-que-la-imagen-del-candidato-incluye-la-percepción-que-se-tiene-del-mismo-y, de esta forma, se dió una equiparación entre imagen e identidad, garantizando-así-la-protección-del-candidato-y-sancionando-la-difusión-de-campañas--sucias-y-negativas-en-el-*proceso electoral*-panameño.

A-la-luz-de-los-casos-de-México-y-Panamá-en-materia-de-equidad-en-las-*campañas electorales*, se evaluó principalmente el respeto de la

igualdad de condiciones y de oportunidades de los candidatos respecto del financiamiento público y privado, así como al modelo de comunicación política para prevenir acciones u omisiones que representen una ventaja ilegítima en favor de alguno de los candidatos. Esto constituye una asignatura pendiente en vías de consolidación por las autoridades y tribunales electorales latinoamericanos.

Vocablos de referencia:

Administración electoral--- Campaña electoral--- Campaña negativa--- Elecciones--- Nulidad de las elecciones--- Procesos electorales

Bibliografía:

- Alanís, M.-C.,-(2014).-Calificación de las elecciones.-En:-Ferrer, E.,-Martínez, F.-y-Figueroa, G.-*Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*,-(t.-I)--(pp.-133-135).-México:-PJF/CJF/IIJ-UNAM.
- Antillón, W.--(2003).-Proceso electoral.-En:-Diccionario electoral-(t.-II)-(pp.-1014-1026).-México:- IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIDH-CAPEL.
- Cabanellas, G.--(2006).-Nulidad.-En:-*Diccionario jurídico elemental*.-Buenos Aires:-Heliasta.
- Casas, K.,- y Zovatto, D.- (2011).- Para llegar a tiempo:- Spuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina.- En:- Gutiérrez, P.,- y Zovatto, D.- (coords.).- *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*.-México:-IDEA/OEA/UNAM.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral (CCJE del TFE)-(1996).- Contencioso y calificación electoral en el Derecho comparado.-*Revista del Tribunal Federal Electoral*,-V,-(7),-41-65.
- Coello Garcés, C.,- De la Mata Pizaña, F.,- y Villafuerte Coello, G.- (coords.).- (2015).- *Procedimiento especial sancionador en la Justicia Electoral*.-México:-Tirant-Lo-Blanch.
- Cruz-Parcero, J.-A.--(2007).-Comentario del dictamen de la elección presidencial.-En:-*Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*.-México:-TEPJF.
- De la Peza, J.-L.--(1993).-Contencioso electoral y calificación de elecciones en España.-*Revista del Tribunal Federal Electoral*,-II,-(2),-21-27.
- Gómez, C.-V.,-y-Brahms, J.-L.--(2012).-Alemania.-En:-Corona, L.-A.,-y-Miranda, A.-J.--(comps.).- *Derecho electoral comparado*,-(pp.-21-59).-Madrid:-Marcial-Pons.
- Madrazo-Lajous, A.- (2011).- *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral: Entre la legalidad y la justicia*.-México:-TEPJF.-
- Martínez, J.-P.,-y-Ruvalcaba, G.-D.--(2012).-Brasil.-En:-Corona, L.-A.,-y-Miranda, A.-J.--(comps.).- *Derecho electoral comparado*,-(pp.-99-122).-Madrid:-Marcial-Pons.

- Nieto,-S.-(2016).-*Teoría de la nulidad de elecciones*.-México:-Tirant-lo-Blanch/CEDEPOL.
- Nohlen,-D.-(1993).-La-calificación-electoral-en-Alemania-Federal.-*Revista del Tribunal Federal Electoral*,-II,-(2),-17-20.
- Jaramillo,-J.-(2007).-Los-órganos-electorales-supremos.-En:-Nohlen,-D.,-Zovato,-D.,-Orozco,-J.,-y-Thompson,-J.,-(comps.).-*Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a.-ed.)-(pp.-371-436).-México:-FCE/IIDH/Universidad-de-Heidelberg/International-IDEA/TEPJF/IFE.
- Orozco,-J.-(2007).-El-contencioso-electoral,-la-calificación-electoral.-En:-Nohlen,-D.,-Zovato,-D.,-Orozco,-J.,-y-Thompson,-J.,-(comps.).-*Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*,-(2a.-ed.)-(pp.-1152-1288).-México:-FCE/IIDH/Universidad-de-Heidelberg/International-IDEA/TEPJF/IFE.
- Valdés-Escoffery,-E.-(2011).-Principales-características-de-la-financiación-de-partidos-políticos-en-Panamá.-En:-Gutiérrez,-P.,-y-Zovatto,-D.-(coords.).-*Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*.-México:-IDEA/OEA/UNAM.

Mónica-Aralí-SOTO-FREGOSO

VIOLENCIA ELECTORAL Y COACCIÓN

I. Introducción

La- violencia- constituye- una- práctica- contraria- a- cualquier- sistema- democrático.-En-la-*democracia*,-tanto-formal-como-sustancial,-existe-una-vertiente-axiológica-clave:-no-sólo-hay-decisiones-que-ninguna-*mayoría* puede tomar, sino que la toma de decisiones debe ser siempre libre, sin coacción.-

Entre los principios de la *democracia* destaca uno fundamental, un presupuesto- que- a- la- vez- es- consecuencia- del- respeto- de- las- prácticas- democráticas:-la-no-violencia.-Presupuesto,-porque-el-respeto-a-los-de-rechos-humanos,-la-protección-de-las-*minorías*, el *voto* libre, no pueden existir-en-espacios-en-los-que-persistan-condiciones-duras-de-violencia.-Consecuencia, porque en las sociedades plurales y respetuosas, tolerantes con-todas-las-formas-de-pensar-que-protejan-la-estructura-básica-de-la-sociedad,-el-resultado-de-la-convivencia-social-es-la-no-violencia.-Por-ello- es que resulta importante resaltar que la violencia es un elemento anti-democrático-que-puede-afectar-a-todo-el-*sistema político*.

Desafortunadamente, América Latina se encuentra viviendo un momento difícil en el que la violencia de corte político ha complicado los procesos de consolidación democrática. La transición democrática de los 80 y 90 generó cambios importantes: estabilidad, progreso relativo, elecciones limpias, paz, instituciones con legitimidad social. Sin embargo, dos décadas después se respira un aire de insatisfacción progresiva con relación a la *democracia* en la mayoría de los países de la región. Uruguay es un país de alta satisfacción con la *democracia*; en el extremo opuesto, México, Haití, Nicaragua y Venezuela presentan gran insatisfacción con el modelo. De acuerdo con el “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, en este país el 47% de las personas entrevistadas consideró que prefería un sistema autoritario o que le daba lo mismo un tipo de sistema u otro. En un solo año (2012 a 2013) el nivel de aceptación de la *democracia* cayó un 5% (INE, 2014, pp. 117-118).

La *democracia* formal empieza a sufrir desprestigio social por no alcanzar a cubrir siquiera sus objetivos constitucionales. A lo anterior se suma el incremento de la delincuencia organizada en los países, que genera espacios en los que la violencia ocasionada por los grupos delincuenciales afecta la estructura electoral y el *sistema de partidos*, estimulando desconfianza y crisis en el mismo, que no cuenta con capacidades suficientes para combatir, desde lo local, el surgimiento de estos grupos.

II. Sobre el concepto de violencia

Etimológicamente, violencia proviene del latín **violentia**, que implica la cualidad de violento o la acción y efecto de violentar o violentarse, de accionar contra el natural modo de proceder. La violencia es una acción sancionada dentro de un *Estado de derecho*, tanto en el ámbito público como en el privado. Incluso, la violencia en el ámbito privado puede ser causa de responsabilidad internacional si los Estados no realizan acciones que la erradiquen. Por su parte, en materia penal podemos observar que varios delitos se agravan si se realizan con violencia; en materia civil es

1- Esto se ha dado, sobre todo, en materia de derechos humanos de grupos vulnerables y atiende a la propia condición de estos individuos, siendo un avance interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

causal de nulidad de contratos porque vicia el libre acuerdo de voluntades, en virtud de que la voluntad no se expresa de manera libre dado que se distorsiona. (García, 1999).-

La coacción es una modalidad de violencia dirigida hacia alguien para que realice o ejecute una acción determinada. En el orden jurídico también se encuentra una connotación que alude a la coacción: el empleo de la fuerza legítima de que dispone el Estado para regular las conductas humanas y mantener el orden social. (UNAM/IIJ, 1999). Así, la coacción es la potestad del Estado para imponer sanciones. Sin embargo, en el ámbito electoral la expresión se refiere a la violencia dirigida a un individuo para que emita su *voto* en un determinado sentido, anulando el derecho a emitir su *voto*, que el Estado debe garantizar.

Como se indicó, la violencia puede darse en el ámbito de lo privado y de lo público. En lo privado se han desarrollado legislaciones para contener la violencia física, sexual, psicológica o económica, para proteger a las mujeres, entre otros grupos. En el espacio de lo público se ha construido de manera gradual el concepto de violencia política para atender los casos relacionados con los *procesos electorales*, entre los que se encuentran los siguientes tipos:

- 1)- **La polarización política.** En el caso de las *elecciones* recientes, se han generado en la vida pública enfrentamientos de corte político que tuvieron como resultado actos de violencia. Podríamos clasificarlos en dos tipos: la violencia por enfrentamiento físico (militantes de partidos enfrentados entre sí al calor de la contienda política) y guerra sucia para descalificar a los contrarios.
- 2)- **Presencia de delincuencia organizada en los comicios.** En varias naciones del continente se ha podido documentar la presencia de grupos delincuenciales en los *procesos electorales*. Por un lado, se da en el financiamiento de las *campañas electorales*, lo que ha llevado a los países de la región a sancionar el financiamiento ilícito y, en casos como Colombia, a separar del cargo a legisladores que

2- El Diccionario de la Lengua Española define la coacción como “fuerza o violencia que se hace a alguien para obligarlo a que diga o ejecute algo” (véase la versión en línea <http://dle.rae.es/?id=9Vgh8Tq9VgmpJG>). De igual manera, el Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM/IIJ, 1999) la define como “empleo de la fuerza o violencia (o miedo) sobre un individuo para que éste haga alguna cosa”.

han-recibido-recursos-de-la-delincuencia-organizada.-Por-otro-lado,-en-México-se-han-detectado-grupos-delincuenciales-que-colocaron-mantas,-distribuyeron-propaganda-e-hicieron-insersiones-en-medios-para-inhibir-la-participación-de-la-ciudadanía-en-los-comicios.-

- 3)- **Presencia de movimientos sociales con incidencia en las elecciones** (Perú,-Bolivia,-México).-En-*procesos electorales* recientes se vivieron momentos de tensión y enfrentamiento entre grupos sociales y autoridades.-En-varios-países,-estos-grupos-sociales-han-impedido-en-diversas-ocasiones el desarrollo de las tareas de los órganos electorales.-
- 4)- **Presencia de tensiones sociales por el incumplimiento y/o solitudes ciudadanas con incidencia en las elecciones**.-Otro-tipo-de-violencia en la región es producto de las tensiones sociales por el incumplimiento-de-compromisos-gubernamentales-o-de-campaña.-Entre-los-casos-con-este-tipo-de-tensiones-se-encuentran-Perú-y-el-estado-de-Chiapas,-México.-
- 5)- **Violencia política de género**.- Finalmente,- el tema más complejo por-la-raigambre-cultural-que-lo-genera,-es-la-violencia-política-en-contra-de-las-mujeres.-En-efecto,-en-*procesos electorales* recientes de Bolivia,-Perú-y-México-se-generaron-actos-y-agresiones-en-contra-de-mujeres-interesadas-en-el-ejercicio-de-la-vida-pública.-Se-trata-de-actos-en-contra-de-mujeres-que-participan-en-la-vida-pública,-quienes-son-agredidas-por-el-hecho-de-ser-mujeres-y-desproporcionadamente-con-relación-a-los-hombres.-La-violencia-contra-las-mujeres-es-una-forma-de-discriminación-que-inhibe-la-capacidad-de-las-mujeres-de-gozar-de-los-derechos-fundamentales-y-participar-en-el-espacio-público.

Proceso de tipificación de la *violencia electoral y coacción*

El concepto de violencia electoral se encuentra plasmado en las normas sustantivas electorales como causal de nulidad de la votación para la *justicia electoral* y, en algunos casos, como elemento de los tipos penales electorales.-En-la-región-existe-un-modelo-de-tipificación-de-conductas-delictivas-relacionadas-con-la-violencia.-El-*delito electoral* es aquella conducta-típica,-antijurídica,-culpable-y-punible, que lesiona o pone en peligro “el adecuado desarrollo de la función electoral y atenta contra las

3- Para establecer-y-entender-los-elementos-del-delito-se-seguirá-el-sistema-funcionalista.-

características-del-voto,-que-debe-ser-universal,-libre,-directo,-personal,-secreto-e-intransferible”-(Procuraduría-General-de-la-República,-s/f),-así-como-en-contra-de-la-equidad-en-la-contienda-electoral.-

Desde la óptica de los *delitos electorales*, la violencia electoral o política se refiere a las conductas que atentan contra el adecuado desarrollo de los *procesos electorales*.-Los tipos varían de legislación en legislación,-con-el-fin-de-enfrentar-los-problemas-particulares-de-cada-sistema electoral.-En-el-ámbito-electoral,-tanto-la-violencia-política-como-la coacción son temas regulados;- si bien no es clara su diferencia,- se puede verificar que,-en-diversos-países-de-América-Latina⁴, los *delitos electorales* tienen tipos penales específicos sobre violencia dirigida a *funcionarios electorales* o votantes, lo incorporan como una agravante a las diversas conductas tipificadas o utilizan el vocablo coacción para referirse a la violencia ejercida para afectar el sentido del *voto* de un ciudadano.

En este texto se entiende que la violencia electoral la constituyen aquellos actos que afectan el adecuado desarrollo de las *elecciones* en cualquiera de sus etapas;-por-su-parte,-la-coacción-se-entiende-por-aquella violencia,-física-o-psicológica,-encaminada-a-determinar-el-sentido-del-*voto* de un individuo.- Así,- ambos actos afectan el adecuado proceso democrático que permite la renovación de cargos de representación popular.-Ahora-bien,-la-violencia-electoral-puede-ser-anulada,-por-lo-que,- al-final,-un-acto-violento-podría-no-afectar-el-adecuado-desarrollo-del-proceso-comicial.

De conformidad con la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE),-en-México-existen-cuatro-conductas-tipificadas-como-delitos:

- 1)- obstaculizar o interferir en el desarrollo normal de las votaciones y el adecuado ejercicio de las tareas de los *funcionarios electorales*;
- 2)- impedir la instalación o clausura de una *mesa de votación*;
- 3)- realizar actos que provoquen temor o intimidación al *electorado*;
- 4)- apoderarse,-destruir,-alterar,-poseer,-usar,-adquirir,-vender-o-suministrar de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales.-

4- Para este estudio se estudió la normativa de Argentina,-Bolivia,-Colombia,-Costa-Rica,-Chile,-Ecuador,-El-Salvador,-Guatemala,-Honduras,-México,-Nicaragua,-Panamá,-Paraguay,-Perú,-República-Dominicana-y-Uruguay.

La coacción es más difícil de detectar y, en muchas ocasiones, es imposible corroborar la afectación, ya que se trata de una acción cuyas consecuencias no están en el mundo tangible, pues lo que afectan es la autonomía con que el ciudadano expresa el *sufragio*.

En Panamá, art. 387 del Código Electoral, se establece que han cometido *delito electoral* las personas que coarten la libertad del *sufragio* mediante coacción, violencia, intimidación o cualquier otro medio; ejerzan coacción u obliguen a los servidores públicos o a los empleados de empresas privadas, mediante la elaboración de listas, amenazas o presiones de cualquier naturaleza, a asistir o a realizar trabajos para candidatos o partidos en determinada actividad partidista.

En el caso de la Ley Orgánica de Elecciones del Perú, el art. 385 señala que:

Son reprimidos con pena privativa de la libertad no menor de dos años ni mayor de seis y pena no mayor de treinta días de multa, así como con pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo al de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3) y 4) del Artículo 36 del Código Penal:

a) Las autoridades políticas, militares, policiales, municipales y los funcionarios o empleados públicos que, abusando de sus cargos, obliguen a un elector a firmar una lista de adherentes a un partido político o para la presentación de una candidatura, o en favor o en contra de determinado partido, lista o candidato, o los que realicen algún acto que favorezca o perjudique a determinado partido o candidato.

b) Las personas aludidas en el inciso a) de este artículo que, respecto a sus subalternos o particulares, les impongan descuentos o multas u ordenen cambios de colocación o traslados de dichos subalternos o particulares dependientes, con el objeto de favorecer o perjudicar los resultados en favor o en contra de un determinado candidato.

En Paraguay, el art. 278 del Código Penal establece como pena de 5 años o multa la conducta de coaccionar a un *elector* para votar en un sentido determinado o para impedir el *voto* mediante fuerza, presión económica, abuso de relación de dependencia profesional o económica.

El-art.-139-del-Código-Electoral-Nacional-argentino-establece-que-se-penará-con-prisión-de-1-a-3-años-a-quien-con-violencia-o-intimidación-impida-ejercer-un-cargo-electoral-o-el-derecho-al-*sufragio*, y a quien compela a un *elector* a-votar-de-manera-determinada.

En-Brasil,-en-el-art.-301-del-Código-Penal,-se-establece-la-sanción-de-prisión-de-4-años-y-la-multa-de-5-a-15-días-por-el-uso-de-violencia-o-amenazas-graves-para-obligar-a-alguien-a-votar-o-abstenerse-de-hacerlo-por-un-determinado-partido-o-candidato.

El-art.-209-de-la-legislación-hondureña-tipifica-la-coacción-y-amenaza-electoral-al-establecer-que-serán-sancionados-con-la-pena-de-reclusión-de-4-a-6-años,-quienes:-sin-estar-legítimamente-autorizados,-impidan-a-otra-persona,-mediante-el-uso-o-no-de-violencia,-ejercer-sus-derechos-electorales;-no-permitan-o-por-cualquier-medio-obstaculicen-a-los-*organismos electorales*-para-la-ocupación-oportuna-de-los-locales-públicos-necesarios-para-su-funcionamiento;-alteren-u-obstaculicen-cualquier-acto-legítimo-de-propaganda-electoral;-impidan-a-los-*organismos electorales* o a cualquiera de-sus-miembros,-el-cumplimiento-de-sus-funciones;-impidan-la-apertura-de-la-votación,-la-interrumpan-o-cambien-de-local.

En-el-artículo-174-de-la-Ley-Electoral-de-Nicaragua-se-establece-como-persona-que-ha-cometido-un-delito-de-violencia-electoral,-sancionado-con-arresto-inconmutable-de-6-a-12-meses,-a:

1)-El-que-soborne,-amenace,-force-o-ejerza-violencia-sobre-otro,-obligándolo-a

- 1.1-Adherirse-a-determinada-candidatura.
- 1.2-Votar-en-determinado-sentido.
- 1.3-Abstenerse-de-votar.

2)-El-que-dolosamente-obstaculice-el-desarrollo-de-los-actos-de-inscripción-o-votación.

3)-El-que-asista-armado-a-los-actos-de-inscripción,-votación-o-de-escrutinio,-excepto-los-miembros-de-la-Policía-Electoral-que-es-tuvieren-cumpliendo-funciones-de-su-cargo.-(...)

Por-su-parte,-el-art.-175-establece-que-será-sancionado-con-arresto-inconmutable--de-uno-a-dos-años:

- 1)-El-que-amenazare-o-agrediere-ffsicamente-a-los-funcionarios-del-Poder-Electoral,-en-lo-que-se-refiera-al-proceso-electoral.
- 2)-El-que-aprovechándose-de-sus-funciones-o-atruciones-presione-a-sus-subalternos-a-votar-en-determinado-sentido-o-abstenerse.
- (...)
- 5)-El-que-mediante-amenaza-o-actos-de-violencia-impida-u-obs-taculice la celebración de una elección o limite la libertad elec-toral.-(...)

En-El-Salvador,-el-Código-Penal-tipifica-la-coacción-en-el-art.-295,-inciso-h,-en-los-términos-siguientes:-“El-que-coaccionare-a-un-elector-para-votar-a-favor-de-algún-candidato-o-violare-el-secreto-del-voto-del-elector”.-En-el-art.-341-señala-que-serán-sancionados-con-prisión-de-10-a-15-años-quienes se alcen-pública-y-tumultuosamente para conseguir con violencia cualquiera-de-los-objetivos-siguientes:

- 1)-Impedir,-por-actos-directos,-la-promulgación-o-ejecución-de-las-leyes-o-la-celebración-de-un-acto-eleccionario-o-del-escrutinio.
- 2)-Impedir-que-las-autoridades-ejerzan-libremente-sus-funciones-o-hagan-cumplir-las-providencias-administrativas-o-judiciales.
- 3)-Deponer-a-algún-funcionario-de-la-Administración-Pública-o-impedir-que-tomen-posesión-de-su-cargo-los-que-hayan-sido-legí-timamente-nombrados-o-electos.
- 4)-Ejercer,-con-fines-políticos-o-sociales,-algún-acto-de-coacción-contras- las- pertenencias- del- Estado- o- de- algún- organismo-des-centralizado.

Finalmente,-el-art.-273-del-Código-Electoral-de-este-país-señala-como-causal de nulidad de la elección- cuando- se- haga- variar- el- resultado-de la elección por fraude, coacción o violencia de las autoridades o de los miembros de los *organismos electorales* de *partidos políticos* o coaliciones-contendientes-o-de-los-representantes-autorizados-por-éstos,-o-por-cualquier-otra-persona-o-grupo.

En- Ecuador,- los- artículos- 167- y- 170- del- Código- Penal- establecen-el-delito-de-violencia-electoral-en-los-siguientes-términos.-El-primeroindica-que-serán-sancionados-“los-que,-por-medio-de-asonadas,-violencias-

o- amenazas,- hubieren- impedido- a- uno- o- más- ciudadanos- ejercer- sus- derechos-políticos”-y-“serán-reprimidos-con-prisión-de-uno-a-tres-años- y- multa- de- seis- a- dieciséis- dólares- de- los- Estados- Unidos- de- Norte- América”.-El-segundo-prescribe-que:

Todo individuo que fuere sorprendido sustrayendo boletas a los electores, mediante astucia o violencia, o sustituyendo fraudulentamente otra boleta a la que tuviere el elector, o que se presentare-a-votar-con-nombre-supuesto,-o-que-votare-en-dos-o-más-parroquias,-será-reprimido-con-prisión-de-seis-meses-a-un-año-y-con-un-año-de-interdicción-de-los-derechos-políticos.

En- Ecuador- la- Ley- Orgánica- Electoral,- Código- de- la- Democracia,- se-refiere-a-la-violencia-de-género-en-los-artículos-19,-19,-38,-108-y-285.

En-República-Dominicana,-la-Ley-Electoral-señala-en-su-art.-175-el-delito-de-coartar-el-derecho-de-elegir,-para-establecer-que-serán-castigados-con-prisión-correccional-de-1-a-6-meses-y-las-multa-ahí-señaladas:

(L)os-que-teniendo-a-sus-órdenes-o-a-su-servicio-empleados,-trabajadores-y-otros-individuos-con-derecho-de-elegir,-incurrieren-en-cualquiera-de-los-hechos-siguientes:-

- 1)- Despedir- o- amenazar- con- despedir- cualquiera- de- éstos- por- ejercer-o-impedir-libremente-el-derecho-de-votar.
- 2)-Imponer-o-amenazar-con-imponer-a-cualquiera-de-ellos-una-pena-o-rebaja-de-salario-o-de-jornal,-o-de-otra-prestación-que-le-sea-debida,-por-el-hecho-de-ejercer-el-derecho-de-votar.

La-Ley-de-Elecciones-uruguay-a-establece-en-el-art.-191-como-delitos-electorales:

- (...)-3)-La-violación-o-tentativa-de-violación-del-secreto-del-voto.
- 4)-El-suministro-de-los-medios-para-la-violación-del-secreto-del-voto.
- 5)-La-violencia-física-o-moral-ejercida-en-el-sentido-de-impedir,-coartar-o-estorbar-en-cualquier-forma-el-ejercicio-libre-y-personal-del-sufragio.-(...)
- 6)-La-obstrucción-deliberada-opuesta-al-desarrollo-regular-de-los-actos-electorales.

7)-El-ofrecimiento,-promesa-de-un-lucro-personal,-o-la-dádiva-de idéntica especie, destinados a conseguir el voto o la abstención del-elector.

8)-El-abuso-de-autoridad-ejercido-por-los-funcionarios-públicos- (...).

(...)

10)- La- organización,- realización- o- instigación- de- desórdenes,- tumultos-o-agresiones-que-perjudiquen-el-desarrollo-regular-de- los-actos-electorales.

(...)

12)- El-uso-indebido-del- lema- perteneciente-a-cualquier-partido- que lo posea legalmente, en la propaganda verbal, escrita o televisiva, escudos, carteles, sellos, membretes y toda otra forma de publicidad.-Esta-disposición-alcanza-a-toda-expresión-o-palabra- impresa-que-evidentemente-induzca-a-confusión-de-los-electores.-

En- Venezuela,- el- art.- 227- de- la- nueva- Ley- Orgánica- de- Procesos- Electorales-señala-que-todo-ciudadano-puede-denunciar-la-comisión-de- cualquiera-de-las-faltas,-delitos-e-ilícitos-administrativos-previstos-en-la- ley,-y-constituirse-en-parte-acusadora-en-los-juicios-que-se-instauran-por- causa- de- esas- mismas- infracciones.- Cabe- señalar,- que- la- nueva- ley,- a- pesar-de-hacer-mención-de-los-delitos,-faltas-o-ilícitos-electorales-en-este- artículo,-no-hace-las-clasificaciones-dentro-del-cuerpo-normativo,-sólo- hace-referencia-a-ilícitos-electorales.-Por-otro-lado,-desaparece-el-apartado- de *delitos electorales*-y-los-tipos-penales-contemplados-anteriormente.- Por-su-parte,-el-art.-228-señala:-“Lo-concerniente-a-los-delitos-y-faltas- electorales que cometieren los ciudadanos investidos o las ciudadanas investidas,-o-no-de-funciones-públicas,-no-contempladas-en-la-presente- Ley,-será-objeto-de-regulación-mediante-ley-especial”.-Hasta-el-momento- no-ha-surgido-una-ley-especial-que-contemple-los-*delitos electorales* en Venezuela.

En-el-Código-Penal-de-Guatemala-se-establecen-las-siguientes-con- ductas-típicas-y-se-define-la-coacción:-

ARTÍCULO 407.-* “A” Turbación del acto eleccionario.- El- que-con-violencia,-intimidación-o-amenazas-turbare-gravemente-

o impidiere la votación o el escrutinio de una elección nacional, o municipal, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

ARTÍCULO 407.- * “B” Coacción contra elecciones.-El que mediante violencia, intimidación o amenazas a un elector le impidiere votar, le obligare a hacerlo cuando no está obligado o a hacerlo de una manera determinada, será sancionado con prisión de uno a cinco años.

ARTÍCULO 407.* Coacción del elector.

El que pague o entregue dinero o bienes muebles a un ciudadano para que se abstenga o consigne su voto a favor de determinado candidato u organización política, treinta y seis horas antes y durante la elección, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

El elector que acepte dinero o bienes muebles con los fines señalados en el párrafo anterior, será sancionado con la mitad de la pena.

La pena se aumentará en la mitad, cuando la conducía sea realizada por un funcionario o empleado del Estado de cualquiera de sus organismos o instituciones autónomas, descentralizadas y no gubernamentales, independientemente de su forma de elección o tipo de vínculo legal laboral, y se le aplicará además de la pena, la inhabilitación para el ejercicio de empleo o cargo público que desempeñe.

ARTÍCULO 216. Coacción contra la libertad política.

Quien, fuera de los casos previstos en las leyes especiales respectivas, por medio de violencias o amenazas impidiere o coartare el ejercicio de cualquier derecho político, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

La sanción establecida para este delito se aumentará en dos terceras partes, en los casos siguientes:

a)-Sí el autor es funcionario o empleado del Tribunal Supremo Electoral o integrante de Junta Electoral Departamental, Junta Electoras Municipal o Junta Receptora de Votos;

b)-Si-el-autor-es-funcionario-o-empleado-del-Estado,-en-cualquiera-de-sus-organismos-o-instituciones-autónomas,-descentralizadas-y- no gubernamentales, independientemente de su forma de elección o-tipo-de-vínculo-legal-laboral.

En el art.-387-se-establece-el-delito-de-sedición,-el-cual-prescribe-que-cometen este delito

(...)-quienes,-sin-desconocer-la-autoridad-del-Gobierno-constituido,-se-alzaren-pública-y-tumultuariamente-para-conseguir-por-fuerza-o-violencia-cualquiera-de-los-objetos-siguientes:

1o.-Deponer-a-alguno-o-algunos-de-los-funcionarios-o-empleados-públicos-o-impedir-que-tomen-posesión-de-su-cargo-quienes-hayan-sido-legítimamente-nombrados-o-electos.

(...)

4o.-Ejercer,-con-fines-políticos-o-sociales,-algún-acto-de-coacción- contra los particulares, contra una clase social o contra las pertenencias-del-Estado-o-de-alguna-entidad-pública.

Finalmente,-la-Ley-Electoral-y-de-Partidos-Políticos-de-Guatemala-es- establece-en-su-art.-234-como-nulidad-de-votaciones-en-la-Junta-Receptora- cuando:

a)-La-bolsa-que-contiene-los-votos-hubiere-sido-violada.

b)-Por-otros-medios-aparezca-evidente-la-comisión-de-falsedad,- coacción,-violencia-o-amenaza-ejercida-sobre-los-miembros-de-la- Junta-o-sobre-los-ciudadanos-durante-la-realización-del-proceso- electoral.

IV. Interpretación judicial electoral

En- el- ámbito- de- la- interpretación- judicial- electoral,- los- conceptos- de *violencia electoral* y *coacción*- han- sido- analizados- por- diversos- órganos-jurisdiccionales.-En-el-caso-mexicano,-el-Tribunal-Electoral-del- Poder-Judicial-de-la-Federación-(TEPJF)-ha-señalado-que-la-propaganda- política-y-electoral-no-puede-proferir-expresiones-que-impliquen-diatriba,- calumnia,-infamia,-injuria-y-difamación,-o-que-denigren-a-los-ciudadanos,- a-las-instituciones-públicas,-a-los-*partidos políticos* o a sus candidatos,

por- trascender- los- límites- que- reconoce- la- libertad- de- expresión.- Por- tanto,-es-conforme-a-derecho-concluir-que-este-tipo-de-propaganda-debe- incentivar--el-debate-público,-enfocado-a-presentar-ante-la-ciudadanía las candidaturas registradas,-a-propiciar-la-exposición,-desarrollo-y-discusión- de- los- programas- y- acciones- fijados- por- los- *partidos políticos* en sus documentos--básicos-y,-particularmente,-en-la-plataforma-electoral-que- registrada para la *elección* correspondiente.-

Respecto- a- la- violencia- física,- el- TEPJF- ha- considerado- que- debe- entenderse- como- la- materialización- de- aquellos- actos- que- afectan- la- integridad- física- de- las- personas- y- el- ejercicio- de- apremio- o- coacción- moral sobre los votantes, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del *voto*,-siendo-la-finalidad,-en-ambos-casos,-provocar-una-de- terminada-conducta-que-se-refleje-en-el-resultado-de-la-votación-de-manera- decisiva.

Los-actos-violentos-aquí-tratados-pueden-afectar-a-las-instituciones- electorales y al *proceso electoral*,-anulando-la-expresión-de-preferencia- hacia-una-opción-política-de-los-votantes.-Mientras-con-un-acto-violento,- como el robo de boletas electorales de una *mesa de votación*, se pueden anular-los-derechos-político-electorales-de-todos-los-ciudadanos-de-esa- sección,-con-otro-acto,-como-la-coacción,-se-puede-anular-el-derecho-de- un-solo-ciudadano-a-participar-en-la-vida-democrática-de-su-país.

Vocablos de referencia:

Compra-de-votos---Delitos-electorales---Fraude-electoral--
-Nulidad-de-las-elecciones--- Sanciones-electorales--- Validez-de-las-elecciones

Bibliografía:

- Bobbio,-N.- (1996).-*El futuro de la democracia*.-México:-FCE.-
- Espindola,-L.- (2016).-*La ilegalización de los partidos antisistema*.-Madrid:-Tyrant-Le-Blanch.-
- Ferrajoli,-L.- (1998).-*Derechos y garantías. La ley del más débil*.-Madrid:-Trotta.
- García-Mendieta,-C.- (1999).-Violencia.-En:-UNAM/IIJ.-*Diccionario jurídico mexicano*.-México:
Porrúa.
- INE-(2014).-*Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*.-México:-INE/COLMEX.
- Pérez-Moreno-Agapito,-M.- (2009).-La-disolución-de-los-partidos-antisistema.-*Temas Selectos de Derecho Electoral*.-México:-TEPJF.
- Procuraduría-General-de-la-República-(s/f).-*Delitos electorales*.-México:-Fiscalía-Especializada- para-la-Atención-de-Delitos-Electorales.-Recuperado-de:-<http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>.

Ríos-Vega, L.-E.-(2011).-*Tópicos electorales*.-Madrid:-TEPJF/CEC.

UNAM/III-(1999).-*Diccionario jurídico mexicano*.-México:-Porrúa.

Santiago-NIETO-CASTILLO

VOTO

Como-bien-señaló-Fernández-Segado-en-la-segunda-edición-de-este-Diccionario-(2000),-la-palabra-*voto* viene-del-latín-**votum**,-que-significa-promesa.-Se-usaba-para-prometer-solemnemente-algo-a-los-dioses.-En-la-actualidad-persiste-el-significado-religioso-del-término,-pero-también-se-le-define-como-medio-para-expresar-una-opinión-o-preferencia.-Es,- para-todo- efecto- práctico,- el- resultado- de- la- acción- de- participar- en- un-proceso- de- toma- de- decisiones- y/o- de- selección- de- representantes-y-gobernantes.- Es-sinónimo,-entre-otros,-del- término-*sufragio*;- en-esta-tercera edición se incluyen sus acepciones de *sufragio activo y pasivo*.- Es-común-suponer-que-el-*sufragio* universal-(derecho-al-*voto* para todos los-adultos)-es-condición-necesaria-de-la-*democracia*,-lo-cual,-según-Katz-(1997,-p.-115),-es-inexacto.-En-realidad,-por-mucho-tiempo-se-consideró-como-democráticos-a-*sistemas políticos* en los cuales un segmento muy importante-de-la-sociedad-no-tenía-derecho-al-*voto*:-las-mujeres.

Aquí-se-aborda-el-*voto*-desde-tres-perspectivas:-la-jurídica,-la-política-y-la-sociológica.-En-la-primera,-se-analiza-al-*voto* como-un-derecho-y-se-estudia su vinculación con la *democracia*.-Desde-la-perspectiva-*política*, se-analizan- las- consecuencias- del- *voto* en la *representación política*, la *gobernabilidad* y la conformación y desarrollo de los *sistemas de partidos*.-En-la-última,-se-encara-el-complejo-debate-acerca-de-la-construcción de las decisiones que llevan al ciudadano a decidir su *voto*.

El voto como derecho

El *voto* es tan antiguo como la *política*.-En-la-asamblea-ateniense-las-decisiones-se-adoptaban,-después-de-discutir,-por-votación.-En-general,-es-el-método-para-tomar-decisiones-en-cualquier-órgano-colegiado-o-reunión.-No- obstante,- su- trascendencia- y,- en- consecuencia,- la- necesidad- de- su-

definición-jurídica,-son-algo-tardías.-La-discusión-respecto-del-modo-de-votación-en-los-estados-generales-franceses-de-1789,-generó-una-crisis-de-envergadura-tal-que-condujo,-casi-de-manera-natural,-a-la-autodenominada-Asamblea-Nacional-Constituyente-a-convocar-a-las-comunidades-a-elegir a sus municipalidades, a través del *voto*,-en-asambleas-primarias.-

Ilustra-Gueniffey-(2001):

Apenas- instaladas- las- municipalidades,- los- ciudadanos- se- reunieron-una-vez-más-para-elegir-a-los-miembros-de-las-asambleas-electorales-de-departamento,-encargadas-de-elegir-a-su-vez-a-los-administradores- locales- y- a- los- jueces.- Durante- el- verano- y- el- otoño-hubo,-además,-varias-elecciones-para-designar-a-los-oficiales-de-la-Guardia-Nacional-y-a-los-jueces-de-paz-(...)-Entre-1790-y-1799-se-organizaron-no-menos-de-unas-20-consultas-generales,-a-escala local o nacional, tanto en primero como en segundo grado, sin contar los abundantes votos a los que se procedió, en todos los-niveles,-a-fin-de-cubrir-los-puestos-vacantes-(...)-los-franceses-fueron-llamados- cada- año- a- ejercer- su- derecho- al- sufragio- en- promedio-en-tres-ocasiones-(p.-29).

En- la- turbulenta- década- de- la- Revolución- Francesa- fueron- promulgadas seis leyes electorales que regulaban de diversas maneras los derechos-a-votar-y-ser-votado,-el-tipo-de-*elección* (directa-o-indirecta,-y-grado)-y-el-principio-de-representación.-La-representación,-por-cierto,-fue-uno-de-los-derechos-que-se-consagró-en-el-prefacio-de-la-Constitución-de-1791,-denominado-Declaración-de-los-Derechos-del-Hombre-y-del-Ciudadano.-Su-artículo-sexto,-de-inspiración-rousseauiana,-dice:-“La-ley-es-expresión-de-la-voluntad-de-la-comunidad.-Todos-los-ciudadanos-tienen-derecho-a-colaborar-en-su-formación,-sea-personalmente,-sea-por-medio-de-sus-representantes”.

“El régimen electoral adoptado por la Constituyente se basaba en dos principios-fundamentales:-por-una-parte-la-distinción-entre-el-derecho-a-elegir-y-el-de-ser-elegido;-por-otra,-un-modo-de-*elección*-indirecto-en-dos-grados”-(Gueniffey,-2001,-p.-52).-Tenían-derecho-a-votar-todos-los-hombres-- franceses,- por- nacimiento- o- naturalización,- libres- (o- sea,- no-siervos),-mayores-de-25-años,-con-residencia-no-menor-a-un-año-en-la-misma-comuna-y-en-pleno-goce-de-sus-derechos-cívicos.-Además,-debían-

cumplir- algunas- obligaciones- políticas- y- fiscales.- Al- cumplir- 21- años- debían-prestar-juramento-ante-la-asamblea-de-su-comunidad;-cuatro-años- después-debían-renovar-su-juramento-y-obtener-su-registro-en-la-Guardia-Nacional.-“Por-último,-el-acceso-a-las-asambleas-estaba-subordinado-al-pago de una contribución directa anual equivalente al valor local de tres jornadas-de-trabajo-de-la-tierra”-(p.-53).

En ese *sistema electoral* el *voto* se- ejercía- de- forma- indirecta:- en- segundo grado, salvo para las municipalidades que eran electas por las asambleas-de-las-comunas.-Esas-asambleas-tenían-derecho-a-elegir-un- *elector*-por-cada-100-ciudadanos,-para-integrar-las-asambleas-electorales- departamentales.- Esos- *electores* de- segundo- grado,- así- como- los- funcionarios- municipales- y- departamentales,- debían- pagar- un- impuesto- equivalente-a-diez-jornadas-de-trabajo.-Los-ciudadanos-que-pretendían- representar-al-departamento-ante-la-Asamblea-Nacional-debían,-además- de- demostrar- la- propiedad- de- un- bien- raíz,- pagar- una- contribución- equivalente-a-8-onzas-de-plata.-Todas-las-aportaciones-deberían-quedar- registradas-en-el-censo-correspondiente.-Por-eso-se-dice-que-esa-era-una- *democracia censitaria*.

El *voto* restringido,-también-conocido-como-censitario,-se-extendió- a-la-mayoría-de-las-*democracias*-de-los-siglos-XVIII-y-XIX.-De-alguna- manera-era-una-herencia-de-la-organización-estamental-del-Antiguo-Régimen.- Implicaba- diversas- restricciones- para- que- los- hombres- fueran- incluidos- en- el- censo- electoral.- Además- de- las- exigencias- de- contribuciones-extraordinarias,-como-las-referidas,-en-algunos-casos-se-exigía- demostrar-la-propiedad-de-bienes-y/o-cierto-nivel-de-ingreso.-Otras- restricciones-tenían-que-ver-con-el-analfabetismo-(los-que-no-sabían-leer,-no- eran-inscritos),-el-origen-étnico-y-la-profesión-y/o-ocupación.-Por- años- se- debatió acerca de la pertinencia de pasar del *voto* censitario al *voto* universal,-este-último-reservado-aún-para-los-varones.

La-Constitución-española-de-1812,-promulgada-en-Cádiz-y-de-enorme- importancia para el futuro de la metrópoli y de sus colonias americanas, implantó un *sistema electoral* similar al que se usó para elegir a los constituyentes-que-la-elaboraron.-En-lo-que-aquí-importa,-ese-sistema- se-conformó-a-partir-del-“voto-universal-masculino-indirecto”;-avance,- en- cierto sentido, frente al *voto* censitario.-En-América-Latina,-el-*voto*

universal-masculino-se-estableció-en-Argentina-en-1853,-Ecuador-en-1861,- Chile-en-1888,-México-en-1911-y-Uruguay-en-1918.

Las-luchas-por-el-*voto* femenino-tuvieron-muchas-precursoras.-Una-de-las-más-importantes-fue-la-escritora-Olympe-de-Gouges,-quien-en-1791-publicó-su-Declaración-de-los-Derechos-de-la-Mujer-y-la-Ciudadana.-Fue,-entre-otras-cosas,-un-fuerte-rechazo-al-*voto* masculino y censitario de la Constitución-francesa-de-ese-mismo-año.-Las-luchas-por-el-*voto* universal que-incluyera-el-femenino-se-extendieron-por-el-mundo,-con-éxito-muy-diverso.-En-nuestro-mundo,-el-Iberoamericano,-se-logró-en-Uruguay-en-1927,-España-en-1931,-Ecuador-en-1941,-Argentina-en-1947,-Chile-en-1949-y-México-en-1953.-

Evidentemente,-la-extensión-del-*voto* es uno de los ingredientes fundamentales-en-la-construcción-de-un-sistema-democrático-de- *gobierno*.- Por-ello,-el-*voto* para la mitad de la población es un dato de la mayor importancia.- No- obstante,- las- *democracias* - latinoamericanas- aún- enfrentan retos relevantes para incluir a otros segmentos de nuestras sociedades.-En-esta-edición-se-incluye-el-*voto extraterritorial*, que implica la participación- de- ciudadanos- que- no- residen- en- su- país- de- origen.- Deben-además-tomarse-en-cuenta-los-avances-de-inclusión-de-algunos- países,-destacadamente-Ecuador,-para-posibilitar-el-derecho-al-*voto* de personas-con-discapacidad,-y-en-Puerto-Rico-respecto-de-los-ciudadanos-hospitalizados-y-recluidos-en-prisiones,-purgando-penas-que-no-implican- la pérdida de sus *derechos políticos*.-Pero-esos-avances-aún-no-se-generan--en-América-Latina.

El voto como acto político

La- distribución- final- de- *votos* determina qué decisión se adopta o quién gana una *elección*.-El-*voto* en-sí-es-producto-de-un-acto-político.- Además,-su-agregación-tiene-consecuencias-políticas-de-la-mayor-importancia.-La-decisión-que-adopta-un-órgano-colegiado,-así-sea-por-un-*voto* (salvo-casos-previstos),-obliga-a-todos-sus-miembros.-El-resultado-de-una-*elección*,-aunque-sea-por-un-margen-pequeño-de-*votos*, determina quién gobierna-para-todos,-pero-también-quién-no-gobierna.

Como-antes-se-señaló,-el-primer-documento-aprobado-por-la-Asamblea- Nacional- francesa- es- el- primero- que- norma- a- la- *democracia*

representativa: -la ley- expresión- de- la- voluntad- de- todos,- elaborada- por- los- representantes- de- todos.- Así- se- abrió- una- larga- controversia: -¿Cómo- elegir- a- los- representantes?- Muy- temprano- en- la- elaboración- de- la- Constitución,- Thouret- propuso- un- sistema- de- representación- proporcional.- No- se- debatió,- ni- se- votó.- El- sistema- que- se- estableció- en- esa- primera- Constitución-- francesa- fue- uninominal,- en- segundo- grado- (Gueniffey,- 2001,- p.-52).

Lo cierto es que sobre los *sistemas electorales* se desarrollan constantemente-- dos- debates:- uno- político- y- otro- académico.- El- primero- se- realiza,- --de- cuando- en- cuando,- por- los- líderes- de- los- partidos- que- impulsan- el *sistema electoral* que- suponen- más- les- favorece.- El- académico- se- centra- en- el- análisis- de- las- funciones- que- se- le- asignan- al- *sistema electoral* como- vehículo- para- la- conformación- de- la- *representación política* y para la construcción de la *governabilidad*.

Según-Butler-(1984)

El-sistema-electoral-británico-puede-ser-rastreado-de-forma-con-
 tinua-hasta-la-Edad-Media.-Desde-el-siglo-XIII,-se-requería-a-las-
 comunidades-enviar-a-uno-o-dos-miembros-a-Westminster,-sobre- la-
 base-del- escrutinio- mayoritario- uninominal.- En- el- curso- del-
 siglo-XIX,-el-sistema-se-ordenó.-Los-distritos-de-dos-miembros-
 fueron--virtualmente-eliminados;-el-voto-secreto-se-introdujo;-el-
 derecho-al-voto-se-estandarizó-y-se-extendió-gradualmente-a-toda-
 la-población;-y-las-prácticas-corruptas-se-eliminaron-(p.-225).

Por-supuesto-que-las-propuestas-para-que-se-implante-un-sistema-de-
 representación-proporcional-en-ese-país-se-han-presentado-desde-entonces.-
 El-Partido-Liberal-ha-sido-su-principal-promotor,-pues-la-proporcionalidad-
 “le- impediría- ser- aplastado- por- el- método- de- pluralidad”- uninominal-
 (Duverger,- 1984,- p.-31).

Nohlen,- por- otro- lado,- ha- llamado- a- tomar- en- cuenta- el- principio-
 de *representación política* que- se- encuentra- detrás- de- cada- sistema- de-
escrutinio.-Para-descubrir-ese-principio-se-pregunta-cuál-es-el-objetivo- de
 cada una de las *fórmulas electorales*.

Bajo-el-sistema-de-mayoría-(absoluta-o-relativa),-el-objetivo-es-lo-
 grar-la-mayoría-parlamentaria-para-un-partido-o-para-una-alianza-
 de-partidos.-Así,-el-factor-esencial-consiste-en-facilitar-a-un-partido-

la- formación- de- un- gobierno- de- mayoría,- aun- cuando- pudiera- no- haber- obtenido- la- mayoría- de- los- votos.- Ese- es- el- objetivo- político-explicito-del-principio-de-representación-de-la-mayoría:- el-gobierno-de-un-partido-basado-incluso-en-una-minoría-de-votos- (1984,-p.-86).

Obviamente,- se- trata- de- la- más- grande- de- todas- las- *minorías*.- Por- otra- parte,

(...)-el-objetivo-de-la-representación-proporcional-consiste-en-reflejar-lo-más-exactamente-posible-a-las-fuerzas-sociales-y-grupos-políticos-existentes-en-la-población.-Así,-la-proporción-de-votos- y- de- curules- obtenidos- por- los- partidos- se- deben- corresponder- el- uno- con- el- otro.- Esta- es- la- función- básica- del- principio- de- representación- proporcional- y, por- lo- tanto, el- criterio- de- efectividad- con- el- que- debe- ser- juzgado- (1984,-p.-86-87).

Efectivamente, los *sistemas electorales* están-llamados-a-producir-la-mejor-representación-posible-de-las-posiciones-políticas-de-la-comunidad,- pero- también- a- propiciar- las- condiciones- para- que- los- gobernantes- puedan-tomar-decisiones-y-ejercer-sus-funciones,-o-sea,-gobernar.-Eso-con-cierta- frecuencia- resulta- contradictorio.- Lo- es- en- virtud- de- que- antes- de- que- los *votos* se- transformen- en- representación, son- las- preferencias- que- los- ciudadanos- emiten- al- momento- de- votar.- Esas- preferencias- se- producen-en-contextos-políticos-muy-diversos-que,-con-frecuencia,-ponen-en-aprietos-las-prescripciones-de-la-ingeniería-electoral.-No-siempre-un-sistema-como-el-británico-(de-*mayoría*-simple,-en-distritos-uninominales)- produce- un- formato- de- competencia- bipartidista, que- le- asegura *mayoría* al-partido-más-votado,-para-conformar-un-gobierno-relativamente-estable.- A-veces,-la-representación-proporcional-permite-la-representación-de-una-amplia-gama-de-preferencias-políticas,-pero-también-la-conformación-de-coaliciones- de- *gobierno*,-como-en-Alemania;-otras-veces-no,-como-en-España.

Eso sucede en virtud de que los *sistemas electorales* funcionan en sociedades-heterogéneas-y-con-*sistemas de partidos*-peculiares.-Un-sistema- de- *mayoría* puede- producir- mayor- “proporcionalidad” que- uno- de- representación- proporcional- si- la- sociedad- no- vive- una- gran- fragmentación- del- *voto* y- su- *sistema de partidos*-es-plural,-pero-limitado.-En-cambio,-un-sistema- de- representación- proporcional- integral- puede- producir- una- gran

concentración de la *representación política* si el formato de competencia se estructura en torno a dos grandes coaliciones ideológicamente diferenciadas.-O-sea-que,-independientemente-del-método-de-*escrutinio*, los *votos* cuentan.

Los *votos*,-además-de-determinar-formatos-diversos-de-competencia,- imprimen su sello al *sistema de partidos*.-Ningún-partido-que-no-logre-alcanzar-una-cantidad-importante-de-*votos*-logra-ser-actor-relevante,-así-su-discurso-y-su-propuesta-puedan-ser-relevantes.-Los-pluripartidismos,- bipartidismos- y- unipartidismos,- cuando- se- producen- en- contextos- de- equidad competitiva, son producto sólo de las decisiones de los ciudadanos,-son-resultado-del-nivel-de-fragmentación-política-de-la-sociedad-en-la-que-operan.-Rae-(1972),-al-estudiar-las-consecuencias-políticas-de- las leyes electorales, propuso una medida de fragmentación que ayuda a entender- la- dinámica- competitiva- de- los- *sistemas de partidos*.- Su fórmula- $(F=1-\sum \pi_i^2)$, aplicada a las proporciones de *votos* que obtiene cada contendiente,-ayuda-a-imaginar-el-grado-de-fragmentación-política-de-una-sociedad.-A-partir-de-los-90-del-siglo-pasado,-México-vivió-un-consistente-proceso de implantación del *pluralismo*,-que-se-expresa-en-el-avance-de- la fragmentación de los *votos*.-El-Cuadro-1-muestra-ese-proceso.

Cuadro 1: México: Fragmentación (F) del voto y número efectivo de partidos (NEP) Elecciones de diputados federales (1991-2015)

	F	NEP
1991	0.62	2.62
1994	0.67	3.06
1997	0.72	3.14
2000	0.68	3.14
2003	0.80	4.96
2006	0.72	3.59
2009	0.76	4.19
2012	0.81	5.16
2015	0.84	6.26

Fuente:-Elaboración-propia,-a-partir-de-datos-del-Instituto-Nacional-Electoral.

Como se observa, la fragmentación del *voto* es mayor en la medida en la que el indicador se acerca a la unidad. El número efectivo de partidos (NEP= $1/\sum p_i^2$), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), es una medida alternativa que muestra cuántas de las opciones que se presentan a una *elección* son realmente competitivas. Estos indicadores permiten afirmar que el cambio político que vivió México durante esos cinco lustros implicó la transformación radical de su *sistema de partidos*.

Si se aplican los mismos indicadores a las *elecciones* de Congreso en España, el resultado también es sorprendente. Debe advertirse que en España participan un número muy elevado de partidos (muchos más que en México) y que su sistema es de representación proporcional. De acuerdo con los resultados publicados por el Ministerio del Interior, en la *elección* de noviembre de 2011 la fragmentación (F) fue de 0.71 y el número efectivo de partidos (NEP) llegó a 3.51. Luego de la crisis del *sistema de partidos* español, en la *elección* de diciembre de 2015 la F avanzó a 0.83, mientras que el NEP llegó a 5.93. Esa elevada fragmentación política y alta competitividad electoral modificaron radicalmente al *sistema de partidos* español y pusieron en riesgo la *governabilidad* del país. Todo, producto del *voto* emitido por los españoles.

El voto como hecho social

Seguro que cada uno de nosotros sabemos por qué motivos acudimos a votar y por cuáles no lo hacemos, en algunas ocasiones. Además, podemos explicar las razones por las que emitimos nuestro *voto* por algún partido o candidato. Sin embargo, nos cuesta trabajo entender las razones de otras personas: de los que no acuden, cuando nosotros acudimos; de los que votan por partidos o candidatos distintos a los que reciben nuestro *voto*.

Por ese motivo, la construcción de la decisión de votar se ha convertido en el objeto preferido de investigación de la sociología electoral. Se ha realizado mucha investigación y se han desarrollado agudas controversias. En su clásico texto sobre *comportamiento electoral*, Peschard (2000) expone sintéticamente los tres enfoques que han dominado la escena en este campo: 1) el sociológico, que “concibe al voto (...) como una conducta de grupo en la medida en que lo que define y explica son

las-características-sociales,-demográficas,-regionales-o-económicas-que-comparten-los-individuos-de-cierta-comunidad-o-grupo-social”-(p.-69).- 2)-El-psicológico,-que-considera-al-voto “como un acto eminentemente individual, motivado por percepciones y orientaciones personales y subjetivas”.- Este- enfoque,- ubica- a- la- identificación- partidaria- como- la- variable-que-mejor-explica-el-comportamiento electoral.-O-sea,-“que-la-adhesión-o-lealtad-del-individuo-hacia-cierto-partido-político-era-lo-que-definía- - su- preferencia- electoral”- (p.- 70).- 3)- El- racional,- que- “parte-de- concebir- al- voto- como- un- acto- individual- que- responde- a- las- situaciones- particulares-en-las-que-se-emite”.-De-acuerdo-con-este-enfoque,-“en-cada-elección-el-ciudadano-decide-su-posición-electoral-conforme-a-un-cálculo-de- la- utilidad- esperada,- es- decir,- tomando- en- cuenta- las- ofertas- que- se- presentan- en- la- coyuntura- particular- y- evaluando- los- costos- y- los- beneficios-posibles-de-cada-una”-(p.-71).

Evidentemente,-las-controversias-suscitadas-por-estos-enfoques-han- producido- un- desarrollo- teórico- que- ha- incentivado- investigaciones- que,-con-destreza,-logran-combinar-elementos-de-las-tres-perspectivas.- Eso-ha-sido-posible-por-las-siguientes-razones.-Se-ha-mostrado-que-el-proceso-de-socialización-política,-en-el-cual-se-construye-la-identificación-partidaria,-se-produce-en-el-contexto-socioeconómico-en-el-cual-crece-- y-se-forma-cada-individuo.-De-tal-suerte-que,-a- pesar-de-que-las-condiciones socioeconómicas no sean determinantes en la construcción de la preferencia electoral, si tienen relación con la conformación de las lealtades-políticas-de-los-individuos.-Por-otro-lado,-resulta-que-no-todos-los- miembros- de- un- cuerpo- electoral- se- identifican- con- alguno- de- los- partidos.-La-investigación-ha-creado-la-categoría-de-los-independientes,- que- son- aquellos- que- en- definitiva- no- son- leales- a- ningún- partido- y- deciden- su- preferencia- electoral- tomando- en- cuenta- los- elementos- que- esgrime-la-escuela-de-la-decisión-racional.-Los-propios-investigadores-de-la-Universidad-de-Michigan-(cuna-de-la-escuela-psicológica)-reconocen- que-sus-adversarios-intelectuales-tienen-cierta-razón.

-Siguiendo-ese-argumento,-Niemi,-Weisberg-y-Kimball-(2011)-usan-la-figura-de-un-“embudo-de-causalidad”,-en-los-siguientes-términos.

El-fenómeno-a-explicar,-el-voto,-está-en-la-punta-del-embudo.-Pero-está-precedido-por-(y-depende-de)-diversidad-de-circunstancias.-

El-eje-del-embudo-es-el-tiempo.-Los-eventos-fluyen-uno-a-otro,-
convergiendo en cadenas de causalidad y moviéndose de la boca a
la-punta-del-embudo.-De-esa-manera,-una-multiplicidad-de-causas-
coinciden-en-el-acto-de-votar.-En-la-boca-del-embudo-están-las-
características-del-trasfondo-sociológico-(etnicidad,-raza,-región,-
religión-y-similares),-las-del-estrato-social-(educación,-ocupación,-
clase-social)-y-las-de-los-padres-(clase-social,-partidismo).-Todas-
afectan- la- decisión- personal- de- identificación- partidaria,- el- si-
guiente- asunto- en- el- embudo.- La- identificación- partidaria,- en-
turno,-influye-en-la-evaluación-personal-de-los-candidatos-y-de-
los-temas,-que-a-su-vez,-avanzan-más-en-el-embudo.-La-siguiente-
parte-del-embudo-cuenta-con-incidentes-de-la-propia-campaña,-ya-
que-estos-eventos-son-reportados-por-los-medios-de-comunicación.-
Incluso-cerca-de-la-punta-del-embudo-están-las-conversaciones-que-
el-votante-sostiene-con-su-familia-y-amigos-respecto-de-la-elección.-
Finalmente,-viene-el-voto-en-sí-mismo-(p.-14).

Evidentemente,- los- contextos- cambiantes- en- los- que- se- desarrolla-
ese-embudo-de-causalidades-también-importan.-No-se-construye-de-la-
misma forma la decisión de votar en un sistema con formato de com-
petencia- bipartidista,- como- el- que- ha- existido- en- Chile- luego- de- su-
transición-democrática,-que-en-una-competencia-multipolar,-como-la-que-
se-ha-desarrollado-en-México.-Además,-de-una-*elección* a otra se pue- den
producir realineamientos de grupos importantes, como sucedió en España.

En-fin,-el-*voto*,-derecho-fundamental-en-las-*democracias*, sigue
siendo objeto-de-debates-jurídicos,-políticos-y-sociológicos.

Vocablos de referencia:

Boletas-de-votación---Ciudadanía---Elecciones---Mesas-de-votación--
-Sistemas-electorales--- Sufragio---Urna-electoral

Bibliografía:

Butler,-D.-E.-(1984).-Reflections-on-the-Electoral-Debate-in-Britain.-En:-Lijphart,-A.,-y-Grofman,-
B.-(1984).-*Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*.-Westport:-Praeger.
Duverger,-M.-(1984).-Which-is-the-Best-Electoral-System?-En:-Lijphart,-A.,-y-Grofman,-B.-(1984).-
Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives.-Westport:-Praeger.

- Gueniffey,-P.-(2001).-*La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII.*-México:-Fondo-de-Cultura-Económica.
- Katz,-R.-S.-(1997).-*Democracy and Elections.*-Oxford:-Oxford-University-Press.
- Laakson,- M.,- y- Taagepera,- R.- (1979).- “Effective”- Number- of- Parties:- A- Measure-with- Application-of-West-Europe.-*Comparative Political Studies*,-(12),-1,-3-27.
- Niemi,- R.- G.,- Weisberg,- H.- F.,- y- Kimball,- D.- C.- (2011).- *Controversies in Voting Behavior.*- Washintong,-D.-C.: -CQ-Press.
- Nohlen,-D.-(1984).-Two-Incompatible-Principles-of-Representation.-En:-Lijphart,-A.,-y-Grofman,- B.-(1984).-*Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives.*-Westport:-Praeger.
- Peschard,-J.-(2000).-Comportamiento-electoral.-En:-*Léxico de la política.*-México:-Fondo-de-Cultura-Económica.
- Rae,-D.-(1972).-*The Political Consequences of Electoral Laws.*-New-Haven:-Yale-University-Press.

Leonardo-VALDÉS-ZURITA

VOTO CRUZADO

Ver LISTA

VOTO ELECTRÓNICO

En-años-recientes,-los-avances-tecnológicos-en-el-terreno-de-la-auto--matización,-la-información-y-la-comunicación-han-replanteado-el-acer--camiento-a-la-forma-en-que-se-desarrollan-una-parte-significativa-de-las-actividades-humanas.-Conforme-este-proceso-se-desenvuelve,-en-el-marco-de-la-modernización-de-los-regímenes-electorales-en-América-Latina-y-en-atención al perfeccionamiento continuo de las *democracias* electorales, han-surgido-rutas-y-opciones-que-abren-posibilidades-tecnológicas-para-el-mejor-cumplimiento-de-las-obligaciones-de-los-organismos-responsables,-entre-ellas-la-posibilidad-de-utilizar-modalidades-electrónicas-para-la-emisión del *sufragio*.

La aparición y extensión del *voto electrónico* en varios países de América Latina permite documentar experiencias y algunas lecciones en la aplicación de este instrumento y enfocar los dilemas que su utilización entraña para diversas figuras y funciones implicadas en los *procesos electorales*.

La misma expresión *voto electrónico* tiene errores de planteamiento, ya que la “electrónica” por sí misma no basta para explicar las modalidades de *voto* más bien automatizado.

Influencia y presencia de la automatización/ informatización en las etapas del *proceso electoral*

Si bien el sentido y la razón de ser de los *sistemas electorales* se hallan en la protección de los *derechos políticos* fundamentales, esto es, el derecho de elegir y ser elegido, la seguridad y confiabilidad de la información y los respectivos procedimientos se inician mucho antes de que estos derechos se materialicen.

Poca controversia puede encontrarse en la aplicación de la informatización a etapas del *proceso electoral* tales como la registración o la logística, ya que, por su naturaleza, implican el almacenamiento de cuantiosos datos que requieren continua actualización así como la planificación de procesos constantes y eventuales, tareas para las cuales la automatización, y más aún la informatización, son aliados naturales.

Igualmente, el uso intenso de la informatización parece indiscutible para la transmisión de resultados, especialmente en la actualidad, cuando los medios de comunicación buscan ofrecer información de interés en el menor tiempo posible. Otra vez, con modalidades mayores o menores, la informatización es utilizada en toda América Latina a efecto de consolidar o transmitir los *resultados electorales*.

Pero no podemos olvidar que el *proceso electoral* adquiere pleno sentido en torno de la captación del *voto*. ¿Es dable aplicar la informatización al acto mismo de votar?

Durante décadas, en la construcción de la *democracia* latinoamericana y más recientemente, en su recuperación y consolidación, lo que ha imperado son las formas de votación “manuales”, es decir, el marcado de las preferencias electorales por parte del votante por medio de la apli-

cación-de-tinta,-la-impresión-de-su-huella-o-la-utilización-de-bolígrafos-o-marcadores.

En- años- recientes- se- han- desarrollado- mecanismos- distintos- que- buscan--informatizar-(alguna-parte-de)-el-acto-del-voto, porque intentan garantizar-un-vínculo-de-conexión-y-de-seguridad-entre-el-sufragio y el procesamiento-de-resultados.-El-conteo-también-suele-ser-inmediato,-lo- que reduce la etapa de *escrutinios*,-supera-el-error-humano-y-acelera-la- entrega- de- los- resultados.- Este- ejercicio- en- la- también- llamada- “urna- electrónica”,-ha-dado-solución-a-problemas-que-afectaban-la-confiabilidad- de los *procesos electorales*-en-países-como-Brasil,-que-lo-introdujo-desde- 1996,-universalizándolo-gradualmente.

En general, la aspiración asociada a la implementación de la auto- matización- en- la- votación- es- agilizar- este- proceso,- dar- seguridad- a- la- recepción del voto de los *electores*, disminuir las posibilidades de *fraude electoral* en las urnas e incrementar la *transparencia* del *proceso electoral*.

Aunque-se-aducen-ventajas-para-el-uso-de-la-urna-electrónica,-entre- ellas-que-el-manejo-del-voto es-hecho-únicamente-por-el-elector, que la educación y el adiestramiento del *elector* es-mínima,-que-los-resultados- se-caracterizan-por-su-alta-precisión-y-celeridad,-y-que-tiene-un-sistema- de-respaldo-automático,-lo-cierto-es-que-no-podemos-hablar-de-un-(solo)- sistema-de-voto-electrónico,-sino-más-bien-de-modalidades-de-votación- electrónica.-Y-estamos-lejos-de-haber-hallado-consenso-en-la-oportunidad,- necesidad-y-conveniencia-de-ejercer-el-voto haciendo-uso-de-una-urna- electrónica.

Con-independencia-de-las-ventajas-y-desventajas-que-un-proceso-de- automatización-electoral-pueda-significar,-hay-otros-factores-de-índole- cultural-y-política-que-se-deben-considerar-para-determinar-la-viabilidad- de-la-utilización-de-un-sistema-informatizado-de-votación-en-cada-realidad- nacional: no todo lo que funcionó bien en una realidad necesariamente se-dará-de-la-misma-forma-en-otra.

La evaluación de ofertas tecnológicas en el marco del *proceso electoral*

Sin-dejar-de-considerar-las-innumerables-ventajas-que-la-moderni- zación-y,-en-ella,-la-informatización,-puede-significar-en-las-diferentes-

etapas del *proceso electoral*, el uso de aplicaciones concretas debe ser precedido de una evaluación costo-beneficio. En efecto, todo *organismo electoral* debe cuestionarse ampliamente acerca de la utilidad y necesidad de la informatización en cualquier aspecto que incida con las funciones a él encomendadas y valorar si contribuye efectivamente a la ampliación del ejercicio de los *derechos políticos*.

- ¿Es la votación electrónica una garantía de mejor participación electoral?
- ¿Significa la reducción del tiempo en la entrega de los resultados una verdadera garantía para el *proceso electoral*?-¿Resuelve una necesidad real de la *ciudadanía*?-¿O lo será de los medios de comunicación, en especial la televisión, que es la que más depende de la celeridad de transmisión de resultados?

Y, por supuesto, para cualquier aspecto de la informatización, una pregunta clave, frecuentemente evadida a la hora de analizar posibles desarrollos informáticos en el área electoral:

- ¿Cuál es la responsabilidad en caso de fallas tecnológicas, las cuales tienen implicaciones para la veracidad de un *proceso electoral* o la credibilidad de un *organismo electoral*?- (Ricalde, 2006)- ¿Qué garantías (financieras, como los seguros o depósitos y de otro tipo) requiere el *organismo electoral* y cómo debe ejecutarlas en caso de incumplimiento?--¿Cuál es el plan de contingencia o “plan-B” que se activa en caso de fallar el sistema previsto originalmente?-¿A quién corresponde su puesta en práctica?

Estas preguntas y muchas otras no se plantean para desestimar los procesos de modernización en los procedimientos electorales, sino más bien, para determinar si efectivamente se desea avanzar en esa dirección, hasta qué grado, y así tener claras las ventajas y desventajas que ello implica. Y es que la experiencia de América Latina ha mostrado que con la modernización de los *procesos electorales* ha habido grandes avances, sí, pero también se han producido considerables dificultades, algunas de las cuales hasta pudieron minar la credibilidad de organismos muy profesionales.

Una seria evaluación de nuestros *sistemas electorales*, sus necesidades, limitaciones, análisis del entorno y posibilidades, indicará el ritmo

y-el-rumbo-en-que-debe-avanzarse-en-nuestros-sistemas,-cada-uno-según-su-realidad.

III. Las modalidades de votación electrónica

Denominada frecuentemente y con imprecisión urna electrónica, la votación por medios automatizados/informáticos es una de las aplicaciones más debatidas de la automatización en los procesos electorales. Hay, en realidad, una variedad de experiencias de aplicación de la informatización al proceso de votación.

Como grandes categorías en materia de votación electrónica podemos reseñar al menos las siguientes:

- **Lectura automatizada de votación.**- Sistema (o sistemas) que mantiene la emisión del voto en medio físico (papel o tarjeta) o digital, pero en todo caso legible o procesable por medio electrónico por una máquina al efecto. Es el más extendido en Estados Unidos de América y en el pasado fue el utilizado en Venezuela. En este caso lo informatizado es el procesamiento del resultado, más que la votación en sí misma. Las máquinas que funcionan con este sistema son más bien “lectoras”, aunque la variedad que existe en la actualidad implica modalidades que van desde la marcación con ayuda de un medio electrónico hasta la capacidad de reconocer y compilar marcas hechas físicamente. Es el sistema de votación desarrollado en la provincia argentina de Salta (combinando elementos del uso de pantalla sensible) y ha sido utilizado no sólo en esa localidad, sino en 2014, en la provincia de Azuay en Ecuador. También es el seleccionado por Puerto Rico desde 2014 para sus comicios.
- **Votación en medio electrónico autónomo.**- Estos sistemas requieren la instalación de máquinas que faciliten, registren y procesen la votación. Se ejerce el voto por medio de botones específicos o bien por contacto directo con la pantalla sensible (el sistema “touch screen”). El primero (botones para selección) es el desarrollado en Brasil y aplicado también en Paraguay en un porcentaje significativo del electorado hasta el año 2007 (Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, 2016). El segundo (pantalla sensible) es el utilizado

desde las votaciones del referéndum de 2004 en Venezuela. Hay variaciones también respecto de la capacidad del sistema para emitir documentos que permitan auditarlo, comparando el *voto* almacenado electrónicamente con las papeletas de respaldo (así, en Venezuela) o que no cuenten con esta posibilidad (las máquinas brasileñas, también utilizadas anteriormente en Paraguay). En el Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha desarrollado una tecnología que pertenece a esta categoría y que ya ha puesto a prueba en planes piloto en 2011 y 2016. También con la misma familia tecnológica se relacionan las maletas de votación electrónica en los estados de Coahuila y Nuevo León en México, utilizadas en varios comicios desde 2012.

- **Votación electrónica en red.** Estos sistemas hacen uso de una red expresamente desarrollada (red de transmisión propia) o no (internet, -- por ejemplo) al efecto, de manera que la información se almacena -- y se procesa en los puntos previstos por el sistema y no precisamente en la computadora que origina la información. Estos sistemas permiten la utilización de una computadora personal o portátil personal o habilitada al efecto, siempre que se empleen entonces claves o contraseñas que abran el acceso previsto para el sistema, lo cual permitiría hablar con propiedad de *voto* a distancia o personalización del *voto*. La utilización de la red lo convierte en dúctil, pero genera vulnerabilidades propias de toda transmisión de este tipo, como las intrusiones o actividades de “**hackers**”. No ha sido utilizada oficialmente en una *elección* de autoridades en América Latina.

De la variedad reseñada¹ se torna evidente lo errónea de una generalización que busque reducir a *voto electrónico* o, peor aún, a urna electrónica, sistemas tan distintos. Lo único que estas modalidades de votación tienen en común es la presencia, en algún punto del proceso, -- de computadoras y mecanismos de automatización que involucran -- necesariamente el contacto del votante con una máquina.

1- Y que no agota el escenario de posibilidades. Hay, por ejemplo, también una pluma, lapicero o bolígrafo electrónico (Smartmatic, 2015). Otros intentos denominados *voto electrónico* en las elecciones de Perú y República Dominicana en 2016, fueron la casi totalidad de la automatización de etapas del proceso, como la identificación del votante o la transmisión de resultados.

Por-lo-mismo,-las-ventajas-y-desventajas,-fortalezas-y-debilidades--de los-sistemas-de-votación-por-medio-electrónico-varían-de-acuerdo-con-la-modalidad-de-que-se-trate-y-se-explican-o-corresponden-a-las-características--de-los-respectivos-*sistemas electorales* y sus entornos políticos,-sociales-y-culturales.

Así,- las- máquinas- desarrolladas- en- Brasil- (y- facilitadas- para- *procesos electorales*-en-Paraguay-y-de-manera-más-puntual-en-otros-países²)-han-logrado,-gracias-a-su-conexión-directa-con-un-sistema-de-información-y-un-servidor-nacional-manejado-por-la-*justicia electoral*,- eliminar- la- figura- que- en- el- pasado- hacía- de- intermediaria-entre-la-mesa-de-votación-y-la-totalización-de-los-resultados-(**centros de apuração**)-y-a-la-vez-han-atendido-las-necesidades,-obvias-en-el-contexto--de-las-dimensiones-de-Brasil,-de-transmisión-oportuna-de-datos--tan-masivos.

En-cambio,-en-otros-contextos,-la-existencia-de-mecanismos-que-hagan-auditable-la-votación-(que-no-existe-actualmente-en-el-modelo-brasileño),-gracias-a-comprobantes-en-papel,-es-esencial-para-superar-desconfianzas-de-sectores-importantes-de-la-población-hacia-el-uso-de-mecanismos-informáticos-para-la-votación,-como-es-evidenciado-por-el-esquema-escogido-por-Venezuela-que,-en-porcentajes-superiores-al-50%,- se- hace- una- comparación- directa- entre- los- resultados-de- los- comprobantes- de- *voto* papel y los almacenados en el sistema de la-computadora-de-votación.-En-la-experiencia-peruana-de-2016-se-incluyó-una-auditoría-aleatoria-a-uno-de-cada-seis-puntos-de-votación.

El debate acerca de la necesidad o no de un comprobante de papel-se-ha- dado-con-frecuencia-en-Estados- Unidos- de-América-y,- en especial, a partir de la polémica generada por las *elecciones* del 2000-en-el-Estado-de-Florida.-En-la-actualidad-hay-una-fuerte-tendencia-en-favor-de-la-exigencia-de-comprobantes-en-papel-que-permitan “reconstruir” la votación y, en todo caso, comparar, aleatoria o-universalmente,-los-datos-con-el-medio-físico³.

2- En-algún-momento,-hubo-entre-2006-y-2010-convenios-de-la-*justicia electoral*-de-Brasil- para apoyar planes- piloto- de- uso- de- estas- máquinas- de- votación- en- México,- República-Dominicana,-Panamá-y-Ecuador.-Esta-línea-de-cooperación-fue-descontinuada-después-del-2010.

3- Hay-extensos-trabajos-en-esta-materia.-Uno-de-los-más-completos-y-más-recientes-es-el de Jones-y-Simons-(2012).-La-obra-es-un-fascinante-viaje-ilustrado-con-una-serie-de-momentos-históricos-y-datos-relevantes.

La-experiencia-de-Paraguay,-que-utilizó-la-urna-electrónica-de-sarrollada--en-Brasil-hasta-sobrepasar-con-ese-sistema-el-50%-de-la-votación- y- que- para- el- año- 2008- decidió- abandonarla,- se- explica- justamente--por-una-pérdida-de-confianza-de-la-clase-política-en-una-máquina-que-no-emite-comprobante-físico-de-la-votación.-Es-el-caso-más-dramático-de-un-“regreso”-al-*voto* manual en el continente americano,- aunque- hay- otras- experiencias- similares- en- el- mundo,- como,-en-Europa,-la-acaecida-en-los-Países-Bajos-(We-Trust-Voting-Computers,-2012)-o-la-decisión-del-Tribunal-Constitucional-de-Alemania-de-dejar-sin-efecto-la-aplicación-del-*voto electrónico* en ese país-(Corte-Constitucional-Alemana,-2010).

En otras palabras, las posibilidades y potencialidades de los esquemas informatizados de votación van a ser más pertinentes o más útiles de acuerdo con las prioridades, necesidades y características de los respectivos universos de votantes, sus comportamientos, sus valores predominantes y el grado de confianza que tenga en el régimen electoral y en el organismo encargado de llevar adelante las *elecciones*.

IV. La polémica en torno al *voto electrónico*

Hay opiniones encontradas acerca de la utilidad o conveniencia de la votación con inclusión de medios electrónicos en general. Los argumentos se agrupan, fundamentalmente, en las siguientes categorías (Thompson y González, 2004):

- **Costo.**-El primer factor tiene que ver con los recursos financieros que demanda. En efecto, sea que se trate de una cuantiosa inversión inicial, como la debieron hacer Brasil y Venezuela en su oportunidad, o bien de la relativa a costos de adaptación, capacitación y difusión, como los enfrentó Paraguay, lo cierto es que transitar al *voto electrónico* significa presupuestos considerables. No falta el contraargumento de que estos recursos bien pudieran compensarse por el ahorro en papel o en otras líneas, posibles por el uso del *voto electrónico*.
- **Posible vulnerabilidad del sistema.**-Amplios debates se han suscitado en torno a que el empleo de medios informáticos puede implicar riesgos para la seguridad de las *elecciones*, desde el alegato de que

una instalación furtiva de **software**- puede- modificar- la- impresión- digital-en-la-computadora-cambiando-la-voluntad-del-sufragante,-hasta- la posibilidad de que un intruso o **hacker** pueda alterar resultados que se procesan- en- línea.- Son- varias- las- respuestas- que- aseguran- que-estas-vulnerabilidades-son-ficticias-o-que-los-posibles-atentados- son impracticables, o bien que la votación manual, dependiendo del sistema-empleado,-puede-ser-más-susceptible-a-alteraciones-que-un- buen-sistema-informatizado-(Heinz,-2006).

- **Inadaptación del marco normativo.**-Uno-de-los-temas-en-que-las- opiniones difieren tiene que ver con la necesidad o no de leyes que permitan-la-utilización-de-mecanismos-computarizados-para- la-votación.-En-general,-las-leYES-electorales-no-tienen-prevista- la- utilización- de- máquinas- automatizadas- o- computadoras,- ya- que- la- mayor- parte- del- marco- normativo- es- anterior- a- la- existencia-extendida-de-estos-sistemas-(Nohlen,-Zovatto,-Orozco-y- Thompson,-2007).
- **Dificultades en su implantación.**- Se- alega- en- contra- del- *voto electrónico*- que- requiere- amplias- campañas- que- permitan- su- utili- zación-- por- parte- de- los- *electores* para superar resistencias al- cambio,- susceptibilidades- al- uso- de- la- informatización- o- dificultades- de- adaptación,- sobre- todo- entre- los- sectores- más- conservadores- de- la- población.- Se- contesta- que- toda- modi- ficación,-técnica-o-política,-de-un-sistema-de-votación-requiere- de-este-esfuerzo-y-que-se-trata,-normalmente,-de-una-inversión- sólo-inicial.

Efecto del “voto electrónico” sobre labores relacionadas con los procesos electorales

La-utilización-de-una-modalidad-de-votación-electrónica-implica- transformaciones-que-van-mucho-más-allá-de-lo-técnico-en-el-marco- de las funciones desarrolladas por diversos actores en el *proceso electoral*.-En-primer-lugar,-para-el-mismo-*organismo electoral*, que en-el-caso-de-América-Latina-es-la-entidad-responsable.

La implantación de una modalidad de votación electrónica no implica solamente la compra o producción e instalación de los equipos

necesarios, -sino-que-acarrea-una-revisión-de-la-infraestructura-(por-las-necesidades-de-electricidad-continua-o-por-el-espacio-físico-que-requieran-los-equipos),-una-significativa-capacitación-a-su-personal,- a los personeros de *partidos políticos* y aun a la *ciudadanía*, una transformación interna que dé lugar preponderante a la Dirección de Informática-(o-similar)-que-se-convierte-en-estratégica,- un-replanteamiento de la importancia de los elementos técnicos, que deben estar-en-conocimiento-de-las-autoridades-electorales-al-más-alto-nivel e, incluso, una revisión de los medios de impugnación y de los elementos probatorios, como bien se comprende, para el caso de la *justicia electoral*.

También, en la labor de diversos actores en el *proceso electoral* y la forma-en-que-sus-radios-de-acción-cambian-si-hay-votación-electrónica.- Así,- por-ejemplo,- la-figura-del-observador-(y-sus-instrumentos)-se-redefine-en-función-del-empleo-de-una-votación-por-medio-electrónico.- Igual,- para-quienes-fiscalizan-el-*proceso electoral*, desde la óptica institucional o desde los *partidos políticos* a fin-de-asegurar-la-regularidad-del-proceso,- ya-que-hay-que-incorporar-criterios-y-personal-técnicos-y-expandir-los-momentos-de-fiscalización-para-abarcar-no-sólo-simulacros-sino-pruebas-específicamente-diseñadas-para-generar-confianza-en-el-correcto-funcionamiento-de-las-máquinas-y-los-sistemas.

No-siempre-los-esquemas-de-votación-electrónica-están-diseñados-para-facilitar-la-labor-del-observador,-del-fiscalizador-o-del-*juez electoral*.-Piénsese-en-lo-ardua-(si-no-imposible)-que-se-torna-la-revisión-del-funcionamiento-de-la-votación-electrónica-si-no-hay-comprobante de papel que permita reconstruir la votación o practicar a-mayor-escala-las-auditorías-aleatorias-útiles-para-verificar-que-el-contenido-de-las-máquinas-sea-idéntico-al-de-los-comprobantes-que-habrían-de-constar-en-papel.

VI. Espacio para convergencias y divergencias en cuanto a la informatización en la experiencia reciente de América Latina

La-historia-reciente-en-materia-electoral-en-esta-parte-del-mundo-permite-corroborar-que-el-tema-de-la-modernización-de-los-*procesos*

electorales involucra y debe involucrar el uso de la informatización de punta.

Por otra parte, es claro que hay consenso pleno en torno a la posibilidad, oportunidad y necesidad de analizar la aplicación de la informatización en las etapas previas y posteriores al acto electoral. En este campo hay importantes experiencias desarrolladas por las oficinas técnicas de los *organismos electorales*, o por empresas privadas contratadas al efecto.

Se ha constatado la variedad de sistemas y mecanismos para el ejercicio del voto por medios electrónicos; se constata también que en esta materia hay que tener en cuenta al menos los siguientes factores: 1) la diversidad de *sistemas electorales* y el carácter único de algunas de sus modalidades; 2) la *cultura política* imperante en cada país, por ejemplo, la tradición, la explicación histórica en el surgimiento de determinadas instituciones y el índice de confianza relativa en el sistema y en el *organismo electoral*; 3) la posibilidad de generar nuevas soluciones intermedias o mixtas en el futuro; 4) el imprescindible acompañamiento de capacitación y, eventualmente de educación ciudadana, para asegurar el conocimiento y el uso óptimo de cada modificación que se introduzca.

De la misma manera, hay un amplio espacio para la cooperación horizontal en esta materia, en cada una de las etapas del *proceso electoral*; sin embargo, también hay reservas válidas acerca de la incorporación plena e irrestricta de sistemas y de mecanismos desarrollados en otras realidades.

La incorporación de la informatización a los *procesos electorales* es deseable y poco menos que inevitable, pero debe estar precedida de un análisis cuidadoso y fundamentado acerca de por lo menos los siguientes elementos: 1) necesidad relativa de su utilización; 2) grado de prioridad del problema a solucionar, respecto de los otros presentes en el *sistema electoral*, en el sentido amplio; 3) relación costo-beneficio, con consideración no sólo de factores presentes actuales, sino también de factores potenciales de costo; 4) marco normativo y consenso político y su disposición o no para adoptar estas modificaciones; 5) eficacia de los nuevos desarrollos en suplir

o corregir deficiencias ya detectadas en el *sistema electoral* y-ventaja-comparativa-de-su-uso-respecto-de-soluciones-no-informatizadas.

El tema del consenso político es especialmente significativo y trae aparejadas consecuencias que pueden trascender al terreno técnico.- Un buen ejemplo de esto lo es el sistema de auditorías o pruebas porcentuales en físico, determinadas de forma aleatoria para comparar con los datos electorales electrónicos.- En Venezuela, ello explica un alto porcentaje (52% en las *elecciones* legislativas de-2015).

Otro caso de dependencia de la votación electrónica de los consensos políticos que puedan consolidarse se muestra en Paraguay, entre fines de 2007 y de cara a las *elecciones* de abril del 2008.- Después de experiencias valoradas positivamente con votación en medio electrónico, con la tecnología desarrollada por Brasil, en un porcentaje de alrededor del 50% en las *elecciones* nacionales y de la casi totalidad en las *elecciones* internas de los *partidos políticos*, la desconfianza en la urna electrónica creció amparada en una combinación de factores técnicos y políticos⁴ y resultó determinante para que se regresara en un ciento por ciento a la votación por medio manual desde las *elecciones* del 20 de abril del 2008 y hasta ahora.

En síntesis: dentro del proceso de modernización de los *sistemas electorales*, la informatización es un paso casi ineludible, pero es preciso saber elegir lo que se necesita, hacer un uso adecuado de ello y lograr legitimarlo ante el *electorado*.- Es decir, que la opción tecnológica seleccionada debe responder a la realidad política, social y económica de cada país, y que los procesos de incorporación tecnológica deben ser parte de una decisión de Estado, donde el compromiso político y el componente de educación a la *ciudadanía* juegan un papel determinante.- Y ello es más cierto todavía para el *voto electrónico*.

4- Falta de claridad en la explicación de los sistemas (*software*) de las urnas a los partidos, incidencia de la transición entre el sistema operativo brasileño y el que Paraguay debía desarrollar para sustituirlo, posibilidad real de la oposición de llegar al *poder* por primera vez en más de medio siglo, fallos de las urnas en algunos momentos de las *elecciones* primarias de los partidos a mediados y fines del 2007, desavenencias internas en la *justicia electoral* que trascendieron a la opinión pública y debilitaron la credibilidad en el *organismo electoral*, entre otras.

Vocablos de referencia:

Automatización-de-los-procesos-electorales---Elecciones---Escrutinios---Informática-electoral---Redes-sociales-digitales-y-política---Sufragio---Transmisión-y-difusión-de-resultados - Voto

Bibliografía:

- Feldman,- A.,- Halderman,- A.,- y- Felten- E.- (2006).- *Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine*.-Center-for-Information-Technology-Policy-Princeton-University.- Recuperado- de:- <http://citpsite.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/oldsite-htdocs/voting/>.
- Chang,-R.,-Matos,-F.,-y-Silvino,-F.- (1998).-La-automatización-de-los-procesos-electorales.- *Cuadernos de CAPEL*,-43.-San-José:-IIDH/CAPEL.
- Corte- Constitucional- Alemana- (2010).- *Sentencia 2 B v C 3 / 0 7 - 2 B v C 4 / 0 7 - Inconstitucionalidad del E-Vote*.- Recuperado- de:- http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Comentarios_a_Fallos/20100709_S_2B-vC3_07_BvC4_07_EVote_Alemania_Traduccion_Koessler_y_comentario_PerezCorti-IE_06_2010_Mx.pdf.
- Departamento-de-Seguridad,-Gobierno-Vasco-(2016).- *Países en estudio o implantación parcial*.-Recuperado-de:-http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm.
- Heinz,- F.- (2006).- *¿El voto electrónico mejora la democracia?*- Fundación- Vía- Libre.- Recuperado- de:- <http://www.vialibre.org.ar/2006/10/07/el-voto-electrnico-mejora-la-democracia/>.
- Instituto-Interamericano-de-Derechos-Humanos/Centro-de-Asesoría-y-Promoción-Electoral- (2000).- *Diccionario Electoral*.-San-José:-IIDH/CAPEL.
- Jones,-D.,-y-Simons,-B.- (2012).- *Broken Ballots: Will your vote count?*-Chicago:-University-of-Chicago-Press.
- Marcos,- M.,- y- Belén,- A.- (2005).- *Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia*.- Recuperado- de:- <http://rayuela.uc3m.es/~mcmarcos/parlamentos%20marzo%202002.pdf>.
- Monteiro,-A.- (2001).- *Sistemas Electrónicos de Votação*.-Recuperado-de:-<http://homepages.di.fc.ul.pt/~paa/reports/di-fcul-tr-01-9.pdf>
- Nohlen,-D.,-Zovatto,-D.,-Orozco,-J.,-y-Thompson,-J.- (2007).-El-voto-electrónico.-En-Tuesta,- F.- (ed.),- *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*,-(2a.-ed.)-(pp.- 952-974).-México:-Fondo-de-Cultura-Económica.
- Pérez,- U.,- y- Coromina,- A.- (2005).- *Democracia digital. Nuevas tecnologías y sistema electoral*.- Recuperado- de:- <https://www12.senado.leg.br/senado/educacao/artigos/democracia--digital-nuevas-tecnologias-y-sistema-electoral-alvaro-perez-ugena-y-coromina>.
- Rial,-J.- (2004).-Posibilidades-y-límites-del-voto-electrónico.- *Elecciones*, -3.-Lima.

- Ricalde, P.-(2006).-*Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso*.-FLACSO.-Recuperado de:-<http://www.flacso.org.ec/docs/i27recalde.pdf>.--
- Pascual, K.-(2016).- PC- dice- hubo- fallos- proceso- electoral;- cuestiona- la- transmisión- preliminar.- *Hoy*.- Recuperado de:- <http://hoy.com.do/pc-dice-hubo-fallos-- proceso-electoral-cuestiona-la-transmision-preliminar/>.
- Smartmatic-(2015).-*Ciudad de Richmond probó tecnología electoral de vanguardia de cara a las elecciones generales de 2016*. - Recuperado de:- <http://www.smartmatic.com/es/experiencia/articulo/ciudad-de-richmond-probo-- tecnologia-electoral-de-vanguardia-de-cara-a-las-elecciones-generales-de-2016/>.
- Thompson, J.-(2002).-Democracia,-participación-y-derechos-humanos.-*Revista IIDH*, 34-35-(pp.-79-103).-San-José:-IIDH.
- Thompson, J.,-y-González, M.-(2004).-La-experiencia-reciente-de-América-Latina-y-su-aplicabilidad-a-un-país-como-Colombia.-*Memoria del Seminario Internacional sobre Modernización de Procesos Electorales*.- Recuperado de:- https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/3230.pdf.
- We- trust- voting- computers- (2012).- *The Netherlands return to paper ballots and red pencils*.- Recuperado de:- <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/English-> y- los-vínculos-allí-indicados.
- Yrivaren, J.-(2004).-Electrónica-y-democracia.-*Elecciones*,-3.-Lima.

José-THOMPSON

VOTO EN BLANCO

I. Definición

Forma- de- *comportamiento electoral* en la que el *elector* o la *electora* acude- a- votar- y- utiliza- la- boleta- electoral,- o- el- medio- de- votación- respectivo,- pero- lo- deja- en- blanco,- es- decir,- no- opta- por- ninguna-de-las-opciones-que-se-ponen-a-su-consideración.-

II. Elementos conceptuales

Para-lograr-una-conceptualización-precisa-y-útil-para-las-ciencias-sociales y para la comparación, es relevante definir este concepto

en un nivel de abstracción tal que permita incluir las propiedades esenciales-ya-mencionadas-en-la-definición,-pero-dejando-el-espacio-suficiente-para-incluir-las-propiedades-particulares-de-cada-país.-Por-ello-hay-que-distinguir-el-concepto-de-sus-causas-y-de-sus-efectos-o-consecuencias.-

En- la- definición- de- este- concepto- es- importante- evitar- hacer-juicios- generalizados- y- determinantes- sobre- por- qué- los- *electores* votan en blanco, o sea, sobre las causas de ese comportamiento, así-como-sobre-si-los-*votos en blanco*-se-contabilizan,-de-qué-forma- y- qué efecto tienen para el *resultado electoral*, en otras palabras, sobre-las-consecuencias-o-efectos-del-fenómeno.-Ello-es-así-porque-la-evidencia-empírica-que-se-manifiesta-en-el-contexto-de-cada-país-muestra-que-no-se-pueden-generalizar-causas-o-consecuencias,-como-por-ejemplo-cuando-se-observa-que-a-pesar-de-que-conceptualmente-suele identificarse al *voto en blanco* con el *voto nulo* (Driscoll- y- Nelson,-2014,-p.-548),-la-evidencia-empírica-señala-que-el-*voto en blanco*-no-siempre-es-nulo.-

Con ello también se facilita la independencia del *voto en blanco* de otros conceptos con los que se le vincula, como la *abstención electoral* o el *voto nulo* ya mencionado, precisamente porque a los tres- conceptos- se- les- identifica- con- una- causa- común,- como- es- la- desafección con la *política*, o porque en la identificación del *voto en blanco* con el *voto nulo* se le relaciona con un posible efecto o una consecuencia-común,-como-es-la-nulidad-del-*voto* que, sin embargo, como-ya-se-mencionó,-depende-de-cada-legislación-nacional.-

III. Diferencia con otros conceptos

El *voto en blanco* se distingue de la *abstención electoral* (Thompson,-2007,-pp.-266-286)-en-que-a-diferencia-de-ésta, en la que el *elector* no-acude-a-votar-y-no-ejerce-su-correspondiente-derecho,-en- el- primer- caso-sí-acude,-aunque-no-opte-por-ninguna-de-las-opciones-en-competencia.-El-*voto en blanco* se diferencia del *voto nulo* en que la nulidad del *voto* es una consecuencia que puede o no corresponder al *voto en blanco*,-dependiendo-de-la-legislación-de-cada-país-en-que-se-presente-este-fenómeno.-

Entre las causas de este comportamiento se suele contar la confusión,-la-apatía,-el-descontento-(Driscoll-y-Nelson,-2014,-p.-543),- la desafección con la *política* y el desencanto con la *democracia*, o se-considera-una-forma-de-expresar-el-descontento-hacia-los-partidos políticos-(Vázquez,-2012,-pp.-10-y-19),-por-lo-que-incluso-se-le-suele-denominar como *voto* de-protesta-(Superti,-s/f).-Sin-embargo,-como-ya-se-mencionó,-no-es-posible-hacer-generalizaciones-sin-considerar-espacio- y- tiempo- porque- el- contexto- hace- la- diferencia- (Nohlen,-2005).-

Las consecuencias del *voto en blanco* son diferentes en cada legislación- nacional.- Se- pueden- considerar- fundamentalmente- dos-variantes,- aunque- pueden- existir- diversas- combinaciones- de-ellas.- La primera es cuando el *voto en blanco* cuenta para efectos del universo- de- la- votación- válida,- con- todas- las- consecuencias- que-ello tiene para el *sistema electoral* en lo que toca a la conversión de *votos* en-escaños-o-en-puestos-de-gobierno.-La-segunda,-cuando- el *voto en blanco*-no-es-considerado-válido-y-sus-consecuencias-son-similares a las del *voto nulo*, es decir, cuando no cuenta para efectos del *sistema electoral*.-

IV. Ejemplos

Un-ejemplo-paradigmático-del-primer-caso-es-Colombia-(Freeman,-2014),-en-donde,

(...)-no-solo-se-le-reconoce-validez-sino-la-posibilidad-de-que,- bajo-ciertas-condiciones,-un-determinado-volumen-de-votos--en-blanco-obligue-a-repetir-una-elección.-También-lo-es-por-la-serie-de-prerrogativas-que-se-da-a-los-partidos-y-orga-ni-zaciones sociales que participan como promotores del voto en blanco-en-las-campañas-electorales-(Vázquez,-2012,-p.-34).

Precisamente- en- Colombia- se- ha- pronunciado- la- Corte- Constitucional- en- su- sentencia- C-490- de- 2011.- En- ella- estableció- que- el *voto en blanco*- es- “una- expresión- política- de- disentimiento,- abstención-o-inconformidad,-con-efectos-políticos”,-y-agrega-que:

(...)- constituye- una- valiosa- expresión- del- disenso- a- través- del-cual-se-promueve-la-protección-de-la-libertad-del-elector.-

Como consecuencia de este reconocimiento la Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular, tal como lo establece el parágrafo 1o. del artículo 258 de la Constitución (Vázquez, 2012, p. 35).

Un ejemplo de la segunda variante es México, en donde el artículo 288(2) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que es *voto nulo* “aquél expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente”. En este caso se identifica el *voto en blanco* con el *voto nulo*.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención electoral---Comportamiento electoral---Voto nulo

Bibliografía:

- Driscoll, A., y Nelson, M. J. (2014, septiembre). Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments. *Political Research Quarterly*, 67(3), 547-561.
- Freeman, D. E. (2014, marzo). *The Blank Vote Explained: Colombia's Biggest Electoral Gamble*. Recuperado de: <http://colombiareports.com/blank-vote-explained-colombia-biggest-electoral-gamble/>.
- Nohlen, D. (2005). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM/III.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 266-286). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Superti, C. (s/f). *The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?* Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/files/csuperti/files/blankasprotest_final.pdf?m=1455298855.
- Vázquez-Alfaro, J. L. (2012). El voto nulo (y el voto en blanco). *Cuadernos para el Debate 3, Proceso Electoral Federal 2011-2012*. México: IFE.

VOTO EXTRATERRITORIAL

I. Significado

El término *voto* en el extranjero designa a la posibilidad que reconoce la *legislación electoral* de un país para que los ciudadanos que se encuentran fuera de sus territorios puedan ejercer su derecho al *sufragio*. Si bien el desarrollo de esta voz se va a centrar en ese tema en específico por ser el más visible y desarrollado tanto en la dimensión legislativa como en la instrumental en América Latina y en otras partes del mundo, también se va a incorporar una breve referencia a una práctica que no por menos visible y extendida, resulta menos relevante desde el punto del derecho y las prácticas electorales: la de los países que admiten la posibilidad de que los residentes extranjeros dentro sus fronteras puedan tomar parte en algunos de sus *procesos electorales*. En este sentido, ya empieza a adquirir carta de naturalización el término de *voto extraterritorial* para establecer un campo semántico que comprenda ambas variantes que, en última instancia, resultan igualmente encomiables en términos del mayor reconocimiento, expansión y fortalecimiento de los *derechos políticos* de los migrantes.

En tiempos modernos, el origen de la figura del *voto* en el extranjero tiene como base la consideración dispensada en los Estados Unidos a los ciudadanos trasladados fuera del país para el cumplimiento de funciones militares, si bien en algunas de las experiencias pioneras a nivel internacional, como las de Australia o Nueva Zelanda, el criterio rector fue el de propiciar desde un inicio el mayor grado de inclusión electoral de todos los ciudadanos que se encontraran fuera de su territorio¹.

II. Actualidad (peso e importancia)

Desde el punto de vista del *derecho electoral* comparado, el reconocimiento y la regulación del *voto* en el extranjero no constituyen un fenómeno novedoso. Los primeros registros a escala mun-

1- Sobre el origen y evolución histórica del concepto, ver Ellis (2009).

dial datan de finales del siglo XIX y, en América Latina, a Colombia le corresponde el mérito de ser el país pionero en su práctica al iniciar su aplicación a principios de la década de 1960.

Sin embargo, no hay duda de que es en las últimas décadas cuando el tema ha adquirido especial visibilidad y relevancia, como lo prueba el hecho de que se pueda documentar la existencia de regulaciones en alrededor de 140 países, entre los que figuran 16 de América Latina, lo que representa más de 10% del total y sitúa a la región como una con los mayores índices de registros positivos en el mundo².

Si bien al analizar cada uno de esos casos en lo particular seguramente se encontraría que en la adopción de su respectivo dispositivo gravitaron de manera decisiva condiciones o exigencias altamente contextuales, no hay duda de que esa tendencia se inscribe y puede explicar también a la luz de algunos procesos y dinámicas de carácter global, sobre todo de aquellos que han creado un fuerte contexto de exigencia en favor del pleno reconocimiento y vigencia de los *derechos políticos* y, más en específico, de la universalización del *sufragio*.

Dos de esos procesos cuyas implicaciones resultan particularmente relevantes para el tema que nos ocupa, son, por una parte, una notable expansión y arraigo de normas, instituciones y prácticas democráticas y, por la otra, un fuerte repunte de los fenómenos migratorios internacionales. Bajo esta lógica, el *voto* en el extranjero vendría a representar, en cierta medida, una respuesta político-institucional muy consecuente y legítima a las prédicas y las exigencias de *democratización* y de universalización del *sufragio* que han alcanzado en este tiempo una magnitud y resonancia sin precedentes a escala global.

2- En la sección sobre datos comparados del portal en internet de la Red de Conocimientos Electorales ACE (www.aceproject.org) se pueden encontrar registros desagregados y más o menos actualizados sobre la situación del *voto* en el extranjero en el mundo. Para un recuento más detallado sobre la situación en los países de América Latina con información actualizada a 2015, ver Navarro (2016).

En este sentido, no deja de ser una paradoja que el repunte de los flujos migratorios internacionales y la reivindicación de los *derechos políticos* de las diásporas se den bajo un contexto en el que muchos Estados alrededor del mundo, y muy en especial los que se pueden considerar como de destino “natural” de la migración internacional, han revisado y endurecido sus políticas de inmigración y restringido de manera importante el acceso a los inmigrantes, sobre todo en condición irregular, procedentes de las zonas geográficas de menor desarrollo y potencial económico, o por lo menos los han colocado en una situación de mayor vulnerabilidad.³ Esta dinámica también influye y, en alguna medida, presiona para que la respuesta a las reivindicaciones del reconocimiento de *derechos políticos* de los migrantes internacionales provenga de sus Estados de origen y no de aquéllos en los que terminan residiendo de manera efectiva, pro- longada y, con frecuencia, irregular.

En todo caso, la valoración sobre la importancia que el *voto* en el extranjero puede tener para los distintos actores implicados puede plantearse en los siguientes términos:

- **Para la comunidad votante**- (residente o de paso por el extranjero).- Constituye una forma de mantener el vínculo con la comunidad política de la que se siente parte. A pesar de que el argumento está abierto a debate, también se suele asociar con la idea de que el aporte económico de la diáspora, a través de las remesas, le faculta para acceder a ciertos derechos, como el del *voto*.
- **Para el sistema político interno**.- Puede ser una forma de recuperar o mantener el contacto y de aprovechar las potencialidades y relevancia social de los compatriotas ausentes, o incluso de reparar una deuda histórica. Pero, además, puede ser parte de un esfuerzo de fortalecimiento o legitimación demo--crática.

3- Para conocer con mayor detalle las más recientes dinámicas y políticas relacionadas con los procesos migratorios a escala global se recomienda la lectura del reporte *International Migration Report 2015*, producido por UNDESA (2016), en especial la sección dedicada a la migración irregular, así como revisar los materiales e informes que genera periódicamente la Organización Internacional para las Migraciones.

- **Para la institucionalidad partidaria.**-Podría-ser-un-factor-clave-para-reconfigurar-la-correlación-de-fuerzas-en-lo-interno-del-país-y, si la legislación lo permite, mantener activas o abrir nuevas fuentes--de-financiamiento.
- **Para las autoridades electorales.**-Además-de-significar-su-inserción-en-una-dinámica-global-y-un-aporte-a-la-institucionalidad-democrática,-puede-abonar-en-favor-de-su-capacidad-de-gestión-y-credibilidad-siempre-que-aseguren-control-político-del-proceso,-estén- directamente- vinculadas- con- la- organización- y- cuenten- con los recursos suficientes y el tiempo necesario para que el dispositivo del *voto* en-el-extranjero-funcione-adecuadamente.-

III. Alternativas básicas de diseño e instrumentación

Más- allá- de- las- condiciones- y- exigencias- propias- de- cada- contexto,- que- pueden- diferir- significativamente- de- un- caso- a- otro,- la- configuración- de- cualquier- dispositivo- para- la- emisión- del- *voto* en- el- extranjero- implica- un- proceso- de- negociación,- acuerdo- y- toma-de-decisión-sobre-un-conjunto-de-elementos-básicos-que,-en-última- instancia,-terminan-confiriéndole-sus-principales-señas-de-identidad-y-atributos.-

A-partir-de-la-experiencia-comparada,-se-puede-sostener-que-son-cinco- los- elementos- básicos- que- permiten- caracterizar,- clasificar- y- contrastar- a- los- distintos- dispositivos- de- *voto* en- el- extranjero: A)-las-condiciones-de-elegibilidad;-B)-los-requisitos-para-el-registro;- - el- tipo- de- *elecciones* a- las- que- se- aplica;- D)- las- modalidades- para- la- emisión- del- *voto*;-E)-la-posibilidad-de-que-los-*electores* en- el- extranjero-cuenten,-además,-con-*representación política*.

A. ¿Quiénes califican como *electores*?

Esta es una primera gran definición, que predica sobre la naturaleza,-el-grado-de-inclusión-y-los-alcances-del-modelo-que-se-adopta-para- la- emisión- del- *voto* en-el-extranjero.-

El-enfoque-más-restrictivo-es-aquél-que-limita-la-posibilidad-de- acceder- a- la- condición- de- *elector* en-el-extranjero-a-los-ciudadanos-que- desempeñan- una- función- o- misión- oficial- fuera- de- su- país:-

integrantes-del-servicio-exterior-o-del-cuerpo-diplomático-acreditados-ante-otro-país,-funcionarios-que-representan-al-Estado-o-al-gobierno ante-organismos-internacionales-o-regionales,-miembros-de-fuerzas-militares- o- de- seguridad- desplegadas- en- el- extranjero- y,- de- ser- el- caso,-sus-cónyuges-o-familiares.-

Es-un-enfoque-que-excluye-toda-posibilidad-de-acceso-al- *voto* a cualquier tipo de emigrante en el sentido riguroso del término y, por consiguiente, de cualquier debate relacionado con las concepciones convencionales de la condición ciudadana y del acceso a la titularidad-y-al-ejercicio-de-los-*derechos políticos*-por-parte-de-la-díás-pora.- Desde- un- punto- de- vista- organizativo- y- logístico,- ofrece- las- ventajas- del- diseño- e- instrumentación- de- un- dispositivo- para- un- universo--fácilmente-delimitable-y-bajo-un-ambiente-más-controlable.

En-el-extremo-opuesto-se-ubican-los-dispositivos-que,-al-menos-en-principio,-no-imponen-algún-requisito-o-restricción-para-calificar-como *elector* en-el-extranjero-que-vaya-más-allá-de-los-que-se-exigen-dentro-del-país-para-alcanzar-la-condición-de-*elector*.-Los-requisitos-de *ciudadanía* (nacionalidad-y-edad),-como-quiera-que-se-le-conciba-o se acceda a ella, suelen representar el umbral de referencia en la mayoría--de-los-casos.-Esta-es-la-situación-que-impera-en-los-países-de-América-Latina.

Los requisitos y términos para el registro:

Escollos en el acceso

Lo-usual-es-que,-para-poder-ejercer-su-derecho-al-*voto*, los potenciales *electores* en-el-extranjero-tengan-que-cumplir-con-un-procedimiento-de-registro-adicional-al-que-se-verifica-dentro-del-país-y-que-no-necesariamente-lo-replica-en-sus-términos-y-requisitos.-La-legislación-comparada muestra una notable cantidad de variantes en los términos y condiciones para el registro que, de una u otra forma, y en mayor o menor medida, terminan restringiendo las posibilidades-- de-acceso- al- ejercicio- del- derecho- al- *voto* fuera del territorio--nacional.-

Para- dar- una- idea- de- las- implicaciones- y- complicaciones-que- pueden- derivarse- de- procedimientos- previstos- para- el- registro, se

pueden- considerar,- a título- ilustrativo,- algunos- elementos- básicos,- como-la-modalidad,-el-lugar,-los-plazos-y-los-documentos-de-identificación-requeridos.-

En cuanto a la modalidad se puede distinguir, a **grosso modo**, entre la variante estrictamente presencial, que implica la comparecencia personal del interesado para presentar la solicitud o realizar el trámite- registral- requerido,- y las que genéricamente se podrían denominar- a distancia,- en las cuales el interesado no tiene que comparecer personalmente para llevar a cabo las formalidades requeridas,- pues lo puede realizar vía electrónica o postal.- Casi por definición se puede sostener que la modalidad presencial tiende a imponer,- en la mayoría de los casos,- fuertes restricciones de acceso,- en tanto que las variantes a distancia ofrecen mayores posibilidades y facilidades para llevarlo a cabo.

En el caso de una modalidad presencial y en sitios de difícil acceso,- los plazos y/o los horarios pueden representar un problema- adicional- para llevar a cabo el trámite de registro para el grueso de los potenciales *electores* (al menos por los tiempos o costos involucrados).- Por lo general,- y en razón de imperativos presupuestales- y/o logístico-administrativos,- los plazos tienen una menor- duración- que los que aplican en el país y su fecha de cierre suele ser previa para poder realizar las compulsas y validaciones necesarias.-

En las modalidades de emisión del *voto* por la vía postal puede suceder con facilidad que los plazos para realizar el registro como *elector* en el exterior resulten tan anti-climáticos y distantes de la fase culminante del proceso, que los potenciales *electores* no los tengan presentes o no tengan idea de quiénes van a competir.- Además de lo anterior,- hay que ponderar que si el registro se circunscribe a días y horas hábiles o a horarios oficiales más breves,- se pueden reducir aún más las posibilidades de acceso de muchos potenciales *electores*.-

El grueso de los problemas aquí esbozados puede quedar zanjado o,- por lo menos,- mitigado en buena medida,- a través de las modalidades de registro a distancia por vía electrónica y en línea.-

Los documentos de identificación exigidos constituyen un requisito que también puede conspirar seriamente contra las expectativas o exigencias de inclusión de los potenciales *electores* que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad por su condición migratoria en el extranjero.- Su resorte de exclusión puede operar en un doble sentido: primero por la naturaleza de los documentos mismos de identificación que se exijan para solicitar o tramitar el registro; segundo, por la posibilidad de que, en caso de carecer de ellos, se les pueda obtener en o desde el extranjero.-

Es claro que si se exigen documentos de identificación vigentes (cuyo periodo de validez no haya expirado) pero que, además, de ser el caso, no se pueden obtener o renovar estando en el extranjero, ya sea acudiendo a recintos oficiales o vía internet, por ejemplo, se pueden reducir drásticamente o de plano cancelar las posibilidades de acceso de quienes carecen de ellos y no están en condiciones de volver al país para obtenerlos o renovarlos.-

Las modalidades para la emisión del voto: El rango de opciones

Las variantes que pueden identificarse alrededor del mundo se pueden agrupar en dos grandes categorías: las presenciales y las remotas.- Esta clasificación ofrece la ventaja de diferenciar y contrastar a un mismo tiempo tres elementos básicos: 1)- el mecanismo empleado para la emisión del *voto*; 2)- el grado de control o supervisión que ejerce la autoridad sobre el ambiente dentro del que se efectúa tal acto; 3)- su accesibilidad, cobertura y alcances.

Las modalidades presenciales implican, como su denominación lo sugiere, la comparecencia personal del *elector* en un sitio o recinto especialmente habilitado para la emisión del *voto*, el cual es instalado y controlado por la autoridad competente, que además se encarga de verificar la identidad de los *electores*.- La emisión del *voto*, y por lo regular también su conteo, se da en un ambiente controlado por la autoridad, la cual puede estar constituida por personas que representan al *organismo electoral* o a otra institución a la que la ley les confiere la facultad de organizar los comicios en el exterior,-

como, -por ejemplo, -el personal adscrito a las representaciones diplomáticas o consulares.-

La segunda variante es la que agrupa las modalidades de *voto* remoto o a distancia, que en lo esencial comprenden la electrónica vía-internet y la postal. -A esas dos variantes tan disímboles se les puede agrupar bajo una misma categoría por razones que tienen más que ver con las posibilidades que ofrecen en términos de accesibilidad, -cobertura y alcances, -que por el hecho de que se verifiquen en un ambiente que no es controlado directamente por la autoridad, en asuntos tan sensibles como la verificación de la identidad de los *electores* o las garantías de secrecía y seguridad en la emisión del *voto*.-

En efecto, -al menos- en teoría, -la vía postal y el internet tienen la virtud de facilitar el acceso y ampliar la cobertura de los dispositivos para votar desde el extranjero en la medida en que no están subordinados a la existencia de una infraestructura física o capacidad instalada fuera del país que los torne viables. -Ello no obsta para que su instrumentación plantee algunas complejidades y para que entre ambas variantes se puedan apreciar notables diferencias.-

Por decir lo menos, -la vía postal puede hacer depender la solvencia y eficacia de todo el dispositivo de la red y calidad de los servicios postales, -elementos que están fuera del control de la autoridad electoral y de los potenciales beneficiarios.- Además, -exige un importante ajuste en los tiempos previstos para la organización y logística del proceso en su conjunto (registro de *candidaturas* e impresión de papeletas y documentos electorales, -por ejemplo)- para adecuarse a las necesidades de emisión del *voto* (oportuna distribución y devolución de las papeletas). -Con todo, -no hay duda de que la vía postal ofrece, -*vis à vis*, una modalidad presencial, mayores posibilidades de acceso a *electores* ubicados en zonas donde no existen representaciones diplomáticas o no se tiene previsto instalar *mesas de votación*.-

Al menos en términos de potencial accesibilidad y efectividad, -parece estar fuera de discusión que el *voto* por internet (y en un futuro próximo, -a través de otros medios electrónicos), -es el que-

puede ofrecer las mayores ventajas tanto para el *elector* como para la autoridad. Desde luego, sus atributos y la pertinencia de su implantación no pueden ni deben desentenderse de los debates relacionados con las brechas digitales y sus implicaciones prácticas, sobre todo cuando se trata de llevar el *voto* a diásporas masivas conformadas en buena medida por migrantes laborales. Sin embargo, es claro que se trata de una opción muy asequible, incluso en términos financieros, para dar respuesta a muchos retos y complejidades prácticas que no tengan como único asidero una manifiesta cultura de desconfianza hacia las instituciones y procedimientos político-electorales.

D. El tipo de elecciones en los que aplica

La determinación sobre el tipo de *elecciones* a las que se puede votar desde el extranjero —ya sea que sean sólo las de carácter nacional o si se extienden a las subnacionales o, incluso, si comprenden, de ser el caso, instrumentos de *democracia directa*, como los referendos o las *revocatorias de mandato*, o las de carácter supranacional—, tiene desde luego que ver, en un primer momento, con factores o valoraciones de orden jurídico y/o político-institucional.

Entre los factores que pueden influir y que hay que considerar en las definiciones que se tomen a este respecto, se pueden destacar: el tipo de Estado (federal o unitario) y la consecuente división político-administrativa y de esferas de competencia entre los diferentes órdenes de *gobierno*; la *forma de gobierno* (presidencial o parlamentaria); el tipo de parlamento nacional (uni- o bicameral) y, de manera muy señalada, los sistemas utilizados para elegir a las distintas autoridades.

En términos prácticos, no hay duda de que el diseño y la instrumentación de dispositivos para votar en *elecciones* nacionales y para cargos unipersonales revisten menores desafíos y complejidades que los necesarios para integrar asambleas colegiadas o elegir representantes a cargos subnacionales. Desde luego, buena parte de las complejidades organizativas y logísticas que puede suponer la emisión del *voto* en el extranjero para distintos tipos de *elecciones*

se reducen, e incluso se pueden eliminar, mediante la adopción de dispositivos-de-votación-electrónica,-pero-ya-se-ha-señalado-que-su-adopción puede plantear otro tipo de dilemas y que, en todo caso, requiere-altas-dosis-de-confianza.

La representación política de la diáspora:

Un paso adelante en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos

La-idea-de-que,-además-de-participar-activamente-en-la-*elección* de gobernantes- o legisladores- en- su- país- de- origen,- los- residentes- en- el- extranjero- deben- tener- la-posibilidad- de-elegir- a- sus-propios-representantes--ante-la-legislatura-nacional-o,-incluso,-el-derecho-de-postularse-a-determinados-cargos-electivos,-ha-ido-cobrando-fuerza-de-forma-gradual-en-distintas-partes-del-mundo.-Ya-hay-varios-países-que-han-adoptado-disposiciones-legales-al-respecto.-

Esta-tendencia,-aunque-aún-incipiente,-representa-una-clara-ex-pansión en el reconocimiento de los *derechos políticos* de los residentes-en-el-extranjero,-que-potencia-algunos-de-los-objetivos-que-se-persiguen-con-el-simple-reconocimiento-de-su-derecho-al-*voto* activo.-

Sea-como-resultado-del-interés-de-las-autoridades-estatales-por-estrechar--los-vínculos-y-reconocer-la-importancia-de-sus-emigrantes-o-de-la-capacidad-de-presión-política-de-los-grupos-organizados-de-diáspora,-lo-cierto-es-que-la-garantía-de-*representación política* (vía-escaños-reservados-en-el-parlamento-nacional)-abre-a-los-residentes-en-el-extranjero-no-sólo-la-oportunidad-de-promover-sus-visiones-e-intereses en la agenda legislativa, sino la de involucrarse activamente en-la-discusión-y-en-las-definiciones-sobre-temas-de-interés-nacional.-

IV. Panorama de América Latina

Voto en el extranjero

El-Cuadro-1-resume-algunas-de-las-principales-características-de-los-dispositivos-que-han-adoptado-los-16-países-de-la-región-cuyas-legislaciones reconocen el *voto* de-sus-ciudadanos-en-el-extranjero.- A-la- fecha- en- que- se- adoptó- la- legislación- correspondiente- se- ha-

agregado-entre-paréntesis-la-del-año-en-que-se-inició-su-aplicación-o-se-tiene-previsto-hacerlo.

Representación política de la diáspora

La tendencia progresiva en el reconocimiento de *derechos políticos* de la diáspora alcanza, hoy en día, una de sus expresiones más acabadas en la adopción de dispositivos legales que garantizan su representación parlamentaria por la vía de escaños reservados. Si bien hasta ahora sólo la legislación de tres países (Colombia, Ecuador y República Dominicana) reconoce y garantiza este derecho, es pertinente destacar que se trata de una reivindicación que está siendo enarbolada por la diáspora de otros países de la región, por lo que es previsible su expansión en un futuro próximo. (Cuadro-2).

Voto de los extranjeros residentes en el país

Si se examina con detalle el tema se puede advertir que, en rigor, el derecho que reconoce la legislación de algunos países a los extranjeros que cumplen ciertos requisitos para poder votar en ciertas *elecciones*, sobre todo a nivel local, no es precisamente el némesis del *voto* en el extranjero, ni tampoco suele tener la misma visibilidad y relevancia. A pesar de ello, no hay duda que se inserta por méritos propios en varias de las líneas de reflexión que suscita el tema del *voto* en el extranjero en la medida en que tiene prédica sobre la ampliación y el fortalecimiento de los *derechos políticos* de los migrantes en un contexto de migración internacional, de procesos de globalización y de redefinición de las nociones convencionales de *ciudadanía*.

En todo caso y aunque, por lo general, se encuentre claramente acotada y restringida, no deja de representar un signo positivo y progresivo que existan diez países en la región en los que el ordenamiento jurídico contemple expresamente la posibilidad de que los extranjeros residentes en su territorio puedan tomar parte en algunos procesos comiciales. (Cuadro-3).

Cuadro 1: Principales características de los dispositivos adoptados por los países de la región para el voto extraterritorial

País	Año de adopción	Modalidad de registro	Modalidad de votación	Tipo de elecciones a las que aplica
Argentina	1991 (1993)	Personal e internet	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)
Bolivia	2009 (2009)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Consultas Revocatoria de <i>mandato</i>
Brasil	1965 (1989)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales
Chile	2013 (2017)	Personal e internet	Presencial	Presidenciales Consultas
Colombia	1961 (1962)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras) Consultas
Costa Rica	2012 (2012)	Personal en embajadas y consulados o dentro del país	Presencial	Presidenciales Consultas
El Salvador	2012 (2012)	Personal e internet	Postal	Presidenciales

País	Año de adopción	Modalidad de registro	Modalidad de votación	Tipo de elecciones a las que aplica
Ecuador	2002 (2012)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas
Guatemala	2016 (2019)	Por definir	Presencial	Presidenciales
Honduras	2001 (2002)	Personal en embajadas y consulados (sólo en EE.UU.)	Presencial	Presidenciales
México	2005 (2006)	Personal, postal y por internet	Mixta (postal y electrónica)	Presidenciales Legislativas (sólo senado)
Panamá	2006 (2006)	Personal e internet	Mixta (postal y por internet)	Presidenciales
Paraguay	2012 (2013)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (sólo senado)
Perú	1979 (1980)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas Consultas
República Dominicana	1997 (2004)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)
Venezuela	1993 (1998)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Consultas

Cuadro 2: Reconocimiento de *derechos políticos* a nacionales en el extranjero

País	Características del dispositivo
Colombia	Uno de los 166 escaños que integran la Cámara Baja.
Ecuador	Seis de los 132 escaños que integran la Asamblea Nacional. Los <i>electores</i> en el extranjero se distribuyen en tres circunscripciones o distritos extraterritoriales, y en cada uno se eligen dos representantes.
República Dominicana	Siete de los 190 escaños que integran la Asamblea Nacional. Los <i>electores</i> en el extranjero también se distribuyen en tres distritos ultraterritoriales, en uno se eligen tres representantes y otros dos por igual.

Cuadro 3: Países de la región que contemplan el *voto* de extranjeros residentes en sus comicios

País	Descripción
Argentina	En la provincia de Buenos Aires se permite el <i>voto</i> de los extranjeros tanto para <i>elecciones</i> provinciales como municipales. En la provincia de Santa Fe se permite el <i>voto</i> de los extranjeros para las <i>elecciones</i> municipales
Bolivia	La ley permite el <i>voto</i> de los extranjeros en los <i>procesos electorales</i> municipales cuando acrediten residencia legal en el municipio de al menos dos años.
Brasil	La Constitución Política permite, derivado de un acuerdo de reciprocidad, el <i>voto</i> de los portugueses que residan en el país, para cualquier tipo de <i>elección</i> .
Chile	La Constitución Política dispone que los extranjeros avecindados en el país por más de 5 años y que cumplan con los requisitos previstos al efecto, podrán ejercer el derecho de <i>sufragio</i> en los casos y formas que determine la ley (presidente, diputados, locales y plebiscitos).

País	Descripción
Colombia	Los extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 18 años, estén inscritos en el <i>registro electoral</i> , posean visa de residente, cedula de extranjería y acrediten al menos 5 años de residencia continua e ininterrumpida, pueden votar en las <i>elecciones</i> y consultas populares de carácter municipal y distrital del último lugar donde hayan fijado su domicilio.
Ecuador	La Constitución Política faculta a los extranjeros que llevan al menos 5 años residiendo de forma legal en Ecuador, cuentan con una cédula de residencia y consten en el <i>registro electoral</i> , para votar en <i>elecciones</i> provinciales, municipales y parroquiales.
Paraguay	De acuerdo con la Constitución, los extranjeros que radican de manera definitiva en el país pueden votar en <i>elecciones</i> municipales, pero para tal efecto deben estar matriculados en el registro de identidad electoral y contar con la cédula de identidad de los extranjeros.
Perú	Los extranjeros pueden votar para <i>elecciones</i> municipales únicamente. Para ello deben estar inscritos en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en Perú, residir legalmente por más de 2 años continuos previos a la fecha de las <i>elecciones</i> municipales y sufragar con un documento emitido exclusivamente para la <i>jornada electoral</i> .
Uruguay	La Constitución Política dispone que tienen derecho al <i>sufragio</i> , sin necesidad de obtener previamente <i>ciudadanía</i> legal, los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de 15 años, por lo menos, en el país (presidente, diputados, locales).
Venezuela	De acuerdo con la Constitución, los extranjeros que hayan cumplido 18 años de edad, con más de 10 años de residencia en el país, que estén inscritos en el <i>registro electoral</i> y no posean inhabilitación para ejercer el <i>sufragio</i> , pueden participar en las <i>elecciones</i> parroquiales, municipales y estatales.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones-electorales---Ciudadanía---Derechos-políticos---Identificación- electoral--
-Inclusión-política---Representación-política---Sufragio-activo-y-pasivo---Voto- electrónico

Bibliografía:

- Adam,- C.,- y- Devillard,- A.- (eds.)- (2008).- *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration, Including and Assessment on the Conditions and Formalities Imposed by each Member State for Newcomers.*-Ginebra:-OIM.
- Baubock,- R.- (2006).- Migration- and- Citizenship:- Legal- Status,- Rights- and- Political- Participation.-*IMISCOE Reports.*-Amsterdam-University-Press.-
- Baubock,-R.- (1994).-*Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration.*-Reino-Unido:-Edward-Elgar-Publishing.-
- Calderón-Chelius,-L.- (2003).-*Votar en la distancia.*-México:-Instituto-Mora.-
- UNDESA.- (2016).-*International Migration Report 2015.*-Nueva-York:-UNDESA.-
- Durand,- J.,- y- Schiavon,- J.- (coords.)- (2010).- *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional.*-México_-CIDE.
- Ellis,-A.- (2009).-Historia-y-política-del-voto-en-el-extranjero.-En:-Ellis,-A.,-Navarro,-C.,- Morales,-I.,-Gratschew,-M.,-y-Braun,-N.-*Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional.*-(pp.50-74).-México:-IDEA/IFE.
- Emmerich,-G.-E.,-y-Alarcón,-V.- (eds.)- (2015).-*Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas.*- México:- Universidad- Autónoma- Metropolitana/IDH/ CAPEL.-
- Navarro- C.- (2016).- *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina.*- México:- INE/PNUD.
- Sojo,- C.- (2002,- abril).- La- noción- de- ciudadanía- en- el- debate- latinoamericano.- *Revista CEPAL*,-76.
- Soysal,-Y.- (1994).-*Limits of Citizenship. Migrants and the Post National Membership in Europe.*-Chicago:-The-Chicago-University-Press.

Carlos-Marino NAVARRO-FIERRO

VOTO NULO

A-diferencia-del-voto en blanco –cuyo votante participa pero se abstiene de elegir– y de los *sufragios* positivos que se emiten por

algún candidato o partido con registro legal, los *votos nulos* conforman una categoría negativa y heterogénea, ambivalente y residual.

En una perspectiva jurídica, un *voto* es “nulo” cuando no se puede determinar con certeza a favor de qué persona u organización fue emitido. Las definiciones varían en sus formulaciones pero coinciden en lo fundamental: establecen una categoría específica para distinguir los *sufragios* con elecciones claras de aquellas boletas que, por razones diversas, no permiten identificar las preferencias del *elector*. Con escasas excepciones (**infra**), los *votos nulos* y blancos se consideran como errores sin validez ni efectos, por lo que se descartan del total de *sufragios* válidos y no se consideran en la asignación de los cargos ni de las prerrogativas financieras y legales¹.

Pero el consenso se rompe cuando se discute el sentido de la anulación del *voto* y sus consecuencias para una representación legítima y democrática. ¿Se trata de errores involuntarios atribuibles a la ignorancia e indiferencia, o reflejan actos deliberados de rechazo de los contendientes? ¿Se relacionan con la complejidad e inteligibilidad del sistema político electoral, o son expresiones intencionales de hartazgo ciudadano y de protesta cívica?

Dichas disyuntivas indican que el *voto nulo* se compone de comportamientos con significados opuestos. Con todo y su heterogeneidad, la categoría es útil porque identifica el conjunto de boletas sin preferencias claras: porque están dañadas o incompletas, porque apoyan a más de un contendiente o partido no coaligado, por algún error de procedimiento, porque se anota algo o se tacha el conjunto de la boleta, porque el mismo *elector* o un tercero la inválida intencionalmente (*voto* de protesta/prácticas fraudulentas), o bien porque ésta queda en blanco (sobres vacíos/boletas sin marcas). Se trata, en suma, de una categoría residual e híbrida que aglutina errores y conductas con sentidos sumamente diversos, cuya pluralidad ha sido documentada al menos desde las *elecciones* de

1- Para una buena revisión, comparada y sintética, de la legislación vigente en Europa y América Latina (con énfasis en México y en sus entidades federadas), véase el trabajo de Vázquez-Alfaro (2012).

1881-en-Francia-(Déloye-e-Ihl,-1991)-y-los-comicios-de-1949-1961-en-Alemania-(Stief bold,-1965)².

Una lectura parcial se centra en los *votos* blancos/con- escritos- de- rechazo- y- alega- que- el- *voto nulo* debe interpretarse como una expresión- deliberada- de- protesta- cívica.- Dicha- reivindicación- se- remonta a la instauración revolucionaria del *sufragio* a principios del siglo-XIX-y-retoma-fuerza-recientemente-en-Europa-y-Latinoamérica,- donde distintos movimientos militan por el reconocimiento legal del *voto* “inválido”-(Zulfikarpasic,-2001).-Ello-se-refleja-en-algunas-*reformas electorales*.-Desde-2008,-la-legislación-mexicana-establece- así-el-recuento-de-los-*sufragios* en aquellos distritos donde la parte de-nulos-supera-la-diferencia-entre-los-dos-partidos-más-votados.-En-España-y-en-Colombia-el-*voto en blanco*-ahora-se-considera-incluso- en la asignación de los cargos y, si se vuelve mayoritario, se tienen que repetir las *elecciones*,-como-también-ocurre-en-Guatemala-desde-2016³.

Como el *sufragio* nulo, el blanco adquiere significados diversos, incluyendo- expresiones- de- conformismo,- indiferencia,- apatía- o- protesta-- cívica.- En- muchas- comunidades- rurales- la- participación- electoral se asocia con presiones sociales y una opción para los indecisos-es-acudir-a-las-urnas-sin-expresar-ninguna-preferencia-personal-- (Pion,- 2010).- En- situaciones- autoritarias,- el- *voto blanco* también permite- expresar- discretamente- la- inconformidad- política,- como

2- Nótese que,- dentro- de- esta- amplia- gama- de- posibilidades,- los- votos- “inválidos”- pueden- ser-anulados-errónea-o-intencionalmente-(por-el-mismo-*elector*-o-por-otra-persona),-por- confusión,-falta-de-información-o-ignorancia-del-procedimiento,-por-apatía-o-indiferencia,-o- por-el-rechazo-deliberado-de-la-oferta-política-(*voto*-de-protesta).-Por-ello,-muchos-*electores* no tienen conciencia de la nulidad de sus *sufragios*.

3- Desde-la-reforma-electoral-de-2016-el-*voto nulo* también es causa de nulidad y repetición de las *elecciones*-en-Guatemala,-cuando-éste-rebasa-el-número-de-*votos*-válidos.-En-Colombia,- el *voto en blanco* se reconoce incluso como un *voto* de protesta y las boletas reservan una opción-explicita-con-este-fin.-Como-en-España,-los-*sufragios* en blanco no son considerados en-la-distribución-de-los-escaños-pero-sí-inciden-en-la-definición-del-umbral-para-que-una-*lista*-acceda-a-la-representación-legislativa.-Asimismo,-si-este-tipo-de-comportamiento-se- vuelve mayoritario, las *elecciones*-tienen-que-repetirse-una-vez-(Vásquez-Alfaro,-2012),- como-es-ahora-el-caso-en-Guatemala.-Esto-puede-tener-efectos-inesperados:-al-aumentar- la cantidad de *votos*- válidos,- se- vuelve- más- difícil- para- un- partido- pequeño- alcanzar- el- umbral-requerido-de-3%-para-acceder-a-la-representación-legislativa.-De-esta-forma,-el-*voto en blanco*-puede-perjudicar-a-los-partidos-pequeños-e-incrementar-la-desproporcionalidad- a-favor-de-los-partidos-más-votados.

fue documentado en Cuba (Habel, 2005)⁴. En Argentina, el llamado “voto bronca” movilizó al 21.3% de los *electores* en las legislativas de 2001 y anunció el colapso del sistema tradicional de partidos (Basset, 2003). En algunas ciudades de Colombia el *sufragio* blanco contestatario ha sido incluso tan masivo que obligó a repetir los comicios (Cartagena en 2005, Bello en 2011). En Bolivia, finalmente, la polémica *elección* de los jueces nacionales en 2011 se soldó en una tasa récord del 60% de *votos blancos/nulos* (Driscoll y Nelson, 2014).

Sin embargo, la preocupación legítima por ampliar las vías de participación democrática no debe propiciar nuevas confusiones. Ahora los colombianos pueden tachar una casilla denominada “*voto en blanco*” pero las boletas sin marcas son contabilizadas como *votos nulos* y carecen de validez jurídica. De forma general, es imperativo preservar el rigor conceptual. El *voto nulo* capta los errores que se cometen inevitablemente durante la emisión del *sufragio* e incluye el conjunto de boletas sin preferencias positivas claras; está compuesto por una gran diversidad de comportamientos que impiden atribuirle un significado único. Por ello, las investigaciones académicas avanzan al menos cuatro interpretaciones del fenómeno.

Una de las más sólidamente establecidas subraya el peso explicativo de las variables socioeconómicas y geográficas (McAllister y Makkai, 1993). Ningún procedimiento humano es infalible y el error electoral es irreducible. Generalmente, la distribución territorial y sociodemográfica del *voto nulo* se asocia significativamente con los niveles de ruralidad, dispersión demográfica y analfabetismo, educación, religiosidad y etnicidad, migración, marginación y pobreza, así como con otros déficits de inclusión sociopolítica. Ésta contrasta con el perfil del *voto* de protesta, más ilustrado e implicado, informado y proactivo (Driscoll y Nelson, 2014; Sonnleitner, 2013).

Sin embargo, la varianza total explicada puede ser débil e indicar la heterogeneidad de una categoría residual fundamentalmente híbrida. De ahí el interés de considerar otras variables político-

4- Cuando un régimen moviliza a sus ciudadanos mediante medios coercitivos sin eliminar la secrecía del *sufragio*, muchos ciudadanos acuden a las urnas para evitar sanciones pero no expresan ninguna preferencia electoral. En algunas casillas, los *votos blancos* y *nulos* pueden superar los *votos válidos* e indicar así el rechazo tácito a los candidatos oficiales.

institucionales- que- pueden- facilitar/dificultar- la- emisión- correcta- del *sufragio*, particularmente el *voto obligatorio*, el rango de las opciones-y-la-inteligibilidad-de-la-oferta-política,-el-tipo-de-*voto* y el-diseño-de-la-boleta,-la-magnitud-distrital-y-la-reelección, etcétera (Kouba-y-Lysek,-2016;-Ugglá,-2008;-Power-y-Garand,-2007).

En-tercer-lugar,-una-literatura-creciente-investiga-el-carácter-disruptivo-y-crítico-del-*voto nulo*.-En-ese-caso-se-acepta-que-cantidades-significativas de boletas son anuladas de forma deliberada, como sucede-con-la-expresión-protestataria-del-*voto en blanco*.-Dicha-hipótesis adquiere relevancia en coyunturas en las que los *votos nulos* incrementan inusualmente como consecuencia de movimientos o consignas de *voto*, - como- ocurrió- en- Argentina- en- 2001- (Basset,-2003),-en-México-en-2009-(Sonnleitner,-2013)-y-en-Bolivia-en-2011-(Driscoll-y-Nelson,-2014).

Finalmente,-el-*voto nulo*-también-puede-revelar-prácticas-fraudulentas-en-situaciones-(semi-)autoritarias,-en-las-que-se-coacciona-el-*voto* o se anulan masivamente los *sufragios* opositores.-Ello-se-refleja- en- casillas- con- proporciones- totalmente- atípicas,- de- o- sin- boletas- anuladas,-como-sucede-en-Cuba-(Habel,-2005)-y-como-ocurrió-en- muchas- regiones- periféricas- de- México- hasta- 1994- (Sonnleitner,-2013).

Desde-una-perspectiva-pluralista,-resulta-legítima-la-propuesta- de ampliar el rango de opciones al incluir la posibilidad de votar intencionalmente-en-blanco,-como-ya-se-hace-en-Colombia.-Con-ello,-se-reconocería-legalmente-una-práctica-centenaria-cuyos-significados- siguen siendo oscuros y cuya magnitud merece ser valorada en su justa- dimensión.- Ello- también- exige- una- distinción- clara- entre- el- derecho- de- participar- electoralmente- sin- hacer- ninguna- elección- entre- los- candidatos- o- partidos- contendientes, y la necesidad de descartar aquellos *sufragios* cuya-preferencia-no-puede-ser-determinada.-En- cualquier-caso,-es-menester-reservar-una-categoría-explicita-para-el- *voto nulo* que no puede ni debe confundirse con los *votos en blanco*, sean éstos activos o pasivos, accidentales o deliberados, de protesta o-conformistas.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención-electoral---Calidad-de-la-democracia---Voto-en-blanco-

Bibliografía:

- Basset,-Y.-(2003,-enero-junio).-Las-elecciones-en-la-Argentina:-Entre-dispersión-política-y-voto-bronca.-Revista-ALCEU-(Universidad-de-Rio-de-Janeiro,-Brasil),-3-(6),-266-286.
- Déloye,-Y.,-e-Ihl,-O.-(1991,-abril).-Des-voix-pas-comme-les-autres.-Votes-blancs-et-votes-nuls- aux- élections- législatives- de- 1881.- *Revue Française de Science Politique*,- 41-(2),-141-170.
- Driscoll,-A.,-y-Nelson,-M.-(2014).-Ignorance-or-Opposition?-Blank-and-Spoiled-Votes-in-Low-Information,-Highly-Politicized-Environments.-*Political Research Quarterly*, 67-(3),-547-561.
- Habel,-J.-(2005).-Pourquoi-vote-t-on-à-Cuba?-En:-Blanquer,-J.-M.,-Quanquin,-H.,-Zumello,-C.,-y-Sonnleitner,-W.-(dirs.).-*Voter dans les Amériques*,-(pp.-197-202).-París:-Institut-des-Amériques,-Institut-des-Hautes-Etudes-de-l'Amérique-Latine-Université-Paris-III.
- Kouba,- K.,- y- Lysek,- J.- (2016).- Institutional- Determinants- of- Invalid- Voting- in- Post-Communist-Europe-and-Latin-America.-*Electoral Studies*,-41-(1),-92-104.
- McAllister,-I.,-y-Makkai,-T.-(1993,-marzo).-Institutions,-Society-or-Protest?-Explaining-Invalid-Votes-in-Australian-Elections.-*Electoral Studies*,-12-(1),-23-40.
- Pion,- G.- (2010).- Le- vote- blanc- et- nul- en- Wallonie:- Analyse- écologique- et- individuelle.- *Belgeo*,-3.-Recuperado-de-<http://belgeo.revues.org/6441>.
- Power,-T.,-y-Garand,-J.-(2007).-Determinants-of-Invalid-Voting-in-Latin-America.-*Electoral Studies*,-26,-432-444.
- Sonnleitner,-W.-(2013).-El-lado-gris-oscuro-de-la-participación-electoral:-¿Cómo-interpretar-los-votos-nulos-en-su-pluralidad?-En:-Alvarado,-A.-(coord.).-*México: Democracia y sociedad más allá de la reforma electoral 2007-2008*.-México:-El-Colegio-de-México/TEPJF.
- Stiefbold,-R.-(1965,-junio).-The-Significance-of-Void-Ballots-in-Western-German-Elections.-*The American Political Science Review*,-59-(2),-391-407.
- Ugla,-F.-(2008).-Incompetence,-Alienation,-or-Calculation?-Explaining-Levels-of-Invalid-Ballots-and-extra-Parliamentary-Votes.-*Comparative Political Studies*,-41-(8),-1141-1164.
- Vázquez-Alfaro,-J.-L.-(2012).-El-voto-nulo-(y-el-voto-en-blanco).-*Cuadernos para el Debate* (Instituto-Federal-Electoral,-México),-3.
- Zulfikarpasic,-A.-(2001).-Le-vote-blanc:-Abstention-civique-ou-expression-politique?-*Revue Française de Science Politique*,-1-2,-247-268.

Willibald-SONNLEITNER

VOTO OBLIGATORIO

Ver OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

VOTO PREFERENTE

La modalidad de *voto* en los *sistemas electorales* varía según la voluntad política que exprese cada ordenamiento jurídico. La premisa es que cada país, conforme a sus circunstancias, establece la forma de *voto* para el ejercicio del *sufragio* que mejor estime conveniente. El *voto preferente* es una de las alternativas existentes.

El Diccionario de la Lengua Española define preferente como “que tiene preferencia o superioridad sobre algo”. Por su parte, preferencia, en la segunda de sus acepciones, refiere a “elección de alguien o algo entre varias personas o cosas” (Real Academia Española, s/f). Consecuente con su etimología, el *voto preferente* se entiende como una modalidad de votación que permite al *elector* escoger quiénes ocuparán los primeros lugares en las listas de *candidaturas* o nóminas que presentan los *partidos políticos*. Dicho de otra manera, mediante el *voto preferente* el *elector* puede manifestar su preferencia política y obviar la rigidez de las nóminas partidarias.

Los orígenes de esta modalidad se encuentran en la configuración de *circunscripciones electorales* plurinominales en la Europa Occidental del siglo XIX (Ortega, 2004, p. 49), y funciona “reorganizando” la nómina y adjudicando los escaños en disputa de conformidad con la prelación definida por los propios votantes (Brenes y Matarrita, 2012, p. 46). Este sistema puede aplicarse tanto en listas abiertas como en listas cerradas y desbloqueadas.

En las listas abiertas, el *elector* se encuentra habilitado para votar por cualquier *candidatura* e incluso por personas que en un inicio no figuraron en la selección partidaria. Al respecto, Nohlen señala que el *voto preferente* por lista abierta “le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir

candidatos-de-listas-diferentes,-conformando-así-su-propia-lista.-Las-listas-de-partidos-sólo-constituyen-aquí-una-propuesta”-(2007,-p.-300).

Por- su- parte,- en- las- *listas* cerradas y desbloqueadas el *elector* hará-su-elección-de-orden-dentro-de-la-nómina-previamente-escogida- por el partido, lo cual “le brinda al elector la oportunidad de alterar la-disposición-de-los-candidatos-en-la-lista-del-partido,-dejando-en-sus-manos-la-decisión-de-quién-debe-representar-al-partido”-(Nohlen,-2007,- p.- 300).- En- su- esencia,- el- *voto preferente*- lo- que- hace- es- justamente-“desbloquear”-la-*lista*-cerrada.-

En otras acepciones, importa destacar que el *voto preferente* también-se-denomina-como-“preferencial”-en-República-Dominicana,- Perú-y-Panamá.-El-Salvador-refiere-ambos-conceptos-sin-distinción,- mientras- que- Panamá- además- le- denomina- voto- “selectivo”.- Asimismo, en la doctrina, el *voto preferente* también es llamado como “ordinal”-(Rae,-1977),-o-bien-como-un-tipo-de-voto-“nominal”:

El-voto-nominal-implica-el-voto-por-un-candidato-individual.- Puede-tratarse-de-elegir-un-solo-candidato-en-el-marco-de-un-distrito uninominal, o de elegir a un candidato individual de una-lista.-Si-existe-al-unísono-voto-plural,-se-fortalece-la-posibilidad de cambiar el orden original de los candidatos de una-lista-(Fernández,-2000,-p.-1247).-

Efectos del *voto preferente*

Como- bien- señalan- Zovatto- y- Aguilar- (2013),- al- igual- que- su-cede con otros *sistemas electorales*, el *voto preferente* admite una gran variedad de combinaciones posibles, de suerte que no debe entenderse ésta- como- una- única- modalidad- de- votación.- La- posibilidad que tiene el *elector* de escoger entre los candidatos que le presenta un *partido político* tiene variaciones, las cuales inciden directamente- en- el- sistema- de- votación- y- sus- resultados- (Ortega,- 2004,-p.-50).-

Independientemente- de- esa- variedad,- que- abarca- desde- la- selección de sólo una *candidatura* dentro de la *lista* a la posibilidad de reordenar la *lista* como-un-todo,-existe-un-copioso-debate-respecto- de-sus-efectos-colaterales-y-no-deseados-(Brenes-y-Matarrita,-2012;- Zovatto-y-Aguilar,-2013;-Valdés,-2013;-Tuesta,-2013;-Mendoza,-2013).-

Entre quienes apoyan el *voto preferente* se sostiene que éste permite una mayor identificación y deber de compromiso entre el candidato y el *elector* (Pitkin,-1985),-favoreciéndose-con-ello-la-re- presentación política-dado-un-vínculo-más-personal-que-permite-a- los votantes premiar o castigar a sus representantes individualmente (Barberá,-2010).-Paralelamente,-la-posibilidad-del-*elector* de escoger y matizar-una-*lista* partidaria-sugiere-implícitamente-“empoderamiento-ciudadano-y-apertura-democrática”-(Brenes,-2015,-p.180).-

Como oposición, se argumenta que el *voto preferente* conlleva al encarecimiento del *proceso electoral*, no implica una mayor ni una-mejor-representatividad,-debilita-la-institucionalización-de-los-partidos- (*transfuguismo* político- y-*democracia interna*),- facilita- la-atomización-parlamentaria,-personaliza-la-política, demanda mayor pericia de los *electores*, instauro una *logística electoral* agravada (en-votación,-*resultados electorales* y *escrutinios*)-y-eventualmente-riñe-con-la-paridad y *cuota de género*-(Brenes-y-Matarrita,-2012).

En-palabras-de-Zovatto-y-Aguilar:

(...)- la- experiencia- comparada- en- relación- con- el- uso- del- voto- preferente- ha- mostrado- que- la- aplicación- de- este- modelo- genera- más- efectos- negativos- que- positivos- sobre- el-sistema-político.-Ciertamente-si-bien- se-ofrece-como-una- alternativa atractiva para el *elector* al darle mayor poder sobre su decisión, lo cierto es que tiene consecuencias perniciosas sobre el sistema electoral y el de partidos políticos,-tanto-en-sus-dimensiones-operativas-como-jurídicas,- particularmente cuando se procura regular también temas como-el-financiamiento-partidario-y-la-participación-política- equitativa-entre-hombres-y-mujeres-(2013,-p.-180).-

II. Experiencia latinoamericana

En-Latinoamérica-varios-países-cuentan-con-*voto preferente*.-En-Chile-se-instauró-en-1925-para-la-*elección* de senadores y diputados pero en un sistema binominal donde los partidos sólo- podían- presentar dos *candidaturas* por-circunscripción.-La-reforma-electoral-del-2015-suprimió-el-*voto preferente*.

- Brasil-lo-tiene-en-su-Código-Electoral-de-1932-que-establecía-un-sistema-mixto,-transformado-a-sólo-preferente-en-1935.-Para-la-*elección* legislativa, todo *elector* cuenta con un *voto* que puede dirigir a una *candidatura* en-específico-o-a-un-partido-en-pleno.-
- Panamá-lo-implementó-para-la-*elección* del-legislativo-desde-1925-y-hasta-1972,-para-nuevamente-reinstaurarlo-en-1983-vía-reforma-constitucional.-
- Colombia-lo-establece-por-reforma-constitucional-en-2003,-pero-con la variante que el partido puede presentar la *lista* abierta o-cerrada.- Sólo- en- el- primer- caso- se- selecciona- el- orden- de-preferencia.-
- En-Perú-se-utilizó-en-1978,-tuvo-interrupciones-pero-se-estableció-nuevamente- en- 1985.- Actualmente- se- utiliza- el- doble- *voto* preferencial-y-el-simple-en-caso-de-circunscripciones-que-elijan-menos de dos-congresistas.-
- República-Dominicana-y-El-Salvador-llaman-la-atención-por-la-intervención-de-resoluciones-judiciales-en-su-implementación.-En-República-Dominicana,-varias-resoluciones-de-la-Junta-Central-Electoral-en-la-década-del-2000-lo-instauraron-a-nivel-congresual,-para-luego,-ante-efectos-negativos-en-la-práctica,-eliminarlo-en-2010.-No-obstante,-en-2013,-mediante-ley-al-efecto,-se-instituyó-nuevamente,-extendiéndose-a-la-*elección* de-regidurías-y-vocalías-municipales- a- partir- del- 2020.- Finalmente,- El- Salvador- lo-implementó-a-nivel-legislativo-forzado-por-sentencia-de-la-Sala-de-lo-Constitucional-que,-en-2011,-declaró-la-inconstitucionalidad-del sistema de *listas* cerradas y bloqueadas por violación al carácter-libre-del-*voto* y-contravención-al-carácter-igualitario-en-su-resultado.-

Vocablos de referencia:

Candidaturas---Elector---Listas---Partidos-políticos---Representación-política---
 Selección-de-candidaturas---Sistemas-de-partidos---Sistemas-electorales---Sufragio---
 Voto

Bibliografía:

Barberá,-P.- (2010).-Voting-for-Parties-or-for-Candidates?-The-Trade-Off-between-Party-and-
 Personal-Representation-in-Spanish-Regional-and-Local-Elections.-*Revista Española de
 Investigaciones Sociológicas*,-132,-35-63.-

- Brenes,-L.-D.,-y-Matarrita,-M.-A.- (2012).-Efectos-colaterales-del-voto-preferente.-*Revista de Derecho Electoral*,-14,-43-58.
- Brenes,-L.-D.- (2015).-*Votar importa*.-San-José,-Costa-Rica:-Fundación-Konrad-Adenauer/Tribunal-Supremo-de-Elecciones/Instituto-de-Formación-y-Estudios-en-Democracia.-
- Fernández,- F.- (2000).- Voto.- En:- *Diccionario electoral*,- t.- II,- (2a.- ed.)- San- José,- Costa- Rica:-IIDH/CAPEL.-
- Mendoza,-F.- (2013).-Voto-preferencial-en-la-República-Dominicana.-*Revista de Derecho Electoral*,-15,-197-201.
- Nohlen,- D.- (2007).- Sistemas- electorales- presidenciales- y- parlamentarios.- En:- Nohlen,- D.,-Zovatto,-D.,-Orozco,-J.,-y-Thompson,-J.- (comps.)-*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*.-México:-Fondo-de-Cultura-Económica.
- Ortega,- C.- (2004).- *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias*.- Madrid,-España:-Centro-de-Investigaciones-Sociológicas.
- Pitkin,-H.- (1985).-*El concepto de representación*.-Madrid,-España:-CEC.
- Rae,-D.- (1977).-*Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*.-Madrid,-España:-CITEP.-
- Real- Academia- Española- (sin- fecha).- *Diccionario de la lengua española*,- (23a.- ed.)- Recuperado-de:-<http://dle.rae.es/?w=diccionario>.
- Tuesta,-F.- (2013).-Un-voto-letal:-El-voto-preferencial-y-los-partidos-políticos-en-el-Perú.- *Revista de Derecho Electoral*,-15,-203-216.
- Valdés,- E.- (2013).- Experiencia- con- el- voto- selectivo- o- preferencial- en- la- República-de- Panamá.-*Revista de Derecho Electoral*,-15,-183-195.-
- Zovatto,-D.,-y-Aguilar,-I.- (2013).-Algunas-consideraciones-sobre-el-uso-del-voto-preferencial-y-sus-efectos-en-los-sistemas-democráticos.-*Revista de Derecho Electoral*,-15,-171-182.

Luis-Diego-BRENES-VILLALOBOS

VOTO PROGRAMÁTICO

I. Sentido y significado del término

Se-entiende-como-el-voto *programático* el-que-ejerce-un-elector orientado-por-el-programa-político-que-postula-o-presenta-un-par-

tido político- o candidato.- Los programas políticos- (o plataformas políticas--o electorales)-suelen contener diversos elementos entre los que destacan las opciones de políticas públicas- (o cursos de acción gubernamental- y social)- que se consideran viables- o se quieren desarrollar o impulsar, la posición ideológica general del partido o candidato- en el espectro izquierda-derecha,- y pronunciamientos acerca de temas o problemas públicos relevantes sobre los cuales se tiene una posición política,- ideológica- o de política pública- que se desea dar a conocer,- o bien sobre los cuales se realizarán acciones concretas.

El valor o importancia que le otorga un *elector* a los programas políticos- en la decisión de por qué partido o candidato votar- suele variar entre individuos,- grupos o sectores sociales,- regiones y países,- y constituye,- además,- sólo uno de los posibles elementos a tomar en cuenta.- Las investigaciones sobre conducta electoral destacan los diversos factores que suelen influir en la decisión electoral, de acuerdo al enfoque adoptado- (Dalton y Klingemann,- 2007,- p.- 3).- Tres enfoques que han concentrado las explicaciones de por qué la gente vota como vota son la escuela de Columbia, con su énfasis en los procesos de influencia social y la relevancia de factores como la religión,- la clase social,- el ingreso y la ocupación;- el modelo sociopsicológico de Michigan,- con su énfasis en la identificación partidista y el vínculo afectivo que existe entre el *elector* y el partido, mismo que suele tener un ciclo de vida;- y el modelo económico de la elección racional de Anthony Downs y sus sucesores,- que enfatiza la maximización de las preferencias por parte de los *electores*,- más que cuestiones ideológicas o sociales,- para explicar el *voto* (Heath,- 2007,- pp.- 610-611).- A ello se suma la perspectiva que ve en las *elecciones* un mecanismo de *rendición de cuentas*- (**accountability**)- electoral, a través del cual los *electores* pueden premiar o castigar a los políticos y los partidos que incumplen sus *mandatos* electorales (Stokes,-2001).

Estos enfoques,- que alguna vez fueron vistos como rivales,- hoy son usados de manera convergente en el análisis de la conducta electoral,- aceptando que sus elementos están interrelacionados y han ido cambiando en el tiempo- (Heath,-2007,-p.-611).- Así pues,- es-

muy posible que un *elector* oriente su *voto* no sólo por el programa político-que-presenta-un-partido-y-su-percepción-de-la-medida-en-que-ha-cumplido-o-no-sus-promesas-de-política-pública,-sino-además-por-su-posición-sociodemográfica-(lugar-de-residencia,-nivel-de-ingreso-y-educativo,-entre-otras)-y-el-vínculo-que-tiene-con-ese-partido,-que-puede-ser,-según-Kitschelt-(2000),-de-tres-tipos,-programático,-clientelar-y-carismático.

Los *partidos políticos* juegan un papel fundamental en la formulación-y-estructuración-de-alternativas-de-políticas-públicas,-en-la-forma-de-programas-políticos-o-plataformas-electorales-que-son,-por lo general, presentados ante el *electorado* durante-las-campañas-políticas.-Aquellos-partidos-que-compiten-en-*elecciones* y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en-materia-de-políticas-públicas--y-no-sobre-la-base-de-la-distribución-de-beneficios selectivos a los *electores*-son calificados como partidos-programáticos-(Stein-et-al.,-2006,-p.-33),-que-inspirarían-de-forma ordinaria el *voto programático*.-

Características del voto programático y partidos programáticos

Una-de-las-agencias-internacionales-que-más-investigación-comparada-ha-impulsado-en-materia-de-partidos-y-sistemas-de-partidos-programáticos-es-el-Instituto-para-la-Democracia-y-la-Asistencia-Electoral-(IDEA,-por-sus-siglas-en-inglés).-En-una-de-sus-publicaciones recientes se establece:

Un-partido-programático-tiene-compromisos-ideológicos-bien-estructurados-y-estables, que constituyen la base para:
 -el-vínculo-con-su-electorado,-2)-la-competencia-electoral-entre-partidos-y-3)-el-proceso-de-formulación-de-políticas.-Idealmente,-para-ser-considerado-programático,-un-partido-tendría-que-conducirse-así-en-los-tres-ámbitos:-estructurando-su-relación-con-los-votantes-de-un-modo-predominantemente-programático,-en-lugar-de-clientelista-o-carismático;-tratando-de-poner-en-práctica-su-programa-cuando-alcanza-una-posición-de-gobierno;-y-organizándose-a-sí-mismo-de-manera-

de facilitar la construcción, difusión y reproducción de su plataforma-programática-(Luna,-et.-al.-2014:-21).

A-partir-de-esta-definición-es-posible-identificar-algunas-de-las-características-primordiales-de-la-programaticidad-sobre-las-que-hay-relativo consenso. Destaca,-en-primer-lugar,-la-institucionalización,-pues-según-Mark-Jones-los-partidos-y-sistemas de partidos institucionalizados- tienden- a- ser- programáticos,- esto- es,- compiten- y- obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y-logros-en-materia-de-políticas-públicas-(Jones,-2005).-En-segundo-lugar,-sobresale-el-vínculo-con-la-representación política y el ideal del-gobierno-de-partido-responsable.-En-este-sentido,-Luna-menciona-que- bajo- este- paradigma- “los- ciudadanos- votan- basándose- en- sus-preferencias-sustantivas.-Los-partidos-en-tanto-ofrecen-plataformas-programáticas- diferenciadas,- y- cuando- alcanzan- el- mandato,- gobiernan-de-acuerdo-a-esas-plataformas”-(Luna-et.-al.,-2014,-p.-22).- Finalmente,- ello- lleva- a- un- tercer- elemento- característico- de- la-programaticidad-que-es-la-ideología,-pues-se-considera-programático-aquel partido que tiene un compromiso ideológico bien estructurado y estable, que constituye la base para su relación con los *electores*, la *competencia electoral*, -y-la-formulación-de-políticas-públicas-(Luna-et.-al.,-2014,-p.-23;-Cheeseman,-2011,-p.-13).

La- investigación- empírica- sobre- los- partidos- programáticos- es-aún-limitada,-aunque-creciente.-Según-Dalton-y-Klingemann-(2007,-p.-12)-los-sistemas de partidos en democracias emergentes, como las latinoamericanas,-suelen-no-descansar-en-clivajes-sociales-estables-y-se-caracterizan-más-bien-por-su-volatilidad.-Manuel-Alcántara-y-Flavia-Freidenberg-(2003)-analizan-la-evolución-de-los-partidos-latinoamericanos-y-muestran-la-falta-de-institucionalización-en-algunos-casos,- mientras- Marenghi- (2006)- y- Bejar- (2009)- ponen- el- acento-

1- Según- IDEA- la- programaticidad- (**programmatisation**)- es- un- concepto- complejo.- Los-partidos-no-son-programáticos-o-no-programáticos.-Más-bien-se-distribuyen-en-un-amplio-continuo-que-va-desde-partidos-ampliamente-clientelistas-con-poco-contenido-programático,- a-partidos-que-descansan-en-relaciones-clientelares-para-movilizar-apoyo-pero-que-persiguen-agendas-coherentes-basadas-en-políticas-públicas,-hasta-partidos-que-movilizan-apoyo-sobre-la-base-de-líneas-programáticas,-tienen-estructuras-internas-diseñadas-para-promover-la-formación-de-políticas-programáticas-y-persiguen-objetivos-ideológicos-cuando-llegan-al-poder (IDEA,-2011,-p.-9)-.

en-su-falta-de-representatividad,-lo-que-hace-difícil-el-desarrollo-de-vínculos- programáticos- con- el- *electorado* y, por tanto, de un *voto* orientado-por-las-opciones-de-política-pública-disponibles-o-viables.-

Finalmente-hay-temas-sobre-los-que-existe-poco-consenso.-Des-taca entre ellos la discusión sobre la relación entre los partidos programáticos-y- mejores- resultados- en- políticas- públicas,- esto- es,- mejores- resultados- gubernamentales- (Keefe, 2006,- p.- 2).- Otro- aspecto- en- el- que- no- hay- consenso- es- en- la- dicotomía- entre- el- carácter-clientelar-y-programático-de-los-partidos,-pues-hay-evidencia-que- reporta- la- existencia- de- partidos- que- descansan- en- relaciones-clientelares-pero-siguen-agendas-programáticas,-como-el-Partido-del-Congreso-en-la-India-(Cheeseman,-2011,-p.-9).-Dos-temas-más-sobre-los- que- hay- escasa- investigación- y- evidencia- son- la- relación- entre- partidos-programáticos-y-la-burocracia-profesionalizada,-así-como-la-relación-entre-partidos-programáticos-e-instituciones-políticas-y-electorales-(Shefter,-1994).

Vocablos de referencia:

Clientelismo---Sistemas-de-partidos

Bibliografía:

- Alcantara,-M.-y-Freidenberg,-F.-(coords.)-(2003). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*.- México:- Fondo- de- - Cultura- Económica/Instituto-Federal-Electoral.
- Bejar,-L.-(coord.)-(2009).-¿*Qué pasa con la representación en América Latina?*-México: FCPyS-UNAM/Congreso- del- Estado- Libre- y- Soberano- de- México/Miguel- Ángel Porrúa.
- Cheeseman,-N.-(2011).-*Programmatic Parties*.-Suecia:-IDEA.
- Cheeseman,-N.,-Luna,-J.-P.,-Kitschelt,-H.,-Paget,-D.,-Rosenblatt,-F.,-Sample,-K.,-Toro,-S.,-Valladares,-J.,-Van-Der-Staak,-S.,-y-Wang,-Y.-(2014).-*La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos*.-Suecia:-IDEA.
- Dalton,-R.-J.,-y-Klingemann,-H.-D.-(2007).-Chapter-1.-Citizens-and-Political-Behavior.-En:- *The Oxford Handbook of Political Behavior*.-Nueva-York:-Oxford-University-Press.
- Heath,- A.-(2007) .- Chapter- 32.- Perspectives- on- Electoral- Behavior.- En:- *The Oxford Handbook of Political Behavior*.-Nueva-York:-Oxford-University-Press.
- Keefe,- P.-(2006).- *Programmatic Parties: Where Do They Come from and Do They Matter?*-EEUU:-The-World-Bank.

- Kitschelt, H.- (2000,- agosto-septiembre).- Linkages- Between- Citizens- and- Politicians- in- Democratic-Polities.-*Comparative Political Studies*,-33,-845-879.
- Luna, J.- P.,- Rosenblatt, F.,- y- Toro, S.- (2014).- Partidos- programáticos:- Estudio- de- sus- dimensiones- y- explicaciones- en- la- literatura.- En:- *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos*.-Suecia:-IDEA.
- Marenghi,-P.- (2010).-*La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: Qué intereses defienden y qué políticas impulsan*.- (Tesis-doctoral-Ciencia-Política-y-de-la-Administración).-Salamanca,-España,-Universidad-de-Salamanca,-Facultad-de-Derecho-Departamento-de-Derecho-Público-General,-Área-de-Ciencia-Política-y-Administración.
- Shefter,-M.- (1994).-Political-Parties-and-the-State:-The-American-Historical-Experience.- En:-Katznelson,-I.,-Shefter,-M.,-y-Skopcol,-T.- (eds.).-*Princeton Studies in American Politics: Historical, International and Comparative Perspective*.- New- Jersey:- Princeton-University-Press.-
- Sniderman, P.- M.,- y- Levendusky, M.- S.- (2007).- Chapter- 23.- An- Institutional- Theory- of-Political-Choice.-En:-*The Oxford Handbook of Political Behavior*.-Nueva-York:- Oxford-University-Press.
- Stein,-E.,-Tommasi,-M.,-Echebarría,-K.,-Lora,-E.,-y-Payne,-M.- (coords.)-(2006).-*La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*.-EEUU:- BID.-
- Stokes,-S.- (2001).-*Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*.- Cambridge:-Cambridge-University-Press.

Irma-MÉNDEZ-DE-HOYOS

VOTO RESIDENCIAL (DOMICILIARIO)

I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española indica que el término *voto*-es-proveniente-del-latín-**votum**, y lo define de varias maneras:- “expresión- pública- o- secreta- de- una- preferencia- ante- una- opción”-o--“gesto,-papeleta-u-otro-objeto-con-que-se-expresa-tal-preferencia”.-Por-su-parte,-define-el-concepto-residencia-como-el-“lugar-

en que se reside” o “edificio donde una autoridad o corporación tiene su-domicilio-o-donde-ejerce-sus-funciones”-(RAE,-2014).

En materia electoral, el *voto residencial*- guarda- más- relación- con el tema de residencia que con el de *voto* pues, en términos generales, no se refiere a una modalidad especial de votación, sino

la ubicación de la *mesa de votación*.-El-concepto-*voto residencial* señala-que-el-*elector* debe-ejercer-su-*voto* en una *mesa de votación* lo más- cercano- a su- residencia,- entendiéndose- por- ésta- como- el-lugar-en-donde-habita-o-convive,-de-manera-tal-que-no-incurra-en-gastos-extraordinarios-para-ejercer-el-*sufragio* o que se le presenten elementos,- naturales- o- no,- que- le- hagan- difícil- o- inaccesible- el-ejercicio-a-su-derecho-al-*voto*.

Este- concepto- está- fuertemente- vinculado- con- la- demarcación-político-administrativa,-ya-que-su-efectividad-radica-en-que-la-ubicación-de-los-centros-de-votación-se-haga-tomando-en-cuenta-la-unidad-político-administrativa-más-pequeña,-lo-cual-permite-una-mayor-cercanía-del-*elector* con su *mesa de votación*.-Por-el-contrario,-si-la-instalación- de- mesas- se- hace- tomando- en- consideración-unidades- político-administrativas- mayores,- la- ubicación- de- los-centros- de- votación-tiende-a-separarse-más-del-*elector*.

El- objeto- básico- del- *voto residencial* es acercar la votación al *elector* lo-más-posible,-de-forma-tal-que-los-impedimentos-que-hagan-nulo-el-ejercicio-del-*voto* sean-mínimos.-Esto-implica,-desde-luego,- un- trabajo- demandante- para- el- *organismo electoral* en lo que se refiere a la planificación y establecimiento de los centros de votación necesarios-para-hacer-efectiva-esta-cercanía-con-los-*electores*.

Se-ha-considerado-que-el-*voto residencial* es un mecanismo para contrarrestar la *trashumancia electoral*, pues al tener accesible su centro de votación, inclusive a una distancia caminable, el *elector* no necesita de los *actores políticos*—quienes-se-podrían-aprovechar-de- la necesidad de traslado del *elector* para-comprometer-su-voluntad—para-llegar-a-éste-y-ejercer-su-derecho-al-*voto*.

Además-del-*voto residencial*, para evitar el trasiego de *electores* o la coacción a los mismos cuando se dirigen a sus centros de votación, otro-mecanismo- utilizado- son- las- restricciones- a- la- circulación- de

vehículos- particulares,- como- sucede- en- el- caso- de- Bolivia.- Sin- embargo,-hay-países,-como-Panamá,-en-donde-no-sólo-está-permitida- la-circulación-plena-de-vehículos-privados-el-día-de-las-*elecciones*, sino que, incluso, los *partidos políticos* pueden llevar *electores* a los centros de votación, pues se considera como parte de sus actividades de-organización-y-movilización-política.-Habida-cuenta-que-al-existir- mecanismos-que-garantizan-el-secreto-al-voto, no importa cómo llega el *elector* al *recinto electoral*, en el supuesto de que el *elector* goza de absoluta libertad y privacidad para emitir su *voto*,-lo-que-deja-sin- efecto-cualquier-presión-o-promesa-que-se-le-haya-efectuado-en-su- trayecto-al-centro-de-votación.

II. Variaciones

Ahora-bien,-si-bien-el-concepto-de-*voto residencial* se entiende como-el-mecanismo-utilizado-por-la-organización-electoral-de-un-país- para-que-los-centros-de-votación-estén-ubicados-lo-más-cerca-posible- al *elector*,-también-es-utilizado-para-denominar-a-los-procedimientos- especiales-que-se-utilizan-para-hacer-el-*voto* efectivo a personas con algún-grado-de-discapacidad-que-les-impida-salir-de-sus-residencias- el-día-de-las-*elecciones*.

En-este-sentido,-Ecuador,-Puerto-Rico-y-República-Dominicana,- entre-otros-países,-utilizan-el-concepto-*voto residencial* para identificar- a- la- votación- que- realizan- las- personas- en- sus- propios- do-micilios, para lo cual el *organismo electoral* dispone de una *mesa de votación* móvil que se dirige a las residencias de los *electores* previamente inscritos, a fin de que puedan votar sin necesidad de que-salgan-de-su-habitación-o-inmueble.

Podría- cosiderarse- como- otra- posible- variación- del- *voto resi- dencial* al *voto* en- los- centros- penitenciarios- o- desde- el- exterior,- cuando el *elector* tiene- derecho- a- ejercer- el- *voto* para todas las categorías-de-cargos-públicos,-pues,-en-ese-caso,-la- votación- se-ha- trasladado- hasta- la- residencia- del- *elector* para que emita su *voto* como- si- estuviera- en- su- domicilio- regular.- No- obstante,- el- grueso- de- los- países- en- donde- estas- opciones- de- votación- existen- limitan- la- misma- a- cargos- de- circunscripciones- nacionales, por efectos logísticos.

III. Importancia

Sin lugar a dudas, el aspecto más importante de una *elección* es la participación electoral, es decir, el número efectivo de *electores* que concurren a las urnas para emitir el *voto*, pues a mayor participación hay una mejor legitimación de los resultados. Por consiguiente, si la participación del *elector* es importante, una labor fundamental de la organización electoral es la promoción del ejercicio del *voto* y para ello es indispensable generar mecanismos que faciliten al *elector* emitir su *voto*.

Acercar las *mesas de votación* a los *electores* favorece la participación electoral pues, como se indicó, el *elector* no tendrá que sortear adversidades climáticas o grandes distancias para emitir su *voto*, quedando su participación sujeta principalmente a su deseo de concurrir a las urnas (cuando el *voto* sea facultativo) o por motivos de verdadera fuerza mayor (casos de *voto obligatorio* o facultativo).

Un caso de éxito del *voto residencial* es Panamá, en donde al inscribirse en el *registro electoral*, los *electores* lo hacen a nivel de corregimiento, que es la estructura político-administrativa mínima del país—secciones de un distrito o municipio que se componen por una o varias comunidades con nexos de conexión y comunicación—. Al establecerse centros de votación en niveles geográficos pequeños se toman en cuenta todos los elementos físicos y geográficos existentes en el corregimiento, de forma tal que pueda ubicarse el centro de votación en el lugar más conveniente para la *mayoría* y, de ser necesario, habilitar un número plural de centros cuando las vías de comunicación no permitan el fácil desplazamiento de los *electores* a lo interno de la circunscripción.

Parte del éxito del caso panameño está en el sistema utilizado para la depuración del *registro electoral*: existe un mecanismo judicial para cuestionar la residencia electoral de un ciudadano y que, de probarse que el mismo no reside en donde declaró ser residente, es excluido de dicho registro pero reasignado a donde se ha probado que reside. Su importancia radica en que si bien el ciudadano se empadrona en el *registro electoral* de un corregimiento mediante declaración jurada, ésta puede ser impugnada por cualquier ciudadano de cara a un evento electoral. El otro componente está en

la-actualización-continua-de-los-centros-de-votación-tras-la-creación-de-nuevas-circunscripciones-político-administrativas,-de-manera-tal-que, de oficio, los *electores* sean ubicados en centros de votación instalados en las nuevas *circunscripciones electorales* a fin de garantizar-el-concepto-de-voto residencial.

Otro- caso- de- éxito- se- observa- en- México,- donde- las- *mesas de votación* se instalan no sólo en los tradicionales centros educativos, sino-en-patios-comunales,-centros-comunitarios-o-áreas-vecinales,-de-forma-que-se-minimiza-la-distancia-efectiva-entre-los-*electores* y su *mesa de votación*, aunque la instalación y funcionamiento de éstas pueda-verse-afectada-por-las-inclemencias-del-tiempo.

En-conclusión,-el-éxito-del-voto residencial requiere no sólo de una infraestructura legal y de la disponibilidad de edificios o ins- talaciones apropiadas para la instalación de las *mesas de votación*, sino-también-de-una-labor-organizacional-que-permita-hacer-efectiva-esta-cercanía-de-la-mesa de votación al *elector*,-ya-sea-que-hablemos- de- la- instalación- de- centros- de- votación- utilizando- para- ello- las- circunscripciones-- político-administrativas- pequeñas- o- en- centros- comunitarios, pues la idea es que el *elector* tenga a su disposición un- centro- de- votación- accesible- desde- su- residencia.- En- los- casos- de- urnas- móviles- se- deben- realizar- los- procedimientos- necesarios- para-poder-atender-el-día-de-las-*elecciones*, a todo el *electorado* de- bidamente-- inscrito- y- que- no- puede- desplazarse- hasta- su- centro- de- votación-.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones-electorales---Elecciones---Jornada-electoral---Padrón-electoral---
Trashumancia-electoral---Voto

Bibliografía:

- Real-Academia-Española-(RAE)-(2014).-*Diccionario de la lengua española*,-(23.a-ed.).-
Recuperado-de:-<http://www.rae.es/rae.html>.
- Valdés-Escoffery,-E.-(-2010,-13-y-14-de-octubre).-*El registro electoral, el registro nacional de las personas naturales y el registro del estado familiar*.- Conversatorio- sobre- Reforma-Electoral.-Tribunal-Supremo-Electoral,-Secretaría-para-Asuntos-Estratégicos- de-la-Presidencia.-San-Salvador,-El-Salvador.-

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

AGUILAR OLIVARES, Ileana (costarricense). Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Fue Oficial de Programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), desde 1993 hasta 2001. De 2001 a 2010 laboró como Oficial de Programas de IDEA Internacional, en la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. Actualmente es funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Es autora de diversos artículos sobre democracia y elecciones, y editora de varias publicaciones en esas materias.

ALANIS FIGUEROA, María del Carmen (mexicana). Licenciada y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con una maestría en Gobierno Comparado por la London School of Economics (LSE). Jurista y experta en la materia electoral y derechos humanos de las mujeres e indígenas. Fue Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2006-2016) y primera mujer en dirigir este órgano jurisdiccional. Participó en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); forma parte del grupo de expertos internacionales coordinado por la Fundación Kofi Annan.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (mexicano). Especialista en el estudio de partidos, elecciones y congresos. Desde 1997 es profesor-investigador en el Departamento de Sociología (Área de Procesos Políticos) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (2012-2015). Su libro más reciente es “Sufragio transnacional y extra-territorial. Perspectivas comparadas”.

ALENDIA, Stéphanie (chilena). Máster en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Doctora por

la Universidad de Lille 1. Ha sido doctoranda becaria del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), organismo que depende del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. Se ha desempeñado como profesora asistente del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, editora de la revista Política y miembro del claustro del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Actualmente es directora y profesora asociada de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello.

ALCÁNTARA, Manuel (español). Catedrático de la Universidad de Salamanca y director de FLACSO-España. Ha sido director del Instituto de Iberoamérica y vicerrector de esa Universidad, y secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha enseñado en: Georgetown University, Tulane University, Universidad de Kobe, París III, FLACSO-Ecuador, entre otras. Ha desarrollado estancias prolongadas de investigación en la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill) y en la Universidad de Notre Dame. Su último libro es “El oficio de político”, y como coeditor, “Elecciones y cambio de élites en América Latina”.

ALCUBILLA, Enrique (español). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Letrado de las Cortes Generales de España. Ex-vocal del Consejo General del Poder Judicial. Ex-director de asistencia técnico-jurídica de la Junta Electoral Central. Presidente del Tribunal Administrativo del Deporte. Árbitro de la Corte de Arbitraje del Ilustre Colegio Abogados Madrid, Comité Olímpico Español, Cámara de Comercio de Madrid. Autor de numerosos libros y artículos de derecho electoral y derecho parlamentario. Está en posesión de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort.

ÁLVAREZ, Ángel (venezolano). Posee una maestría y un doctorado de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es profesor de Ciencias Políticas y consultor en políticas públicas. Ha sido jefe de la Cátedra de Teoría Política de la Universidad de Católica Andrés Bello, jefe del Departamento de Teoría Política y director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado de diversas universidades en otros países. Tiene una larga

experiencia como consultor de políticas públicas para gobiernos latinoamericanos y organizaciones multilaterales. Es el autor de libros y artículos académicos sobre política comparada, política de Venezuela y latinoamericana.

ANASTASIA, Fátima (brasileña). Maestra (DCP- UFMG) y doctora (IUPERJ) en Ciencias Políticas, con posdoctorado en la Universidad de Nueva York. Profesora (retirada) e investigadora del Departamento de Ciencias Políticas de la UFMG y el Departamento de Relaciones Internacionales de la PUC-Minas, en las áreas de análisis institucional, la toma de decisiones, estudios legislativos y las élites parlamentarias. Miembro fundador y primera directora del Centro de Estudios Legislativos DCP-UFMG, coordinadora del CEPDE, centro de los procesos de decisión PPGRI de PUC-Minas, y autora de varias publicaciones relacionadas a sus áreas de trabajo.

AQUINO, José Ángel (dominicano). Abogado y lingüista por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); maestrías en Filosofía por la Universidad del País Vasco, Derecho Económico por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Psicología Social (UASD). Ha trabajado como consultor político para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Congreso Nacional, entre otras entidades. Es profesor de Derecho y Ciencias Políticas de la UASD. Se desempeñó como miembro titular de la Junta Central Electoral. Su último libro publicado se titula “Elecciones primarias en la República Dominicana” (2015).

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (salvadoreño). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador y forma parte de los investigadores asociados al “Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, coordinado por el Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). Entre sus temas de investigación están: partidos políticos y sistemas de partidos, sistemas electorales, comportamiento electoral, gobernabilidad, democracia, políticas públicas y gobiernos municipales.

- ASTUDILLO, César (mexicano). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. El Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) lo reconoce con el nivel II. En la UNAM es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en donde coordinó el Área de Derecho Electoral entre 2011 y 2014, es profesor de la Facultad de Derecho, se desempeñó como abogado general y actualmente es el secretario de atención a la comunidad universitaria. Entre sus líneas de investigación destacan: derecho constitucional, derecho electoral y derechos humanos.
- AZPURU, Dinorah (guatemalteca). Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos, y otros estudios de posgrado en Europa. Profesora asociada de Ciencia Política en Wichita State University en Kansas, Estados Unidos. Fue profesora visitante y coordinadora de investigación del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP) en Vanderbilt University. Continúa su vínculo con LAPOP como directora del Programa de Guatemala. Fue profesora de Ciencia Política en la Universidad Rafael Landívar e investigadora del Área Política en ASIES. Sus áreas de especialización son: democratización, ayuda a la democracia, opinión pública en América Latina, relaciones Estados Unidos-Latinoamérica y procesos de paz en Centroamérica.
- BÁEZ SILVA, Carlos (mexicano). Licenciado y doctor en Derecho y maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho. Investigador Nacional I. Ha sido secretario de estudio y cuenta, director del Centro de Capacitación Judicial Electoral y actualmente es el director general de asuntos jurídicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- BAHNOS, Sérgio (brasileño). Doctor y máster en Derecho Público por la Universidad Católica de Sao Paulo. Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Sussex, Inglaterra. Licenciado en Derecho por el Centro Universitario Brasilia. Licenciado en Geología por la Universidad de Brasilia. En la actualidad es abogado de la Procuraduría General del Distrito Federal y vicepresidente del Instituto Brasileño de Derecho Electoral (IBRADE).

- BAÑOS MARTÍNEZ, Marco (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Posee una maestría en Políticas Públicas Comparadas y una especialidad en Cultura de la Legalidad, ambas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México para el periodo 2014-2020.
- BAREIRO, Line (paraguaya). Abogada y politóloga. Fue investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y profesora de posgrados en Bolivia, Costa Rica, España, Nicaragua, Chile y Ecuador. Diseño políticas de igualdad en Costa Rica, Uruguay y Paraguay. Es cofundadora del Centro de Documentación y Estudios, de la Coordinación de Mujeres del Paraguay y de Decidamos. Fue presidenta de Sakä. Integró el Comité CEDAW/ONU. En FLACSO-Argentina es profesora de la maestría del PRIGEPP y directora académica del diplomado Género y Justicia. Integra la Asamblea General del IIDH y el Grupo Asesor Sociedad Civil de ONU-Mujeres.
- BARRIOS, Alejandra (colombiana). Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, especializada en régimen contractual internacional de la Universidad de los Andes. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral MOE desde su fundación en 2006; ha coordinado más de 50 observaciones electorales de carácter nacional y local; ha sido observadora de elecciones desde la sociedad civil en diversas misiones internacionales; jefe de misión del Acuerdo de Lima en las elecciones de Perú del 2009. Ha participado en la elaboración y coordinado publicaciones relacionadas con temas políticos y electorales, con énfasis en la realización de elecciones en contextos de violencia, ilegalidad y política y participación ciudadana.
- BECERRA, Ricardo (mexicano). Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del presidente del IFE, José Woldenberg. Ha sido reportero y articulista de varios periódicos de circulación nacional. Es coautor de varios libros sobre democracia junto con José Woldenberg. Actualmente es miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

BOLAÑOS BARQUERO, Arlette (costarricense). Abogada, máster en Derecho Público y egresada del Doctorado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Desde el año 2002 labora en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), siendo por 11 años asistente legal de presidencia y magistrados y, a partir del año 2008, además, coordina la Oficina de Jurisprudencia Electoral y Normativa del TSE, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Ha laborado por 20 años en la administración pública y ha escrito, dictado conferencias e impartido lecciones universitarias sobre temas administrativos, constitucionales y electorales. Es enlace, colabora y coordina con organismos nacionales e internacionales en materia de sistematización de jurisprudencia electoral.

BORGE, Víctor (costarricense). Especialista en investigación para campañas políticas. Ha trabajado en más de 50 campañas en seis países de América Central, Perú, Ecuador, República Dominicana, Puerto Rico y Haití. Entre los candidatos presidenciales para los que ha prestado servicios, se incluyen Chamorro, Alemán, Bolaños y Montealegre, en Nicaragua; Óscar Arias, Luis Alberto Monge, Carlos Manuel Castillo y Abel Pacheco, en Costa Rica; Arzú y Berger, en Guatemala; Rafael Callejas y Nora de Melgar, en Honduras; Rubén Zamora en El Salvador; Martín Torrijos y Ricardo Martinelli, en Panamá; Álvaro Noboa en Ecuador. También ha efectuado encuestas políticas para medios de comunicación en estos mismos países. Es socio fundador de Borge y Asociados.

BRANDAO, Lilian (brasileña). LLM en Derecho Empresarial por la Fundación Getulio Vargas. Postgrado en Derecho Tributario y Finanzas Públicas por el Instituto Brasileño de Derecho Público. Secretaria general de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados de Brasil, sección del Distrito Federal (2013-2015). Licenciada en Derecho por el Centro Universitario de Brasilia. Actualmente es abogada, jefa del Gabinete del Ministro de la Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión y miembro del Instituto Brasileño de Derecho Electoral (IBRADE).

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (costarricense). Abogado y politólogo. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca,

España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor en las universidades Estatal a Distancia y de Costa Rica. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde el año 2003, actualmente en los cargos de magistrado suplente, secretario académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y subdirector de la Revista de Derecho Electoral. Autor de los libros “Votar importa” y “El rol político del juez electoral”.

BROWN ARAUZ, Harry (panameño). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Su más reciente publicación es “Cambiar todo para que nada cambie: Los inside-outsiders de América Central”, publicado en la revista de la Universidad de Guadalajara, *Contextualizaciones Latinoamericanas* (2014). Por su labor como investigador en el campo de las ciencias políticas, fue el primer y único panameño elegido para formar parte de junta directiva de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP). Es presidente del Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) por el periodo 2014-2016.

CABREJA, Javier (dominicano). Economista con estudios en Ciencia Política y especialidad en formulación y evaluación de proyectos sociales y económicos. Socio fundador de la firma DEMOP-consul-tores. Analista político en el programa El Día y columnista del periódico El Caribe en la República Dominicana. Fue director ejecutivo del movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana durante 10 años. Docente en los temas de democracia y participación en la gestión pública de la Maestría en Alta Gerencia Pública de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Docente en el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó y en el Diplomado en Gerencia y Políticas Sociales de la FLACSO-RD. Consultor inter-nacional en los temas de democracia, elecciones y participación de la sociedad civil.

CADENA GUEVARA, Fernando (colombiano). Abogado por la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho Penal y Criminología, y Gestión y Responsabilidad Fiscal. Coautor del

libro “Registro civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad” (2015). Coordinador del Grupo Jurídico de Registro Civil de la RNEC.

CAMPILLO, Julio Genaro (dominicano) (+). Abogado e historiador. Fue miembro de la Junta Central Electoral y juez de la Corte Suprema de Justicia. Autor en la primera y segunda edición del “Diccionario electoral”.

CAMPO B., Yara Ivette (panameña). Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, con postgrado y maestría en Derecho Procesal de la Universidad Interamericana y postgrado de especialización en Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales en la Perspectiva del Siglo XXI, por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Docente en la Maestría en Estudios Electorales que imparte la Universidad Especializada de las Américas. Ha participado como conferencista en países como Ecuador, México y Costa Rica. Ha participado en misiones de observación electoral en Centro y Sur América, así como en España. Directora ejecutiva institucional y magistrada suplente del Tribunal Electoral de Panamá.

CARDARELLO, Antonio (uruguayo). Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Profesor adjunto en régimen de dedicación total del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador Activo, Nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

CARRASCO DAZA, Constancio (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Maestro en Derecho de Amparo. Cursó la Maestría en Derecho Penal y Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de la UNAM y UABJO, e integrante de diversas comisiones en materia penal. Fue subprocurador de justicia en Oaxaca. También ha sido: secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez de Distrito, magistrado de Circuito, consejero de la Judicatura Federal, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016), del cual fue su presidente entre 2015-2016.

CARRILLO POBLANO, Manuel (mexicano). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios de maestría en Ciencia Política por el Colegio de México, además de una especialización en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De 1980 a 1992 se ha desarrollado profesionalmente en el sector público en áreas de información, asesoría en política interior y política internacional. Desde 1993 es titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral (INE).

CASAR, María Amparo (mexicana). Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, maestra y doctora por la Universidad de Cambridge. Es editorialista semanal del periódico *Excélsior* y comentarista en diversos programas de análisis político en radio y televisión. Cofundadora y presidenta ejecutiva de *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C.* Especialista en temas de política mexicana y política comparada, ha centrado su investigación en el estudio del congreso, el sistema presidencial, las relaciones ejecutivo-legislativas, partidos y elecciones, y corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Ha publicado diversos libros y artículos bajo diversos sellos editoriales.

CASULLO, María Esperanza (argentina). Doctora en Gobierno de Georgetown University. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de Georgetown University y UNSAM. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la UBA. A partir de septiembre de 2017 y hasta mayo de 2018 será la investigadora invitada “Zuzana Semionova” en Liderazgo y Ética de la Universidad de Richmond. Actualmente es profesora regular e investigadora de la Sede Alto Valle de la Universidad Nacional de Río Negro y profesora invitada del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha publicado artículos y capítulos de libros sobre populismo, democracia y partidos.

CHASQUETI, Daniel (uruguayo). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Miembro

del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel II). Especialista en partidos, parlamentos y elecciones. Autor de los libros “Fragmentación política y gobierno en Uruguay” (1998), “Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina” (2008) y “Parlamento y carreras legislativas en Uruguay” (2014). Ha publicado artículos en *Legislative Studies Quarterly*, *Journal of Legislative Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, *Nordic Journal of Latin American*, entre otras. Ganador del Premio Guillermo O’Donnell 2012 de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACiP).

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (mexicano). Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador titular B, con licencia, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Es consejero presidente del Instituto Nacional Electoral de México para el periodo 2014-2023.

CORVETTO SALINAS, Piero Alessandro (peruano). Politólogo y Comunicador Social. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, por la PUCP. Licenciado y bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Se desempeña como Gerente de Registro Electoral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Como docente ejerce en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

CUÉLLAR NAVIDAD, Eduardo Alberto (salvadoreño). Abogado y notario, licenciado en Ciencias Jurídicas y maestro en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). En el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Salvador fue resolutor y asesor, y es subdirector jurisdiccional desde 2011. Consultor en materia electoral y experto de país del European Union Democracy Observatory del European University Institute. Catedrático de la UCA, donde ha impartido la asignatura de Derecho Electoral. Asimismo, desde 2014 imparte la asignatura de “Introducción a las Ciencias Políticas” en la Maestría en Ciencia Política.

- DALLA VIA, Alberto (argentino). Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UBA). Director de la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho (UBA). Director del Departamento de Derecho Público I de la Facultad de Derecho (UBA). Académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Premio Anual Universidad de Belgrano 2003 a la Trayectoria Académica y Científica. Premio Konex al mérito en la categoría Jueces (2008). Es autor de más de 27 libros y de más de 200 artículos.
- DE LA PEZA, José Luis (mexicano) (+). Egresado de Derecho Romano de la Escuela Libre de Derecho, de la cual fue rector. Desde 1996 fue magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y Tribunal Federal Electoral, de cuya Sala Central fungió como presidente durante el proceso electoral federal de 1994.
- DE RIZ, Lilliana (argentina). Doctora en Sociología por la Ecole Pratique des Hautes Etudes. Investigadora superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ha ejercido la docencia y la investigación en diversas universidades del país y del exterior. Experta en política latinoamericana, ha dedicado sus estudios a los sistemas electorales, los partidos políticos, las políticas públicas y el desarrollo humano. Es autora o coautora de nueve libros, incluyendo “La política en suspenso, 1966-1976” y “Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet”. Recibió el premio Konex en la Ciencia Política en 1997 y 2016. Fue distinguida por su trayectoria por la Sociedad Argentina de Ciencia Política.
- DEL ÁGUILA, Alicia (peruana). Socióloga, doctora en Ciencias Sociales. Se ha desempeñado como oficial de Programa del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional (Lima y Estocolmo), y en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, Perú). Ha sido consultora para diversos organismos internacionales. Colabora con una columna semanal en un diario de Lima. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigadora

con libros y artículos, en revistas especializadas nacionales y del exterior, sobre historia política y electoral, sufragio indígena, género y política.

FERNÁNDEZ, Ángeles (chilena). Cientista política por la Universidad Central de Venezuela, magíster en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile y doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es académica de la Universidad de Talca (campus Santiago), presidenta de Hay Mujeres y columnista del diario La Tercera. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000 -2002) e integró el Grupo para la Reforma Electoral (2006). Ha escrito el libro “Bienvenida paridad” y, en coedición, “La trastienda del gobierno. El eslabón perdido de la modernización del Estado en Chile”.

FERNÁNDEZ, Héctor (costarricense). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y especialista en Derecho Público por el Sistema de Estudios de Posgrado de esa misma universidad. Egresado del plan de estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Ingresó a laborar en el Tribunal Supremo de Elecciones en 1993 y desde 2009 ocupa el cargo de director general del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (chileno). Abogado de la Universidad de Chile. Se desempeñó como académico en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heildelberg. Fue director del proyecto del PNUD en San José de Costa Rica en 1987. Fue profesor en la Universidad Diego Portales y columnista del diario La Segunda. Fue subsecretario en el Ministerio de Defensa. Es profesor del Instituto de Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile. Ejerce la cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile. Fue embajador de Chile en la República Federal de Alemania. Fue nombrado Ministro del Tribunal Constitucional. Autor y coautor de ocho libros y de una cincuentena de artículos académicos.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Óscar (costarricense). Sociólogo y filósofo, se graduó en la Universidad de Costa Rica e hizo sus estudios de posgrado y de doctorado en París. Profesor en la Escuela de

Sociología, en la Maestría de Sociología, de la cual fue su primer director, y en el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Fue decano del Sistema de Estudios de Posgrado en esa misma Universidad. Ha publicado múltiples artículos académicos en el área de la Sociología Electoral, referidos sobre todo a los procesos electorales en Costa Rica

FERREIRA, Delia (argentina). Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Hizo sus estudios de grado en la Universidad Nacional de Córdoba, donde se graduó como abogada. Es miembro individual de Transparency International y miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Se desempeña como consultora en temas institucionales y anticorrupción, y colabora con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política y sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria.

FRANCO-CUERVO, Beatriz (colombiana). Politóloga, doctora en Ciencia Política con énfasis en sistemas electorales por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesora e investigadora titular de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad el Rosario. Fundadora del Observatorio de Procesos Electorales (OPE) y miembro del grupo técnico de la Misión de Observación Electoral (MOE), desde su creación.

FREIDENBERG, Flavia (argentina). Máster en Estudios Latinoamericanos y Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Editora asociada de Política & Relaciones Internacionales de Latin American Research Review, la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

GALINDO VACHÁ, Juan Carlos (colombiano). Estudió Derecho en la Universidad Javeriana. Cuenta con una maestría en Derecho y

Economía de Seguros de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica. Es actualmente Registrador Nacional del Estado Civil, elegido para el periodo 2016-2019. En la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana ha dictado cátedra de Derecho Procesal Administrativo, fue catedrático en teoría del acto administrativo y procesos contenciosos en la Especialización de Derecho Urbano y en la Maestría de Derecho de Seguros. En la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ejerció labores de magistrado auxiliar; también fue séptimo delegado ante la Sección Quinta del mismo tribunal. Fue vicepresidente de la Comisión de Control y Asuntos Electorales y colaboró como delegado del organismo de control en procesos contractuales.

GALVÁN RIVERA, Flavio (mexicano). Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de 2006 a 2007; magistrado de la Sala Superior del mismo TEPJF (2006 - 2016); magistrado del Tribunal Federal Electoral (TFE), en la Segunda Circunscripción Plurinominal, Durango, México, de 1990 a 1996; secretario general de acuerdos del TEPJF de 1996 a 2006; secretario de estudio y cuenta del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (TCE) de 1987 a 1990; secretario de estudio y cuenta del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 a 1987, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (guatemalteco). Licenciado en Derecho por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Ha sido director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos, investigador de Carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México y director de su Área de Historia del Derecho. Asesor de la Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina en México. Director fundador de CAPEL, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica. Magistrado de la Corte de Constitucionalidad y Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Presidente de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala. Como experto de Naciones Unidas colaboró en la redacción de la Constitución vigente de Guinea Ecuatorial. Actualmente es profesor del Posgrado en Derecho Cons-

titucional y Derechos Humanos de las universidades de San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar.

GIANNAREAS, Jorge (panameño). Graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Obtuvo el título de Maestría en Teoría Política y Social en la Universidad de Sussex, Gran Bretaña. Realizó estudios de Doctorado en Sociología en la Universidad de Warwick, Gran Bretaña. Director fundador de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Panamá y profesor de Historia de las Ideas Políticas y Derecho Constitucional. Director asociado del diario La Prensa. Coordinador de la Mesa Nueva Constitución del Foro Panamá 2020 y miembro de la Comisión Revisora del Texto Constitucional en 2004. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección Panamá. Actualmente es profesor adjunto en Florida State University, Panama Branch.

GILAS, Karolina (mexicana). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente se desempeña como asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia en el TEPJF. Es especialista en estudios de la democracia, transiciones y derecho electoral. Sus investigaciones recientes se centran en los temas de libertad de expresión, paridad de género y sistemas electorales.

GIRALDO GARCÍA, Fernando (colombiano). Politólogo, experto en temas de reforma política, procesos electorales y de partidos en la región andina y sobre sistemas políticos comparados. Ha sido consultor internacional del PNUD, la DAE de las Naciones Unidas, IDEA Internacional, Fundación Konrad Adenauer y de varios organismos nacionales y representaciones diplomáticas en Colombia. Conferencista del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y profesor de varias universidades, como la Javeriana, Nacional, Rosario, Sergio Arboleda, del Norte, de Barranquilla, entre otras. Investigador reconocido y evaluador de Colciencias y del Consejo Nacional de Acreditación. Ha publicado artículos y textos académicos sobre temas políticos.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (mexicano). Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). A partir de junio de 2010 es miembro alterno, a título personal, de la Comisión de Venecia ante el Consejo de Europa. Es miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores y desde 2010 ostenta el Nivel III. En dicho año ingresó como miembro regular a la Academia Mexicana de Ciencias. Ha fundado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, del cual fue director fundador, así como del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe (argentino). Abogado. Exsecretario de la Cámara Nacional Electoral. Exprofesor de la Escuela de Capacitación Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Exprofesor adjunto de Derecho Político (Derecho Electoral) en la Universidad de Morón, Argentina. Excolaborador 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 y segunda edición del “Diccionario electoral”.

GREENNE, Kenneth (estadounidense). Es profesor asociado de Gobierno en la Universidad de Texas, en Austin. Su primer libro, “Por qué los partidos dominantes pierden: La democratización de México en perspectiva comparada”, ganó el premio al Mejor Libro de la Sección de Democratización Comparada de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política. Fue Investigador Principal en el Estudio de Panel de México del año 2012 y ha llevado a cabo una serie de otras encuestas de élite y masas en México. Además de la investigación sobre los regímenes políticos, los partidos políticos y el comportamiento electoral, su trabajo reciente trata de los mecanismos y la eficacia de los intentos de compra de votos. En 2014-2015 fue presidente de excelencia y profesor visitante en el Instituto Juan March de la Universidad Carlos III de Madrid.

GUEVARA CASTRO, Alberto (mexicano). Politólogo por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por la Universidad de York, Reino Unido. Maestro en

Relaciones Internacionales por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, España. Fue miembro del Secretariado de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, una iniciativa conjunta de International IDEA y la Fundación Kofi Annan. Ha sido funcionario público federal en la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales de México. Ha colaborado en investigaciones sobre comunidades seguras, transparencia y acceso a la información sobre seguridad pública. Actualmente es director general de relaciones con organismos electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GUTIÉRREZ CASILLAS, Ignacio (español). Letrado de las Cortes Generales desde 1998. En el Congreso de los Diputados del Reino de España ha sido director de comisiones y jefe del Departamento de Asistencia Jurídica al Pleno y la Junta de Portavoces. También ha estado adscrito a la Dirección de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados, habiendo desarrollado tareas de observación electoral. En la actualidad es jefe del Departamento de Asesoramiento Jurídico de la Junta Electoral Central. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid desde 1999. Ha desarrollado tareas de consultor jurídico con el Banco Interamericano de Desarrollo, el National Democrat Institute de los Estados Unidos y con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

GUZMÁN DE ROJAS WESNER, Marcel (boliviano). Desde 1998 trabaja en elecciones y la mejora de la persecución penal. Dirige proyectos de transmisión de resultados electorales, entregando resultados exactos y completos en pocas horas y entornos difíciles. Ofrece consultoría y soluciones de software para la transmisión de resultados electorales, padrón electoral y registro civil. Mediante la ingeniería de procesos y el uso de software de seguimiento de casos, obtuvo resultados importantes en la reducción de la retardación de justicia y la mejora de la tasa y calidad de las condenas.

HERNÁNDEZ CRUZ, Cecilia Aida (mexicana). Politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Estudiante del Doctorado

en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido integrante de los equipos de edición de las revistas especializadas: *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca); *Polis: Análisis Sociopolítico y Psicosocial* (UAM-I); *Justicia Electoral* (TEPJF). Actualmente es directora de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (SOMEE). Ha colaborado en el Instituto Electoral del Distrito Federal y desde 2009 se desempeña en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

HORMAZÁBAL, Daniela (chilena). Cientista Política de la Universidad Diego Portales, Chile. Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México. Ha trabajado como investigadora para FLACSO-Chile y para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile). Actualmente es investigadora del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile. Su área de investigación es sobre democracia, representación, procesos electorales, financiamiento electoral y género. Coautora de “Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina” (FLACSO-IDEA internacional, Santiago, 2008), “Cuotas de género: Democracia y representación” (Santiago: FLACSO-IDEA 2006).

JACOBO, Edmundo (mexicano). Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Guanajuato, México. Ocupó el cargo de rector de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Azcapotzalco. Es secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

JARDIM, Torquato (brasileño). Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Brasilia (1977-1995). Postgrado en la Universidad de Michigan (Ann Arbor, 1979), en la Universidad de Georgetown (Washington, DC, 1977) y el Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo, 1982). Ministro del Tribunal Supremo Electoral (1992-1996; 1988-1992) y abogado del gobierno de Brasil en la Comisión de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales en Nueva York y Ginebra (1980-1981). Fundador y presidente (2002-2008) del Instituto Brasileño de Derecho Electoral

(IBRADE). Conferencista en temas de derecho constitucional y ley electoral. Actualmente es abogado y Ministro de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión.

JOIGNANT, Alfredo (chileno). Doctor en Ciencia Política, Universidad de París I Panthéon-Sorbonne, Francia. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Ex presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000). Ha sido profesor visitante en las universidades de París I Panthéon-Sorbonne, París (Cátedra de Estudios Chilenos Pablo Neruda) y en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia.

KORNBLITH, Miriam (venezolana). Socióloga de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela, con estudios de doctorado en Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela. Profesora e investigadora jubilada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Fue vicepresidenta y miembro de la junta directiva del Consejo Nacional Electoral de Venezuela (1998-99). A partir del 2006 es la directora del Programa de América Latina y del Caribe de la Fundación Nacional por la Democracia con sede en Washington, D.C. Ha publicado sobre reforma constitucional, instituciones, partidos, elecciones y cambio de régimen político en Venezuela y en América Latina.

LAZARTE ROJAS, Jorge (boliviano). Doctor en Ciencia Política, Sorbonne Nouvelle, Paris-Francia. Ha sido profesor de Sociología de la Universidad de San Andrés, de la Universidad Católica y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); profesor invitado por la Sorbonne Nouvelle de Paris y por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, asesor de la Comisión de Reforma Política y del Estado del Congreso Nacional de Bolivia, asesor de la vicepresidencia de la República, vocal (magistrado) de la Corte Nacional Electoral, delegado presidencial para Asuntos Políticos y vicepresidente de la Asamblea Constituyente de Bolivia.

LÁZZARO, Alejandra (argentina). Doctora en Derecho Facultad de Derecho, UBA. Secretaria de la Cámara Nacional Electoral, Buenos

Aires, Argentina. Profesora de Derecho Constitucional Facultad de Derecho, UBA, de Política Comparada de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Luján. Subdirectora del curso de posgrado “Nuevos Desafíos del Derecho Electoral”, Facultad de Derecho, UBA. Docente investigadora sobre temas de representación, reformas institucionales y género. Facilitadora Electoral, Bridge.

LJUBETIC, Carlos María (paraguayo). Abogado. Miembro del Consejo de la Dirección del Registro Electoral Paraguayo. Diputado nacional en el periodo 1993-1998. Director del Centro de Educación Cívica y Electoral de la Justicia Electoral de Paraguay. Consultor para la Fundación Konrad Adenauer para la elaboración de Proyecto de Ley de Partidos Políticos de la República del Paraguay. Observador electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consultor electoral de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción. Asesor del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Presidente del Equipo Técnico de la Comisión Electoral de UNASUR.

LLANOS, Beatriz (peruana). Abogada. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset; máster en Comunicación Política e Institucional por el Instituto de Investigación Ortega y Gasset. Lleva 10 años coordinando para organismos internacionales (como IDEA Internacional, BID, OEA, PNUD y ONU-Mujeres) diversos proyectos y realizando diferentes investigaciones orientadas a construir diagnósticos, recomendaciones y propuestas de políticas para promover la igualdad de género en la participación y representación política de las mujeres en América Latina. Es consultora en temas de género, democracia y comunicación política. Se ha desempeñado como coordinadora técnica regional de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe.

- LÓPEZ PINTOR, Rafael (español). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de North Carolina y en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático emérito de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid (1973-2001). Ha sido director general del Centro de Investigaciones Sociológicas de España (CIS); fundador y director de la consultora en estudios de opinión Demoscopia de España; director electoral de las Misiones de Paz de la ONU en El Salvador y Mozambique; director técnico de las Misiones de Observadores Electorales de la UE en Costa de Marfil, Nicaragua, Ecuador, Guatemala y Etiopía.
- LOSSIO, Luciana (brasileña). Licenciada en Derecho por el Centro Universitario de Brasilia, UNICEUB. Especialista en Derecho Civil Litigios Lato Sensu (IDP, 2003), Lato sensu en Derecho, Estado y Constitución (Faciplac, 2005-2006) y en orden jurídico y del Ministerio Público (Fundación Escuela del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios, 2007/2008). Ministra del Tribunal Superior Electoral de Brasil. Presidenta de la Asociación de Magistradas Electorales Iberoamericanas. Consejera del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Brasil.
- MARVÁN LABORDE, María (mexicana). Estudió Sociología en la UNAM y se graduó de maestría y doctorado en la New School for Social Research, Nueva York. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003-2011). Consejera del Instituto Federal Electoral (2011-2014). Ha sido catedrática en la UNAM, la U de G, el ITESO y el ITAM. Actualmente está adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es coordinadora del área de Derecho Electoral. Se ha especializado en temas de política, cuestiones electorales, transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y desarrollo democrático en México.
- MATARRITA ARROYO, Mario Andrés (costarricense). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y magíster en Justicia Constitucional por esa misma casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia. Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales, Interpretación y Aplicación

de la Constitución y Derecho Público, respectivamente por las universidades de Pisa, Italia, Castilla-La Mancha, España, y Hiedelberg, Alemania. Profesor de la Licenciatura en Derecho de la ULACIT. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

MEDRANO VALENZUELA, Gabriel (guatemalteco). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario graduado en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de 1988 a 2002. Rector de la Universidad Rafael Landívar. Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios. Presidente de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (mexicana). Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Secretaria de eventos académicos de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y coordinadora nacional de la Escuela de Verano de Métodos, Conceptos y Técnicas en Ciencia Política Ipsa-Flacso, México. Ha impartido cursos en las maestrías en Gobierno y Asuntos Públicos, Políticas Públicas Comparadas y Ciencias Sociales de la Flacso, desde 2003, así como en el Diplomado de Análisis Político Estratégico del CIDE y órganos electorales en varias entidades federativas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora visitante en la Universidad de Oxford y la Universidad de Essex, Reino Unido.

MESA GISBERT, Carlos D. (boliviano). Egresado en Literatura de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, es historiador y periodista. Expresidente de la República de Bolivia del 2003 al 2005. Exvicepresidente de la República de Bolivia (2002-2003). Es miembro de la Academia y de la Sociedad Boliviana de Historia. Actualmente se desempeña como representante oficial de Bolivia para la Causa Marítima y es catedrático de la Universidad Católica Boliviana. Entre sus obras destacadas están “Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles”, “La aventura del cine boliviano”, “Historia de Bolivia”, “Presidencia sitiada. Memorias de mi gobierno”; “La sirena y el charango. Ensayo sobre el mestizaje”, entre otras.

- MIRANDA, René (mexicano). Licenciado en Ingeniería Mecánica-Eléctrica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es el director ejecutivo del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.
- MITCHELSTEIN, Eugenia (argentina). Doctora por la Northwestern University. Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales y directora de la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de San Andrés, Argentina. Es coautora, junto con Pablo Boczkowski, de “The News Gap: When the Information Preferences of the Media and the Public Diverge”. Su agenda de investigación examina la interacción entre comunicación política, nuevos medios y participación ciudadana.
- MOLINA VEGA, José Enrique (venezolano). Obtuvo el doctorado en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y la maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra. Es profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia. Sus publicaciones incluyen los libros: “Los partidos políticos venezolanos del siglo XXI” (conjuntamente con Ángel Álvarez), “El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas”, “Los sistemas electorales de América Latina” y “The Quality of Democracy in Latin America” (conjuntamente con Daniel Levine).
- MORALES GÓMEZ, Claudia Abigail (mexicana). Doctora en Humanidades con especialidad en Ética por la Universidad Autónoma del Estado de México, se graduó de la maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana y la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha participado como conferencista y ponente en diversos congresos internacionales y nacionales. Ha publicado en revistas arbitradas sobre diversos temas. Realizó una estancia posdoctoral (2014-2016) en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM y actualmente es profesora investigadora del programa de retención CONACYT en la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro.

MURAYAMA RENDÓN, *Ciro* (mexicano). Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor titular de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México para el periodo 2014-2023.

MURILLO CASTAÑO, *Gabriel* (colombiano). Politólogo, egresado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el cual dirigió por 13 años. Magíster por la Universidad del Estado de Nueva York en Buffalo y becario del Programa SPURS en Planificación Urbana del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ha escrito numerosos libros y artículos académicos sobre temas de desarrollo democrático: partidos políticos, elecciones, participación política, ciudadanía, sociedad civil, autogobierno, deliberación, espacio público y acción colectiva. Ha sido profesor visitante de diversas universidades. Pertenece a diferentes asociaciones profesionales y se ha desempeñado como consultor de numerosas entidades pública y privadas nacionales e internacionales.

MUÑOZ-POGOSSIAN, *Betilde* (venezolana). Doctora en Ciencias Políticas por la Florida International University, Miami. Maestría en Relaciones Internacional por la University of South Florida, Tampa. Es directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ha investigado y publicado sobre temas de democracia, diálogo y resolución de conflictos, y participación política de las mujeres, entre otros temas. Más recientemente ha enfocado sus trabajos de investigación en temas de inclusión social y equidad en la región. En 2008 y 2016 recibió el Outstanding Performance de la OEA en reconocimiento a su extraordinario desempeño y contribuciones a la institución.

NAVA GOMAR, *Salvador O.* (mexicano). Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). Fue director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México Sur, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) y de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca que redactó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ha sido catedrático y conferencista invitado en diversas universidades. Autor de diversos libros y publicaciones sobre temas relacionados con el derecho constitucional, derecho electoral, entre otros.

NAVARRO FIERRO, Carlos Marino (mexicano). Egresado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y de la Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es director de Estudios y Proyectos Internacionales del área internacional del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

NEGRI, Juan (argentino). Doctor en Ciencia Política por la University of Pittsburgh, donde concurrió becado por la comisión Fulbright. Es profesor regular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Es profesor invitado en la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad del CEMA, la Universidad Católica Argentina y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Argentina). Sus investigaciones han sido publicadas en *Journal of Legislative Studies*, *The Review of Politics* y en capítulos de libros.

NIETO CASTILLO, Santiago (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Doctor en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de la división de estudio de posgrado de la Universidad Panamericana y de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Fue magistrado electoral regional, fungiendo como presidente de la Sala Regional Toluca del TEPJF durante el periodo de 2008-2013. Colaboró como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM de 2014 a 2015. Actualmente es Titular de la FEPADE, desde febrero de 2015.

NOHLEN, Dieter (alemán). Dr. phil., Dr. h.c. mult., profesor titular emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, y consultor internacional en temas de reforma político-electoral. Entre

sus múltiples libros en varios idiomas destacan su primer libro en español “Sistemas electorales del mundo” (Madrid, 1981) y los más recientes: “Ciencia política comparada” (Granada, 2013), “Gramática de los sistemas electorales (Madrid, 2015), “Ciencia política y justicia electoral” (México, 2015) y “Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral” (México, 2016). Junto con colegas latinoamericanos es compilador del “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” (México, 1998 y 2007).

NUÑEZ VARGAS, Eduardo (costarricense). Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Trabajó como director de proyectos de asistencia técnica electoral y coordinador de programas para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL. Trabajó para la Organización de los Estados Americanos (OEA). Actualmente se desempeña como director residente del Instituto Nacional Demócrata para Guatemala y director del Programa Regional de NDI para Centroamérica sobre Seguridad Pública y Participación Ciudadana. Complementariamente, es presidente de la Asociación Costa Rica Integra, Contacto Nacional de Transparencia Internacional en el país.

OBANDO, Tasheena (costarricense). Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional, por la Universidad Nacional de Costa Rica. Consultora especializada del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Ha participado en la elaboración de propuestas de proyecto e informes, en temas vinculados a los derechos políticos. Ha participado en la coordinación del proyecto y publicación titulada “Participación política de las mujeres”. Experiencia en la organización de cursos y conferencias vinculados a temas electorales. Ha participado en misiones de observación electoral en distintos países de América Latina.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando (mexicano). Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la

UNAM. Desde el año de 1981, catedrático de la Facultad de Derecho. De 1987 a 1990, magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, presidente de la Sala Regional Xalapa. De 1996 a 2006, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presidiéndola de 2000 a 2004.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (mexicano). Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 2010. Miembro de la Junta de Gobierno, UNAM. Investigador nacional, Nivel III, del SIN. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consejero de la CONAMED. Magistrado de la Sala Superior del TEPJF (1996-2006). Posee dos doctorados honoris causa por universidades de México y el extranjero.

OTÁLORA MALASSIS, Janine (mexicana). Obtuvo el título de licenciada en Derecho por la UNAM. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbonne, de París, Francia. En el Poder Judicial de la Federación laboró en el Consejo de la Judicatura Federal. In-gresó al TEPJF desde el año 2006, como secretaria instructora en la Sala Superior. En 2013 fue designada como magistrada de la Sala Regional Ciudad de México de este Tribunal. Posteriormente tuvo el cargo de directora general de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Actualmente se desempeña como magistrada presidenta del TEPJF.

PACHANO, Simón (ecuatoriano). Politólogo, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador. Entre sus publicaciones recientes se cuentan “El sistema político ecuatoriano” (en coautoría con Flavia Freidenberg) y “Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú”. Trabaja en temas de democracia, partidos políticos y sistemas electorales.

PALMA, Esperanza (mexicana). Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Maestra y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame,

Indiana. Profesora titular C del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa. Miembro del SNI nivel II. Entre sus líneas de investigación se encuentran: “El papel ambivalente y complejo que juegan los partidos en las democracias contemporáneas”, “Procesos electorales en México” y “Cuotas de género y paridad”.

PENAGOS LÓPEZ, Pedro Esteban (mexicano). Licenciado en Derecho por la UNAM, cursó la especialidad en juicio de amparo en el Instituto de Especialización Judicial y realizó los estudios de doctor en Derecho en la Universidad Panamericana. A lo largo de 41 años en el Poder Judicial de la Federación, se ha desempeñado como juez de distrito, subsecretario general de acuerdos de la SCJN, magistrado de circuito, magistrado de Sala Regional y de Sala Superior del TEPJF(2006-2016). Magistrado de circuito en el Segundo Tribunal Colegiado de circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

PENCO, Wilfredo (uruguayo). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República, Montevideo. Ministro de la Corte Electoral de Uruguay desde 1996 y actual vicepresidente. Jefe de misiones de observación electoral en América Latina. Expositor en conferencias de la Unión Interamericana de Organismos Electorales e IDEA Internacional. Cofundador del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Expresidente y miembro de número de la Academia Nacional de Letras del Uruguay, correspondiente de la Real Academia Española y la Academia Argentina de Letras. Director honorario de la Colección de Clásicos Uruguayos (Biblioteca Artigas). Profesor honorario de la Universidad Ricardo Palma (Perú).

PÉREZ BARALT, Carmen (venezolana). Profesora titular de la Universidad del Zulia. Doctora en Ciencia Política. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de LUZ. Líneas de investigación: comportamiento político y sistema político venezolano.

PÉREZ CORTÉS, Juan Carlos (panameño). Abogado, egresado de la Universidad de Panamá en el año 2001 como licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Maestría en Estudios Electorales de la Universidad

Especializada de Las Américas. Ha realizado cursos de postgrado en la Universidad de Buenos Aires, George Washington School of Law de la American University y en la Universidad Castilla-La Mancha, así como cursos especializados en la Comisión Electoral de la India y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Labora en el Tribunal Electoral de Panamá desde el 2001 y ha ejercido cargos de asesor legal, subdirector nacional de Registro Civil, a.i., asesor legal de magistrado y desde el 2009 es asistente del magistrado primer vicepresidente y juez segundo penal electoral, suplente.

PÉREZ DUHARTE, José Alfredo (peruano). Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España. Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Consultor internacional en temas electorales y de gobernabilidad. Autor de artículos y textos sobre la materia; profesor universitario en el Perú y el extranjero.

PÉREZ USECHE, Marco Antonio (colombiano). Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Investigador en aspectos jurídicos del comercio electrónico en el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado UNIDROIT (Roma, Italia). Delegado como representante del gobierno colombiano ante la Comisión y el Grupo de Trabajo de Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional CNUDMI. Asesor para la Reglamentación de la Estrategia de Gobierno Electrónico de Bogotá. Profesor titular de la Universidad Externado de Colombia (1993-2015). Coordinador de la Secretaría Técnica para la definición de la política pública de Territorios y Ciudades Inteligentes de Colombia (2013). Actualmente es director del Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia y director de Territorio Data.

PICADO LEÓN, Hugo (costarricense). Abogado y politólogo. Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Funcionario electoral desde 1993. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Realizó maestría y doctorado en la Universidad de Salamanca. Ejerce

la docencia en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Coordinador del Consejo Editorial de la Revista Derecho Electoral. Autor de más de 20 artículos sobre democracia, reforma electoral, administración electoral, justicia electoral, sistema electoral y sistema de partidos.

PICADO S., Sonia (costarricense). Doctora en Derecho. Actual presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Miembro del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas. Expresidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura. Miembro de Diálogo Interamericano y del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja. Tinker Professor en la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; presidenta de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la ONU en Timor Oriental; expresidenta del Partido Liberación Nacional (Costa Rica); diputada de la Asamblea Legislativa y embajadora de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Fue juez y vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

PINILLA C., Erasmo (panameño). Abogado. Ha servido como secretario general y director legal del Municipio Capital, viceministro de Gobierno y secretario general de la Asamblea Nacional. Magistrado presidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, de 1996 hasta la fecha. Conferencista y observador en más de 50 elecciones de toda América, Taiwán y España. Fundador/director de la Revista Mundo Electoral. Catedrático de Derecho Electoral en la maestría de la Universidad Especializada de Las Américas. Fue condecorado con la Orden Manuel Amador Guerrero, máxima condecoración del país, destacado en su gestión como administrador público. El Consejo de Rectores de las Universidades de Panamá, le reconoce su labor en defensa de la democracia.

POZO BAHAMONDE, Juan Pablo (ecuatoriano). Mediador, doctor en Jurisprudencia y abogado. Cuenta con una maestría en Derecho Económico, especialización en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Sociales y cursó un programa de posgrado en Gobernanza y Liderazgo. Actualmente realiza un doctorado en Derecho

Constitucional. Desde enero del 2015 está al frente de la presidencia del Consejo Nacional Electoral; a su vez preside la Función Electoral en la República del Ecuador. Se ha desempeñado como representante del Consejo Nacional Electoral del Ecuador ante el Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); coordinador ejecutivo del Proyecto Voto Electrónico Azuay 2014; coordinador general de la misión electoral de UNASUR para las Elecciones Generales del 2016 en la República del Perú, y, observador electoral internacional en diversas elecciones. Profesor universitario, autor de varios artículos académicos y del libro “Democracia en el contexto suramericano”, 2015.

RENIU, Josep María (español). Doctor en Ciencia Política y de la Administración y profesor titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Barcelona (UB). Entre 2009 y 2016 ha sido el jefe de estudios del Grado en Ciencia Política y de la Administración (UB) y en el 2010 fundó el Observatorio de los Gobiernos de Coalición (OGC). Especialista en gobiernos de coalición, procesos electorales y en el uso de las nuevas tecnologías en los procesos políticos y electorales.

REYNOSO, José (mexicano). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Se doctoró bajo la asesoría de Dieter Nohlen con una tesis sobre la dinámica partidista en el federalismo. Es maestro en Estudios Políticos Europeos por la Universidad de Heidelberg y en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Funcionario electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México. Cuenta con diversas publicaciones en materia de federalismo y elecciones.

ROBLES LEAL, Alejandro (costarricense). Abogado. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral, una licenciatura y un bachillerato en Derecho, estos últimos tres grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Licenciatura en Derecho de la Universidad de La Salle. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Fernanda (mexicana). Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestra en Políticas Públicas Internacionales por el University College London, el Reino Unido. Ha sido investigadora especialista en la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México. Ha sido directora de vinculación con la sociedad en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), donde diseñó estrategias de vinculación con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Actualmente es la jefa de la Unidad de Asuntos Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RODRÍGUEZ, Luis Mario (salvadoreño). Doctor en Derecho Privado por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es máster en Estudios Electorales de la Universidad de Valencia, España. Cursó las maestrías en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (Universidad Jesuita de El Salvador) y en Investigación Jurídica de la UAB. Fue director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República y actualmente dirige el Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Ha sido consultor del Centro Carter y del Programa de Naciones Unidas para El Salvador.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (boliviano). Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Desempeñó la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL). Ha dictado clases en las principales universidades de Bolivia y realizó investigaciones para numerosas organizaciones internacionales. Ha dictado conferencias en una veintena de países. Ha participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en una quincena de países de América Latina y África.

ROSALES-VALLADARES, Rotsay (costarricense). Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor y evaluador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral hasta la actualidad. También ha sido colaborador del Instituto de Formación Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (IFED) e investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano y de FLACSO. Se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales como la AECID, de las fundaciones Friederich Ebert y Konrad Adenauer, del Fondo de Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia (UNICEF) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica, Colombia y Panamá. Catedrático de la Universidad de Costa Rica.

ROTTA, Samuel (peruano). Sociólogo de la Universidad Católica, especializado en temas de lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Es director ejecutivo adjunto de Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, institución en donde trabaja regularmente desde 2003. Ha realizado consultorías independientes para fundaciones privadas internacionales, organizaciones no gubernamentales peruanas y extranjeras, y organismos públicos sobre temas de su experiencia. Es autor de artículos sobre corrupción y participa con regularidad como expositor en eventos y conferencias sobre lucha anticorrupción en el Perú y el extranjero.

RUIZ NAVARRO PINAR, José Luis (español). Letrado de las Cortes Generales y abogado. Ha sido director de Relaciones Internacionales e Interparlamentarias y director de estudios y documentación del Congreso de los Diputados. Ha asesorado a distintas comisiones legislativas del Parlamento, así como a la Junta Electoral Central. Profesor de derecho civil en la Universidad Complutense y de Derecho Europeo en la Universidad Carlos III y San Pablo -CEU de Madrid. Es autor de distintos libros jurídicos y de numerosos artículos en revistas de Derecho, así como colaborador en diarios económicos. Es miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

- SABSAY A., Daniel (argentino). Abogado (UBA). Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de París. Profesor titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho (UBA). Director de la Carrera Especial de Posgrado en Derecho Constitucional (UBA). Presidente del Centro de Estudio Constitucionales y Políticos “Dr. Germán J. Bidart Campos”. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro de número-vicepresidente de la Academia de Ciencias del Ambiente. Presidente del Consejo Consultivo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- SÁCHICA, Luis Carlos (colombiano) (+). Abogado. Fue profesor de Derecho Constitucional en el Colegio Mayor del Rosario, Bogotá. Fue 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 y segunda edición del “Diccionario electoral”.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel (colombiano). Abogado de la Universidad del Rosario. Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra (1983). Ha realizado estudios posdoctorales en Derecho Público Comparado, Derechos Humanos y Derecho Administrativo. Se ha desempeñado en propiedad como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, contralor de Bogotá, magistrado del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil. Ha sido docente e investigador universitario por más de 30 años en el área de Derecho Público. Es autor de varios libros y numerosos artículos en el campo del derecho público.
- SÁNCHEZ, Rubén (colombiano). Politólogo y doctor en Economía. Profesor titular de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- SÁNCHEZ, Virgilio (panameño). Polytechnic of North London-England, Higher National Degree-Electronic & Communications-Engineering, 1990; Universidad Tecnológica, Panamá, licenciado en Tecnología e Ingeniería Eléctrica, 1984. Ha realizado consultorías para FUNPADEM (San José, Costa Rica), IFES (Washington, USA), TSE-Guatemala, IIDH/CAPEL (San José, Costa Rica), CNE-Venezuela, CSE-Nicaragua. Tribunal Electoral de Panamá.

SANTAMARÍA MUTIS, Patricio. Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, doctor en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad de la República, Uruguay (por revalida) Subsecretario General de Gobierno de Chile (2003-2005) Asesor en materias electorales. Presidente del Consejo Directivo de Servicio Electoral de Chile (2013 a la fecha)

SIBAJA, Gina (costarricense). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), máster en Ciencias Políticas (Sorbonne Nouvelle) y bachiller en Ciencias Políticas (UCR). Las investigaciones asociadas a estos diplomas han marcado la pauta para el trabajo docente e investigativo: imaginarios sociales y políticos, participación política, comunicación política, medios de comunicación y nuevas TIC, y opinión pública. Se desempeña como docente en la UCR y en la Universidad Federada. Ha sido vicepresidenta de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales y es autora de publicaciones con temas afines. Formó parte del equipo de investigación del PROSIC y del CIEP.

SILVA ADAYA, Juan Carlos (mexicano). Licenciado y maestro en Derecho por la UNAM. Máster por la Universidad de Palermo, Italia, y especialista y máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España. Concluyó los estudios de doctorado en Derecho en la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Ha sido profesor en la UAEM, La Salle y la UNAM. Es autor del libro “El control de constitucionalidad y las elecciones indígenas” y coautor de otros más, así como de diversos artículos sobre Derecho. Ha sido ponente en más de 200 eventos académicos. Es magistrado integrante de la Sala Regional Toluca del TEPJF.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (costarricense). Licenciado y doctor en Derecho (Universidad de Costa Rica y Universidad Complutense de Madrid). Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica a partir del año 1999, presidiéndolo desde el 2007 y, además, dirige su Revista de Derecho Electoral. Ocupó distintos cargos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene 3 décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Autor de los libros “La

justicia electoral en Costa Rica”, “Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica”, “Elecciones y democracia”, y de numerosos artículos en revistas especializadas.

SONNLEINTER, Willibald (francés). Graduado de Sciences Po Paris con un doctorado por la Universidad de la Sorbona. Profesor investigador de El Colegio de México, miembro del SNI. Experto en el análisis territorial del voto y de las elecciones en Latinoamérica. Coordinó el CEMCA en Guatemala. Ha sido docente de la Universidad de París y profesor invitado en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard (USA). Ha publicado más de 50 artículos, capítulos y libros. Ha sido consultor para el PNUD, el BID, el IFE, el TRIFE y el Tribunal Electoral de Panamá. Ha participado, como observador en 16 misiones de observación electoral en América Latina.

SOTO, Clyde (paraguaya). Psicóloga por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con estudios en el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (Prigepp) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1991, donde fue directora en dos periodos y ha publicado trabajos sobre feminismo, políticas públicas, historia y participación social y política de las mujeres, trabajo doméstico, cuidados y migración, entre otros temas. Feminista y activista en derechos humanos. Participa en la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), en la Articulación Feminista Marcosur (AFM), entre otras redes de la sociedad civil.

SOTO FREGOSO, Mónica Aralí (mexicana). Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Estudios concluidos de Maestría en Educación con especialidad en docencia. Diplomada en Derecho Electoral y especialista en Justicia Electoral. 22 años de experiencia en materia electoral, 9 como impartidora de justicia y 13 en el IFE. Magistrada del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Desde el 7 de marzo de 2013, designada magistrada regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo la primera mujer en integrar la Sala Guadalajara, misma que presidió durante el periodo del 2013 al 2016. Actualmente es

magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SOUSA BRAGA, María del Socorro (brasileña). Posdoctorado por la Universidad de Oxford. Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo. En la actualidad es profesora de la Universidad Federal de San Carlos. Investigadora de la FAPESP y el

CNPq. Centra su investigación en partidos políticos y elecciones, el reclutamiento político, los gobiernos de izquierda de América Latina y la calidad de la democracia. Coordinadora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de América Latina (NEPPLA) UFSCar. Ha publicado varios artículos y el libro “El proceso electoral partidista brasileño: Padrón de competencia política (1982-2002)”; en colaboración con Maria Dalva Kinzo, ”Electores y representación partidaria en Brasil”.

SUÁREZ CAO, Julieta (argentina). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern (Estados Unidos). Es profesora asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son los partidos y sistemas de partidos, el federalismo y la política subnacional. Es investigadora responsable de un proyecto FONDECYT sobre la competencia partidaria a través del territorio en las Américas. Ha coeditado el libro “Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina”, y ha publicado en *The Journal of Comparative Politics* y la *Revista de Ciencia Política*.

THOMPSON, José (costarricense). Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Cuenta con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, como ministro consejero y cónsul general en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América, culminando como encargado de negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Docente universitario en temas de derecho internacional desde 1984, al servir como profesor titular de Derecho Internacional

Público y, recientemente, de los cursos especializados en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, actualmente con rango de catedrático. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, derechos humanos y derecho internacional.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (peruano). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg, Alemania. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Ha participado en más de una docena de elecciones en América Latina como observador electoral. Ha sido profesor de la Universidad de Lima, la Universidad del Pacífico, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Academia Diplomática del Perú. Es profesor de Ciencia Política en la PUCP. Creó y dirigió el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Tiene una columna de opinión en Peru21.

TULA, María Inés (argentina). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política (UNSAM) y doctora en Derecho (UBA). Profesora (UBA) en la materia Regímenes Electorales y Partidos Políticos e investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Consultora para organismos internacionales, legisladores nacionales y provinciales y organizaciones no gubernamentales en cuestiones de participación y representación política de las mujeres, selección de candidatos por los partidos políticos, nuevas tecnologías en los procesos electorales y reforma institucional. Ha publicado cuatro libros y numerosos capítulos y artículos en revistas científicas sobre los temas de su especialidad.

TULLIO, Alejandro (argentino). Abogado y especialista en Relaciones Internacionales. Fue profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público y se desempeñó como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Entre 2001 y 2016 fue director nacional electoral de la República Argentina. Fue miembro del Consejo Electoral de UNASUR 2011-2015 y del Comité

Ejecutivo de la Asociación Mundial de Órganos Electorales (A WEB). Participó en misiones de observación electoral de la OEA, UNIORE y U NASUR. Es consultor internacional en materia electoral, miembro del Consejo Consultivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Estabilidad y el Crecimiento (CIPPEC) y del Observatorio Electoral de la Universidad Nacional de La Plata.

ULLOA, Félix (salvadoreño). Doctor en Derecho, abogado por la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado otros estudios de posgrado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de Paris, Francia, y en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Consultor para UPD/ OEA, IFES, IDEA International, IIDH/CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter y NDI. Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, 1994-1999. Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJS, 1990-1995 y 2009-2015. Miembro de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos, 1993-94, y de la Comisión Especial redactora del Código Electoral de la posguerra en El Salvador, 1992-93. Ha sido profesor en la Universidad Centroamericana "Jose Simeón Cañas" (UCA), San Salvador, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador (UES), profesor invitado de la Escuela Española del Middlebury College, Vermont, Estados Unidos, profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UES.

VALADÉS, Diego (mexicano). Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Es miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, de la Academia Mexicana de la Lengua y de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y vicepresidente de la Sociedad Europea de Cultura. Es Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de varios libros.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (panameño). Se graduó como licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en 1964 en la Universidad de Panamá. Cursó 3 años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México, D.F. De 1967 a 1990 ejerció en su propio bufete, en el área de Derecho Comercial y Marítimo. Desde 1990 es magistrado del Tribunal Electoral. Fue su presidente para el referéndum constitucional de 1992, las elecciones de 1994, el referéndum constitucional de 1998, las elecciones de 1999 y 2004, y el referéndum del 2006 sobre el Canal de Panamá. Su actual nombramiento vence en enero 2025.

VALDÉS ZURITA, Leonardo (mexicano). Es doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es especialista en estudios electorales. Fue Consejo Presidente del Instituto Federal Electoral (2008-2013). Es miembro activo de la Latin American Studies Association (LASA) y del Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD). Es miembro del Consejo Editorial de la Revista Mexicana de Derecho Electoral, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Consejo Editorial de la Revista Mexicana de Estudios Electorales, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C.

VALVERDE, Ricardo (costarricense). Especialista en Derecho Internacional, abogado y notario público por la Universidad de Costa Rica, con estudios en Historia en esa misma institución. Diplomado de postítulo en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Universidad de Chile. Profesor de diversas cátedras en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y la Escuela Libre de Derecho. Más de 33 colaboraciones académicas cuyas figuras en destacadas obras, como el “Diccionario electoral”, el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” y la Serie Cuadernos de CAPEL, así como en revistas latinoamericanas. Ha formado parte de 87 misiones de observación electoral desde 1991.

VEGA CARBALLO, José Luis (costarricense). Sociólogo. Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Especialidades en Sociología Política y del Conflicto. Es Bachelor of Arts “Magna Cum Laude” por Brandeis University (USA, 1965) y Master of Arts en Sociología por Princeton

University (USA, 1968). Exdirector del Instituto de Investigaciones Sociales (UCR) y profesor-investigador visitante en universidades de Tulane, Texas y Duke (USA) y Hebrea de Jerusalén. Escritor y ensayista. Premio Nacional de Ensayo “Aquileo J. Echeverría” por su libro “Poder político y democracia en Costa Rica”. Autor de ocho libros y cuenta con un centenar de publicaciones científicas en revistas nacionales y del exterior.

VIDAL KLING, Juan Pablo (colombiano). Abogado por la Universidad Sergio Arboleda. Coautor del libro “Registro civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad” (2015). Pertenece al Grupo Jurídico de Registro Civil de la RNEC.

VINCENZI GUILÁ, Sofia (costarricense). Politóloga de la Universidad de Costa Rica. Funcionaria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) desde 1989. Ha estado presente en un importante número de misiones de observación en los países de América Latina, con presencia en más de 90 procesos electorales. Ha sido responsable académica de la producción de obras relevantes en doctrina electoral. Ha participado como coautora de importantes obras, como el “Diccionario electoral”. Posee una amplia experiencia en la coordinación de la Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, y la organización de sus actividades. Participó en el Programa de Visitantes a la Unión Europea (EUVP), setiembre-octubre de 2011. Actualmente ocupa el puesto de coordinadora de operaciones del CAPEL.

WELP, Yanina (argentina). Directora regional para América Latina del Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa (C2D), adscrito a la Universidad de Zurich. Doctora en Estudios Latinoamericanos (Universidad de St. Gallen), doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Pompeu Fabra) y licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social (ambas por la Universidad de Buenos Aires). Se especializa en participación política en América Latina, en particular en el análisis comparado de los mecanismos

de democracia directa y participativa, y los usos de los medios digitales para la actividad política, temas sobre los que ha publicado extensamente en libros y revistas especializadas.

WOLDENBERG, José (mexicano). Licenciado en Sociología, maestro en Estudios Latinoamericanos y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En su destacado desempeño profesional y académico ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1974; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; consejero Ciudadano del Consejo General del IFE de 1994 a 1996; presidente del Consejo General del mismo Instituto, cargo que desempeñó del 31 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 2003. Actualmente es colaborador semanal del periódico Reforma.

YRRIVARREN, Jorge Luis (peruano). Tiene un doctorado en Administración Estratégica de Empresas en la PUCP Centrum. Es magíster en Administración por la Universidad ESAN y licenciado en Computación de la UNMSM. Es actualmente jefe nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Asimismo, es candidato a Doctor en Filosofía de la UNMSM y egresado de la Maestría en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información de la Universidad de Piura. Ha ejercido la docencia universitaria durante 30 años en diversas universidades del país. Ha sido gerente de sistemas e informática electoral en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), gerente general en AB Control, empresa especializada en automatización industrial; gerente de unidad de negocios en Cosapi Soft y jefe de computación e informática de JR Lindley e hijos.