SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMÉRICA LATINA

TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMÉRICA LATINA

DIETER NOHLEN
DANIEL ZOVATTO
JESÚS OROZCO
JOSÉ THOMPSON
(compiladores)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG
INTERNATIONAL IDEA
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 1998
Segunda edición, 2007

Nohlen, Dieter, *et al.* (comps.)
Tratado de derecho electoral comparado de América Latina / comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2ª ed. — México : FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007
1364 p. ; 23 x 17 cm — (Colec. Política y Derecho)
ISBN 978-968-16-8283-5

1. Derecho electoral —América Latina I. Zovatto, Daniel, comp. II. Orozco, Jesús, comp. III. Thompson, José, comp. IV. Ser V. t

LC JL969 .A45 Dewey 324 N436t

Distribución mundial

Comentarios y sugerencias: editorial@fondodeculturaeconomica.com
www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672 Fax (55) 5227-4694

Empresa certificada ISO 9001:2000

Diseño de portada: Teresa Guzmán

D. R. © 2007, Instituto Interamericano de Derechos Humanos
100 Metros Sur de la Embajada de Italia, Barrio Los Yoses, Costa Rica
D. R. © 2007, Universidad de Heidelberg, Instituto de Ciencia Política
Marstallstr. 6, 69117, Heidelberg, Alemania
D. R. © 2007, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
Stömsborg, SE-103 34, Estocolmo, Suecia
D. R. © 2007, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Calle Carlota Armero, 5000; 04480 México, D. F.
D. R. © 2007, Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan, 100; 14610 México, D. F.

D. R. © 2007, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200, México, D. F.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

ISBN 978-968-16-8283-5

Impreso en México • *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Prólogo 19

I. *Derecho electoral*, Dieter Nohlen y Daniel Sabsay 27
1. Introducción 27
2. El concepto de derecho electoral 27
3. El derecho electoral como rama autónoma de derecho 30
4. Fuentes, objeto y clasificación de las normas del derecho electoral 31
5. Relaciones con las otras ramas del derecho 34
6. Relaciones con las ciencias sociales 36
7. Consideraciones finales 38

II. *Elecciones y contexto político*, Michael Krennerich y Claudia Zilla 39

III. *Derechos políticos como derechos humanos,* Sonia Picado 48
1. Introducción 48
2. La cuestión de los derechos políticos como derechos humanos 49
3. Los derechos (y deberes) políticos 51
4. Los derechos políticos en los sistemas internacionales de derechos humanos 53
5. Una nota sobre las tendencias a futuro: los derechos políticos como universales 57

IV. *Ética y responsabilidad en el proceso electoral,* Jesús Orozco y José Woldenberg 60
1. Introducción 60
2. Ética de la convicción y ética de la responsabilidad 61
3. Ética y transición a la democracia: el caso mexicano 62
4. Ética y democracia 64
5. Ética y partidos políticos 66
6. Ética y medios de comunicación 67
7. La ética y los otros 70

8. Aspectos comparativos 71
9. El código ético de IDEA: un modelo ilustrativo 79

V. *Cooperación internacional,* Manuel Carrillo 84
1. Introducción 84
2. Respuesta de la comunidad internacional 85
3. Etapas y acciones de la cooperación internacional en materia electoral 89
4. Consideraciones finales 106

VI. *La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma*, Matthias Catón, Daniel Sabsay y Bernhard Thibaut 108
1. Fuentes del derecho electoral de América Latina 108
2. Requisitos para la sanción y la reforma de la legislación electoral 120
3. Resumen y consideraciones finales 123

VII. *Órganos electivos: composición y periodos electorales*, María Lourdes González 124
1. Introducción 124
2. Duración del mandato 125
3. Factores que determinan la sucesión en caso de falta temporal o absoluta del cargo 129
4. Revocatoria de mandato 131
5. Síntesis 133

VIII. *Las instituciones de democracia directa*, Daniel Zovatto 134
1. Introducción 134
2. Principales modalidades en América Latina 135
3. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana 142
4. Balance 150

IX. *Derecho de sufragio: principio y función*, Manuel Aragón 162
1. Derecho de sufragio y democracia 162
2. Sufragio y representación 164
3. Partidos políticos y representación 167
4. El entendimiento institucional del derecho de sufragio 170
5. Funciones del sufragio 173

X. *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo,* Manuel Aragón 178
1. El derecho de sufragio en el conjunto del derecho electoral . . 178
2. Sufragio activo 180
3. Sufragio pasivo 185
4. Limitación del derecho de sufragio pasivo que deriva de los requisitos para la presentación de candidaturas: el monopolio atribuido a los partidos políticos 195

XI. *Discapacidad y participación electoral,* María Lourdes González y Rodolfo González 198
1. Introducción 198
2. Concepto y alcance de discapacidad 198
3. Los derechos humanos y la igualdad de oportunidades para los discapacitados 200
4. La necesidad de adoptar acciones que faciliten el acceso a los procesos electorales: la discriminación positiva 201
5. Bases constitucionales que facilitan o limitan los derechos políticos de los discapacitados 204
6. Marcos legales que facilitan o limitan los derechos políticos de los discapacitados 209
7. Análisis del grado en que las normas constitucionales y legales son de aplicación en los países de la región 217
8. Consideraciones finales: necesidad de reformas para atender la situación de los discapacitados 220

XII. *El voto en el extranjero,* Carlos Navarro 224
1. Sobre la actualidad y complejidad del tema 224
2. Panorama general de los registros positivos y sus características fundamentales 228
3. Países con registro negativo y su situación actual 246
4. Consideraciones finales 249
5. Referencias legislativas básicas 251

XIII. *El voto obligatorio,* Mario Fernández y José Thompson 253
1. Introducción 253
2. El voto como derecho y como deber 254
3. El voto obligatorio en América Latina 256
4. Tendencias y perspectivas del voto obligatorio en América Latina 260

XIV. *Abstencionismo y participación electoral,* José Thompson 266
1. Introducción 266
2. Concepto de *abstencionismo* 266
3. La naturaleza del voto como medida del abstencionismo 270
4. La extensión del abstencionismo 275
5. Causas del abstencionismo 277
6. Implicaciones del abstencionismo 279
7. Respuestas al abstencionismo 282
8. Consideraciones finales 285

XV. *La reelección,* Dieter Nohlen 287
1. Introducción 287
2. Significado y vinculaciones de la no reelección en la historia constitucional latinoamericana 287
3. La reelección: situación actual y comparación 289
4. La no reelección en cuestión 290
5. La no reelección parlamentaria: sus inconveniencias 292

XVI. *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios,* Dieter Nohlen 294
1. Introducción 294
2. Concepto de *sistema electoral* 294
3. Bases constitucionales y legales 296
4. Elecciones parlamentarias y elecciones presidenciales 297
5. La estructura y los elementos particulares de los sistemas electorales y sus consecuencias 298
6. Los sistemas electorales parlamentarios 305
7. Los efectos de los sistemas electorales 318
8. La interrelación de las elecciones 327
9. Los sistemas electorales presidenciales 329

XVII. *Sistemas electorales subnacionales,* José Molina 334
1. Introducción 334
2. Sistemas para la elección del poder ejecutivo municipal 343
3. Sistemas para la elección de los concejos municipales 349
4. Sistemas electorales regionales 364
5. Conclusiones 368

XVIII. *Los órganos electorales supremos,* Juan Jaramillo 371
1. Introducción 371
2. Presentación comparativa 377
3. Organismos supremos electorales y régimen democrático . . . 410
4. Consideraciones finales sobre el estado actual de los organismos electorales supremos 423

XIX. *El servicio electoral profesional,* Mauricio Merino y Marco Antonio Baños 437
1. Introducción 437
2. La función electoral 441
3. Designación y control del personal 447
4. El modelo mexicano: un caso de referencia 455
5. Conclusiones 458

XX. *Los registros electorales,* Carlos Alberto Urruty 463
1. Introducción 463
2. Registro electoral y registro civil 464
3. Registro electoral y registro de identidad 466
4. Registro electoral y padrón electoral 467
5. El padrón electoral y el voto observado 469
6. Formas de organizar el registro electoral 470
7. Tareas que debe cumplir el registro electoral 473
8. La publicidad del registro electoral y el acceso de los partidos políticos 482
9. Consideraciones finales 484

XXI. *La convocatoria electoral,* Francisco Fernández Segado 487
1. Introducción 487
2. Elecciones ordinarias 488
3. Elecciones extraordinarias 507
4. Reflexión final 525

XXII. *Las candidaturas electorales,* Francisco Fernández Segado 527
1. Introducción 527
2. Rango normativo de su ordenación 528
3. Plazo para la presentación de candidaturas 533
4. Autoridad ante la que ha de formalizarse la presentación . . . 539

5. Instancias legitimadas para la designación de candidaturas y ulterior presentación de las mismas 543
6. Formalidades exigidas para la presentación de una candidatura 557
7. Forma, características y requisitos de las candidaturas 560
8. Modificaciones de candidaturas 566
9. Calificación de las candidaturas 571
10. Régimen de los recursos 576
11. Proclamación de las candidaturas 581
12. Incidencias extraordinarias sobre las candidaturas 584
13. Reflexión final 586

XXIII. *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal,* Line Bareiro y Lilian Soto 588
1. Introducción 588
2. Tratamiento constitucional de los partidos políticos 589
3. Definición jurídica de los partidos políticos 590
4. Requisitos para la formación de los partidos políticos y para la afiliación a los mismos 594
5. Funciones de los partidos políticos 606
6. Extinción 609

XXIV. *Candidaturas independientes,* José Luis de la Peza 613
1. Estado, partidos y sociedad civil 613
2. Modelo teórico y concreción histórica 615
3. Problemas empíricos 618
4. Las candidaturas en los sistemas latinoamericanos 620
5. Valoración y perspectivas 625

XXV. *Democracia interna en los partidos políticos,* Flavia Freidenberg 627
1. Introducción 627
2. Bases constitucionales, democracia interna y funcionamiento partidista 629
3. Y en la práctica... ¿cómo se eligen a los candidatos y a las autoridades? 642
4. Efectos de los mecanismos de selección de candidatos sobre el funcionamiento partidista 659
5. Conclusiones 661

XXVI. *Representación política de las mujeres,* Line Bareiro 679
1. Introducción 679
2. El sujeto transformador 680
3. El derecho constitucional y la representación femenina 681
4. El derecho internacional de los derechos humanos 684
5. La legislación electoral y de partidos políticos 686
6. Debates actuales 691

XXVII. *Representación de las minorías étnicas,* Raúl Ávila Ortiz 693
1. Introducción 693
2. El debate filosófico y teórico sobre el multiculturalismo . . 694
3. Delimitación conceptual 696
4. Tipología de los derechos político-electorales de las minorías étnicas 698
5. Casos y evidencias 698
6. Hallazgos y conclusiones 705

XXVIII. *La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones,* Martín Lauga y Juan I. García Rodríguez 709
1. Introducción 709
2. Campaña electoral: concepto, fuentes jurídicas e importancia de la regulación de la materia 711
3. La regulación jurídica de la campaña electoral en la actualidad: una visión comparada con base en cinco elementos concretos 734
4. Consideraciones finales 742

XXIX. *El financiamiento electoral: subvenciones y gastos,* Daniel Zovatto 744
1. Introducción 744
2. Democratización, dinero y política 745
3. Características formales y reales del financiamiento de la política 748
4. Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales 754
5. Mecanismos e instituciones de control 778
6. Régimen de sanciones 785
7. Consideraciones finales 791

XXX. *El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación,* Carlos Navarro Fierro 795
1. Introducción 795
2. Medios de comunicación y elecciones 797
3. Garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación 799
4. Regulaciones relativas al acceso o la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales 809
5. Consideraciones finales 819

XXXI. *La fiscalización de los gastos de los partidos políticos,* Alonso Lujambio 821
1. Introducción 821
2. Una propuesta de marco analítico 823
3. Una reflexión comparativa sobre los dilemas de la acción fiscalizadora 828
4. Conclusión 834

XXXII. *Encuestas y sondeos durante el proceso electoral,* Jorge Lazarte R. 836
1. Introducción 836
2. Las encuestas electorales 837
3. Examen comparativo de las normas legales 838
4. Conclusiones 842

XXXIII. *La jornada electoral: orden público, garantías, prohibiciones,* Jochen Fuchs 843
1. Introducción 843
2. Normas relativas a la jornada electoral 843
3. La duración regular (del núcleo) de la jornada electoral . . 844
4. Cambios en la duración regular de la jornada electoral . . 847
5. La fecha de la jornada electoral 849
6. Garantías y prohibiciones que facilitan la participación de los votantes y garantizan la libertad de voto 849
7. Prohibiciones durante la jornada electoral 867
8. Normas jurídicas relativas a las fuerzas armadas y públicas 868
9. Normas relativas a la jornada electoral existentes sólo en un país o en pocos países 871

10. Orden público y otros métodos y recursos para garantizar la integridad del sufragio durante la jornada electoral . . 873
11. Resumen 875

XXXIV. *Las mesas electorales,* Susana Sottoli 878
1. Introducción 878
2. La mesas electorales en la legislación 881
3. Valoración general de la legislación existente 896

XXXV. *Las boletas electorales,* Ana Catarina Clemente 900
1. Introducción 900
2. Tipos de boletas: posibilidad de diferenciación, origen y problemas 901
3. Normas de competencia 906
4. Normas de seguridad y control 911
5. Normas de transparencia 913

XXXVI. *Recintos y urnas electorales,* Alberto Ricardo Dalla Vía y Florencia T. Soto Parera 917
1. Introducción 917
2. Recinto electoral 917
3. Urna electoral 924
4. Conclusiones 927

XXXVII. *La votación y el voto de los analfabetos,* Jorge Lazarte R. . . . 929
1. Introducción y justificación 929
2. El proceso de votación y el mecanismo del ejercicio del voto 931
3. Conclusiones y recomendaciones 944
4. La votación de los analfabetos 945
5. Conclusiones y recomendaciones 950

XXXVIII. *El voto electrónico,* Fernando Tuesta Soldevilla 952
1. Introducción 952
2. Definiciones 953
3. Sistemas de votación electrónica 955
4. El proceso de tecnificación 959
5. Los costos 969
6. Experiencias del voto electrónico 970

XXXIX. *Los escrutinios: mecanismo y control,* Beatriz Franco-Cuervo 975
1. Introducción 975
2. Algunas precisiones sobre el concepto de *escrutinio* 976
3. Comparación sistemática del proceso escrutador en América Latina 979
4. Comunicación y publicación de resultados 992
5. La clasificación, valoración y eficacia de los votos 997
6. Variables que se relacionan con la efectividad de las normas del escrutinio 1001
7. A modo de conclusión 1016

XL. *Delitos y faltas electorales,* Francisco Fernández Segado y J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo 1020
1. Introducción 1020
2. Los delitos electorales 1025
3. Faltas electorales 1049

XLI. *La observación (internacional y nacional) de las elecciones,* Horacio Boneo, Manuel Carrillo y Ricardo Valverde 1072
1. Introducción 1072
2. El concepto de *observación electoral* 1073
3. La observación electoral en América Latina: experiencias y principales actores 1075
4. Base normativa: disposiciones constitucionales y legales 1080
5. Base normativa: regulaciones de los organismos electorales de América Latina 1088
6. Las organizaciones de la sociedad civil y la observación de elecciones 1090
7. Prácticas y enfoques usuales de la observación electoral . . 1098
8. El impacto de la observación electoral 1102
9. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades 1107

XLII. *La publicación de los resultados electorales y la proclamación de los candidatos electos,* Ricardo Valverde 1110
1. Introducción 1110
2. Definiciones y naturaleza jurídica 1134
3. Organismos electorales encargados 1137
4. Etapas del proceso 1138

5. Medios de publicación 1138
6. Acreditación de candidatos electos. Entrega de credenciales 1139
7. Conclusiones y tendencias 1139

XLIII. *Incompatibilidades,* Julia Leininger y Bernhard Thibaut 1141
1. Introducción 1141
2. Incompatibilidades para presidentes y vicepresidentes 1143
3. Incompatibilidades para mandatos legislativos 1144
4. Consideraciones finales 1150

XLIV. *El contencioso electoral, la calificación electoral,* Jesús Orozco Henríquez 1152
1. Introducción 1152
2. Los sistemas contenciosos electorales contemporáneos 1171
3. Garantías de los órganos encargados del contencioso electoral 1187
4. Características básicas de los medios de impugnación electoral 1209
5. Evaluación y perspectivas 1278

XLV. *Estadística electoral,* Dieter Nohlen y Fernando Tuesta Soldevilla 1289

Glosario 1295
Bibliografía 1305
Acerca de los autores 1359

PRÓLOGO

"La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...] Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire." Cuando, tres cuartos de siglo atrás, José Ortega y Gasset describía con estas palabras el nudo nodal de la relación entre derecho electoral y democracia,[1] tenía sobre todo en mente la organización de la elección, o mejor dicho, el lado administrativo del proceso electoral. Ante la difundida práctica, por aquel entonces, de la manipulación electoral en su país de origen, España,[2] es comprensible que haya hecho depender la legitimidad de las instituciones públicas de la garantía de elecciones libres y resultados electorales confiables, y que a estos últimos los haya visto estrechamente vinculados con el arreglo técnico de las elecciones. Una "votación digna de confianza" reclamaba resultados electorales objetivamente correctos, autoridades electorales que garantizaran un desarrollo normal y ordenado del acto electoral, procedimientos que permitieran comprobar adecuadamente los resultados electorales efectivos, en pocas palabras, un derecho electoral democrático.

Sin embargo, la relación entre derecho electoral y democracia es más compleja; su vinculación es de carácter doble o recíproco. Por un lado, en la medida en que el derecho electoral cimienta la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada mediante el voto, este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia. Por otro lado,

> democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse las soluciones técnicas que el derecho electoral proporciona. A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y han de hacerse las propuestas de mejora de los mecanismos electorales. A la luz del principio democrático han de estudiarse los modos de organizar la administración electoral,

[1] J. Ortega y Gasset (1958): *La rebelión de las masas*, segunda parte, cap. VII, Madrid.
[2] D. Nohlen (1970): *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert*, Meisenheim a.G.

las formas de confección del censo, los sistemas de votación y de escrutinio o, en fin, las diversas vías de control de los procesos electorales.[3]

El reconocimiento del principio democrático es, entonces, una condición necesaria para que el derecho electoral se organice democráticamente, y esto, a su vez, es un prerrequisito *sine qua non* de la garantía de la democracia.

Considerando la íntima relación entre democracia y derecho electoral, el reconocimiento creciente del principio de la democracia no pudo quedar sin consecuencias para el derecho electoral, no sólo respecto al derecho subjetivo de elegir y ser elegido, sino también respecto a la organización del proceso electoral en su parte administrativa. En los hechos, el proceso de democratización del sufragio, es decir, su extensión paulatina a sectores cada vez más grandes de la población, que corresponde al surgimiento de la democracia moderna, fue acompañado por medidas legales que apuntan a impedir el fraude electoral y sanear las prácticas electorales.[4] Así se intentó impedir y restringir, mediante previsiones y prescripciones administrativas y control social, todo aquello que cuestionara la credibilidad y legitimidad de las elecciones. Con este objetivo se creó, por ejemplo, la institución de las autoridades electorales, cuya actuación debía ser independiente del poder político y de las fuerzas partidarias involucradas en la contienda electoral. En este mismo sentido se perfeccionaron los procedimientos de inscripción y control de los resultados electorales.[5] Estas medidas partían del reconocimiento de "que no habrá posibilidad de elecciones libres en la práctica, si no se dispone de una administración competente, de un poder judicial independiente del gobierno que inspire confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción".[6]

Mientras que en las democracias de los países industrializados la administración electoral llegó a perfeccionarse lentamente —ya mucho antes de

[3] Palabras del doctor Manuel Aragón en representación de las participaciones extranjeras, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, 1993, p. XXIV.

[4] Véase a este respecto el estudio clásico de C. O'Leary (1962): *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911*, Oxford.

[5] Un primer intento de sistematizar las experiencias de las democracias tras la primera Guerra Mundial puede hallarse en K. Braunias (1932): *Das parlamentarische Wahlrecht* (*El derecho electoral parlamentario*), vol. 2, Berlín/Leipzig, pp. 134 y ss.

[6] W. J. M. Mackenzie (1962): *Elecciones libres*, Madrid, p. 109.

la era informática—, en América Latina, al menos en algunos países, el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas siguió siendo un problema pendiente.[7] Por el contrario, incluso puede decirse que los efectos políticos del sufragio universal fueron socavados por prácticas de manipulación electoral, y esto no sólo en contextos autoritarios en los que por su misma naturaleza quedan excluidas unas elecciones democráticas.

En otros países de América Latina con una considerablemente larga tradición democrática comparable a la de las democracias en los países occidentales industrializados se generó, por el contrario, una tradición electoral democrática y fundada en el Estado de derecho que se volvió una parte de la cultura política y sobrevivió a las fases autoritarias. Incluso se puede decir que esta tradición electoral facilitó la superación del autoritarismo, en tanto que los resultados de votaciones realizadas bajo regímenes militares se volcaron en contra de la dictadura, como por ejemplo en el referéndum de 1980 en Uruguay y en el plebiscito de 1988 en Chile. En Costa Rica, Uruguay y Venezuela, dicha tradición electoral se articuló como un cuarto poder (poder electoral) a partir de las autoridades electorales supremas.

Con la recuperación de la democracia en América Latina en la década de 1980, creció rápidamente la conciencia de la estrecha relación entre democracia y derecho electoral. Además, hoy se tiene más presente que el derecho electoral no sólo se define por el derecho individual de participar en la elección de órganos representativos, sino también por todo este conjunto de normas que regulan el proceso electoral: la institucionalización de los actores en este proceso; su independencia del gobierno; la elaboración del censo electoral; las disposiciones que garantizan la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral: la operación material de la votación que asegura la libertad y el secreto del voto; la fiabilidad del escrutinio; en suma, todas aquellas garantías administrativas y jurídicas destinadas a que las elecciones sean libres y honestas (*free and fair*). Finalmente, frente a las experiencias del pasado en las que el fraude elec-

[7] El presente tratado abarca los países siguientes: todos los estados de América del Sur con excepción de Guyana, Surinam y la (dependiente) Guyana francesa; todos los estados de América Central (excepto Belice), México y, entre los estados del Caribe, únicamente la República Dominicana. Se estudian generalmente estos 18 países. A veces se incluyen observaciones referidas a Cuba y Haití.

toral fue a menudo el detonante de revueltas y reacciones violentas de los actores políticamente oprimidos, también creció la conciencia de que la influencia civilizadora de las elecciones, en contraposición sobre todo a formas violentas de canalizar conflictos, radica en el establecimiento y mantenimiento de las normas de un derecho electoral democrático.

Expresión de esta creciente experiencia son las reformas que se operaron en las legislaciones electorales de distintos países latinoamericanos. Igualmente importante parece el decidido esfuerzo de las autoridades electorales en distintos niveles de la organización electoral para resguardar y mantener los estándares democráticos durante el proceso. Varios factores contribuyeron a este desarrollo. Hay que citar sin duda en primer lugar el proceso de creciente valoración de la democracia que se verifica en el ámbito regional e internacional; a ésto se agrega la mencionada experiencia latinoamericana con elecciones falseadas y sus efectos contraproducentes. Finalmente, las organizaciones internacionales se han esforzado por mejorar los estándares electorales en América Latina.

A la cabeza de este esfuerzo ha estado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) mediante una gran variedad de actividades que no cabe aquí detallar. El IIDH y el Capel fueron apoyados por fundaciones internacionales que, a su vez, realizaron proyectos en distintos países con el propósito de asesorar a las autoridades electorales y auxiliarlas materialmente. A esto se suman las acciones de International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), organismo intergubernamental con sede en Suecia que promueve el desarrollo de la democracia sostenible en todo el mundo y que, guiado por ese motivo, ha desarrollado múltiples actividades en Latinoamérica que incluyen desde la asesoría especializada en reforma política y electoral a las autoridades políticas y electorales hasta procesos de capacitación y producción de material académico sobre la materia. También deben destacarse las acciones puntuales de las Naciones Unidas, particularmente en América Central, entre las cuales el operativo desplegado en ocasión de las elecciones nicaragüenses de 1990 fue el más visible e importante, y la hoy casi rutinaria observación internacional de elecciones con la participación de diferentes organizaciones internacionales.

Aun cuando ocasionalmente se produzcan resultados electorales dudosos o de los que cabe dudar, no puede negarse, en general, el éxito de los esfuerzos descritos. Es preciso tener en cuenta los límites efectivos de tales intentos. Con frecuencia se olvida mencionar que en el contexto de un es-

tado general verdaderamente desolador de la administración pública en América Latina, así como de situaciones financieras muy ajustadas y de carencia de personal calificado, las autoridades electorales llevan a cabo una tarea extraordinaria cuando logran que unas elecciones se desarrollen de manera libre y honesta. Por lo demás, no es ni económica ni socialmente viable que un país destine más de uno por ciento de su producto interno bruto a la organización de los procesos electorales.

El *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* intentó exponer por primera vez de manera sistemática y comparada, el derecho electoral en sentido amplio en su primera edición de 1998. La materia se dividió entonces en 30 temas, ordenados de acuerdo con el mismo desarrollo del proceso electoral. En esta segunda edición, se han desglosado aún más las materias y ampliado los objetos de estudio de modo que el Tratado consta ahora de 45 entradas. La obra parte de las bases legales y los órganos electivos, pasa por el derecho electoral individual, los sistemas electorales, las condiciones de competencia política, las modalidades de votación etc., y concluye con el contencioso electoral y la estadística electoral. Se intercalaron asimismo algunas contribuciones de naturaleza más general, referidas al concepto y al contexto del objeto de estudio de esta obra. En particular, se pone en evidencia que debido a las diversas conexiones del derecho electoral con otras ramas del derecho, con la sociología y especialmente con la ciencia política, estamos de hecho frente a una disciplina científica específica e independiente, aun cuando hasta ahora no se la haya practicado así ni en el derecho ni en otras disciplinas (véase la entrada "Derecho electoral"). La primera edición ha contribuido a generar un conocimiento comparativo de la materia electoral en América Latina, a fomentar y a fortalecer la rama de investigaciones y estudios del derecho electoral regional. Agotada la primera edición, la segunda se plantea en los mismos términos. En este sentido, se han conservado los órdenes sistemáticos de aquélla, así como también varias contribuciones que fueron actualizadas. Esta nueva publicación se nutre entonces de los aportes de la obra antecesora y de los avances efectuados en los últimos años en el ámbito del conocimiento comparativo en la materia. Por otra parte, en la estructuración de los capítulos se ha procedido de manera más diferenciada, profundizando en aspectos que por la misma evolución del derecho electoral han requerido mayor atención. Sería el caso, por ejemplo, de las minorías étnicas y de la fiscalización del financiamiento electoral. Además, la temática tratada se ha ampliado hacia ámbitos que el desarrollo de la democracia en América

Latina ha vinculado progresivamente al derecho electoral, como en los capítulos que se refieren a la ética, al fomento y al control de los procesos electorales, especialmente en relación con el papel que desempeñan las organizaciones internacionales y la sociedad civil al respecto.

La idea de un estudio comparativo sobre el derecho electoral en América Latina surgió de conversaciones entre Sonia Picado Sotela, Daniel Zovatto y Dieter Nohlen a principio de la década de 1990. Fue concebido como el tercer componente de una trilogía, conformada por el *Diccionario electoral* (IIDH/Capel), aparecido en 1989, y la *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, editada por Dieter Nohlen y publicada en 1993. La primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* fue realizada en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Los medios provinieron, por una parte, del Premio de Investigación Max Planck, recibido en 1991 por Dieter Nohlen y Sonia Picado Sotela y que otorgan la Fundación Alexander von Humboldt y la Sociedad Max Planck a investigaciones de reconocimiento internacional. Por otra parte, el IIDH/Capel, brindó también su apoyo económico a este proyecto.

La segunda edición contó con recursos financieros de Capel, dirigido por Joseph Thompson, de International IDEA y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Para la elaboración de esta edición ha sido de especial importancia el apoyo personal amplio y múltiple de Daniel Zovatto, director regional de International IDEA para América Latina, de José de Jesús Orozco Henríquez, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México y de José Woldenberg, presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México entre 1996 y 2003. Jesús Orozco, José Thompson y José Woldenberg se sumaron al grupo de editores de la obra.

Como se desprende del índice de autores, en las investigaciones participaron muchos colegas especialistas de distintos países. Para la segunda edición, destaca la mayor integración de expertos con responsabilidades y experiencias propias en la administración y jurisdicción electorales. Una vez más, el esfuerzo académico ha estado dirigido a elaborar un texto conceptualmente homogéneo, de delimitación precisa entre las entradas y de un orden interno de presentación de las respectivas materias que, en contraste con una sencilla compilación, justifica hablar de un tratado. Lograr este objetivo hizo necesario un intenso diálogo con los autores. Mientras que en el caso de la primera edición se celebraron dos talleres de trabajo en Heidelberg (en la antigua residencia de Max Weber) y en San José de Costa Rica (en el

IIDH) respectivamente, esta vez la comunicación sólo fue por vía electrónica. En términos generales, los nuevos autores lograron adaptarse al modelo.

En la parte administrativa del proyecto colaboraron, en San José, el licenciado Gonzalo Brenes Camacho y, sobre todo, la licenciada Ileana Aguilar Olivares, consultores de International IDEA; en Heidelberg, Silvia Montaña y, especialmente, Claudia Zilla M. A., mis asistentes de investigación. Claudia me apoyó en la composición de la obra conforme a los criterios señalados, en la coordinación de las contribuciones y en la revisión de la redacción. Deseo expresar un gran agradecimiento a todas las personas, instituciones y fundaciones mencionadas por su enorme apoyo, sin el cual la obra aquí presente en su segunda edición no habría sido posible.

Asimismo, quiero agradecer a los muchos colegas y amigos que apoyaron de una u otra forma las investigaciones y la cooperación investigadora internacional. Por último, tengo una deuda de agradecimiento con el Fondo de Cultura Económica por la inclusión de esta obra en su sección Política y Derecho, así como con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México por el apoyo en la impresión.

En el sentido de las consideraciones anteriormente formuladas sobre la importancia del derecho electoral para la democracia, así como de la democracia para el derecho electoral y el desarrollo reciente de esta materia en América Latina, el presente *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* se entiende, al igual que la *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* así como *Elections in the Americas* (publicado por Oxford University Press en 2005), obras realizadas también en Heidelberg, como una contribución científica al desarrollo de la democracia en América Latina. En este sentido, se dedica esta obra a la consolidación de la democracia en la región.

DIETER NOHLEN

Heidelberg, junio de 2005

I. DERECHO ELECTORAL

DIETER NOHLEN, DANIEL SABSAY

1. INTRODUCCIÓN

El término "derecho electoral" no ha sido elegido por azar como título de la presente obra. De acuerdo con las consideraciones de los propios investigadores participantes en el proyecto, resulta el más adecuado para determinar el objeto de estudio de este tratado: el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en América Latina. En este sentido, el derecho electoral podría percibirse como sinónimo de legislación electoral. Sin embargo, el término no se refiere sólo a lo codificado en las constituciones, las leyes electorales y los reglamentos en lo referente a los órganos de representación y al sufragio, ni a la organización, la administración y la ejecución de los procesos electorales. Por una parte, el derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplio y abarca principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como experiencias del pasado que permiten vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación política, los partidos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo, etc. Por otra parte, el derecho electoral significa también ciencia, teoría o saber, e incluye, además, un saber crítico sobre las normas. De este modo, el derecho electoral constituye toda una disciplina con características propias.

2. EL CONCEPTO DE DERECHO ELECTORAL

En la literatura científica y en el habla cotidiana conviven dos conceptos de derecho electoral, uno restringido y otro amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido y, de hecho es idéntico al de sufragio (*voting rights*). El concepto amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos.

Esta distinción entre dos conceptos no es nueva y se halla, por ejemplo, en la obra clásica de Karl Braunias *Das parlamentarische Wahlrecht* (*Derecho electoral parlamentario*), editada en 1932. Sin embargo, sin hacer mayores consideraciones sobre los dos usos del concepto que él mismo distingue, Braunias utiliza el término "derecho electoral" de manera amplia sólo en el título de su obra. En su análisis, la expresión se limita al concepto en el sentido restringido, incluso cuando Braunias expone diferentes teorías del derecho electoral. Esta manera de aplicar el término parece sintomática en todos los trabajos de derecho político o público dedicados al estudio de la materia en sus dos acepciones, amplia y restringida, y se une a la tendencia a renunciar al concepto "derecho electoral" en el sentido amplio para titular trabajos dedicados a la institucionalización y organización de las elecciones dentro del ámbito de la ciencia política, como lo demuestran los también clásicos estudios de W. J. M. Mackenzie (*Elecciones libres*) y de Dolf Sternberger y Bernhard Vogel (*Die Wahl der Parlamente/La elección de los parlamentos*).

El empleo del término "derecho electoral" en el sentido restringido, *i.e.* como derecho subjetivo, como sinónimo de sufragio, refleja varios estados de cosas:

Primero, parece expresar una opción por lo específico en contraposición a lo difuso. Es cierto que, entendido en el sentido restringido como derecho de sufragio, el significado del concepto es más específico. Además, su empleo en esta acepción está estandarizado. En el caso del concepto en sentido amplio, no hay un acuerdo básico en cuanto a sus connotaciones y su uso no se atiene a pautas comunes, lo que abre la puerta a ambigüedades. Sin embargo, la amplitud connotativa no excluye necesariamente la precisión denotativa. El concepto de derecho electoral en un sentido amplio sigue teniendo un referente preciso: el derecho que regula la elección de los órganos representativos en una democracia. La falta de un uso estandarizado es real, pero tampoco debe olvidarse que parece preferible un concepto más ambiguo y hasta ahora poco usado, pero relevante, a uno unívoco, más utilizado, pero menos relevante. A las consecuencias de estas reflexiones retornaremos más adelante.

Segundo, refleja una valoración basada en el criterio de la importancia. En el contexto del desarrollo de la democracia moderna, y desde el punto de vista político y también científico, parecía mucho más importante el tema de la universalización del sufragio que el de los demás aspectos organizativos y administrativos de las elecciones, pese al significado que

podrían tener para la inclusión real en la política de los nuevos estratos con derecho a voto. Esta asignación de mayor importancia al derecho electoral individual, al derecho de participación política, frente al derecho electoral como el conjunto de normas que regulan la expresión del voto y de la soberanía popular, en realidad (sólo) tenía fundamento allí donde el Estado como aparato burocrático-racional había precedido a la universalización del sufragio o donde ambas evoluciones se producían simultáneamente. No tanto así en Iberoamérica y otras partes del mundo, donde la democratización del sufragio y la celebración continua de elecciones no necesariamente marcaba un progreso democrático, puesto que, a falta de un aparato administrativo y jurisdiccional independiente, no garantizaba la erradicación de prácticas electorales fraudulentas. En tales circunstancias, el concepto de derecho electoral en el sentido restringido es claramente insuficiente, pues ignora precisamente aquellos aspectos organizativos y administrativos indispensables para que unas elecciones con sufragio universal sean realmente democráticas, es decir, libres y honestas.

Tercero, la renuncia o casi renuncia al concepto genérico de "derecho electoral" parece revelar una inseguridad sobre su autonomía y su lugar en el campo del saber, especialmente como rama del derecho, por un lado, y sobre su contenido y pertinencia a diferentes disciplinas, por el otro. Es obvio que el objeto del derecho electoral como lo hemos indicado arriba, con sus dimensiones jurídicas, teórico-normativas, comparativas, sociológicas e históricas, requiere un tratamiento multidisciplinario. La necesidad de convocar a diferentes disciplinas a participar en el estudio del objeto parece cuestionar una denominación que se podría interpretar como adjudicación del campo a la rama jurídica. Nos estamos refiriendo, sobre todo, a la ciencia política que por su multidisciplinariedad interna y su vocación interdisciplinaria parece estar en igualidad de condiciones para encarar el estudio de la materia. Y no es casual que el coordinador original de esta obra sea politólogo y que, por lo demás, haya dirigido varias tesis de doctorado sobre temas de organización electoral en América Latina (Jaramillo, 1994; Franco, 1995; León-Roesch, 1997).

Por otra parte, en el campo exclusivo del derecho, no se ha logrado identificar el lugar que ocupa o debería ocupar la materia electoral en el universo jurídico. Tradicionalmente el derecho electoral ha sido considerado como un capítulo de alguna otra rama del derecho constitucional o del derecho administrativo, incluso se le ha ubicado "a caballo" entre estas dos áreas jurídicas. En realidad, se ha incluido dentro del campo de otras ra-

mas del derecho público por asociación, debido a las materias con las que se relaciona la cuestión electoral, con lo que el derecho electoral constituye así un capítulo de importancia variable.

3. El derecho electoral como rama autónoma de derecho

A nuestro entender, el derecho electoral como conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral, compone un sistema jurídico particular. Por supuesto que no desconocemos la necesaria unidad que posee el derecho como disciplina humana. Al respecto, compartimos la visión de Hans Kelsen, quien entiende que el derecho es uno solo en razón de su creador y de su destinario común y final, de sus finalidades y de su marcha ascendente, progresiva y trascendente en cualquier hecho de la vida social (Kelsen, 1934: 108). Sin embargo, por distintos motivos el derecho ha sido dividido en diferentes ramas. Las divisiones surgen como una necesidad propia de su mejor estudio, interpretación y aplicación. Son también una consecuencia de características propias que exhiben, dentro del género, las diferentes ramas del derecho susceptibles de ser individualizadas.

Es interesante observar que fue un jurista latinoamericano quien afirmó —de manera absoluta— la autonomía del derecho electoral como orden jurídico especial, con reglas y principios técnicos propios. Se trata del cubano Rafael Santos Jiménez, quien en su excelente obra *Tratado de derecho electoral*, publicada en el año 1946, despues de revisar la literatura europea al respecto, deplora que "hasta ahora no se haya considerado la autonomía del derecho electoral, que siempre se ha relegado a un plano inferior". Sus argumentos en contra, sin embargo, se apoyan sólo por un lado en el concepto de derecho electoral, como él lo define: "Un conjunto de principios y reglas [...] que no sólo está integrado por normas de conducta sino también por fundamentos filosóficos". Por el otro lado, su afirmación de la autonomía del derecho electoral se fundamenta en la importancia que este *status* podría tener para el desarrollo de la democracia en el mundo. Como ex vicepresidente de la Cámara de Representantes de su país, vinculado a la práctica política, Santos Jiménez hace votos para que

> el derecho electoral ocupe el lugar que le corresponde para que su pleno desenvolvimiento ejerza la influencia beneficiosa consiguiente en las instituciones electorales políticas del mundo. La autonomía del derecho electoral resulta,

> realmente, factor poderoso y universal de progreso político y de bienestar colectivo, ya que al examinarse las instituciones electorales detenidamente, con rigor científico, se palpan sus deficiencias, se anotan los errores, se ponen de manifiesto las arbitrariedades, resaltan las injusticias y, al señalarse los remedios aplicables y considerarse sus resultados positivos en otros países, se siembra en la conciencia de los pueblos el impulso necesario para adelantar por el camino del éxito (Santos Jiménez, 1946: 15-16).

En lo atinente a la autonomía del derecho electoral, parece de gran utilidad práctica la argumentación de que se vale Flavio Galván Rivera para fundamentar la autonomía de nuestra rama del derecho. Para este autor

> el derecho electoral es autónomo, porque existe legislación especializada —criterio legislativo—; porque se han instituido tribunales electorales especializados —criterio jurisdiccional—; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia —criterio científico—, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados en esta rama del conocimiento (Galván Rivera, 1993: 678-679).

Como se puede ver, nuestra postura no se funda en el deseo de crear artificialmente un campo autónomo del mundo jurídico. Se trata de aprehender, por medio de criterios lógicos, adecuados al campo del comportamiento humano que se pretende regular, las reglas jurídicas que de él nacen. Nuestra disciplina tiene sustantividad propia; es independiente porque se funda en principios, métodos y tiene un objeto que le es propio. Los fenómenos de derecho público que incluye requieren de definiciones particulares que sólo pueden darse mediante reglas que le sean propias. Ellas hacen al procedimiento, al sistema de garantías, a la autoridad de aplicación, entre muchos otros elementos que poseen una especificidad particular.

4. Fuentes, objeto y clasificación de las normas del derecho electoral

Preocupado por las fuentes del derecho electoral, Rafael Santos Jiménez precisa que “dentro de su contenido tenemos disposiciones constituciona-

les y legales, instrucciones y reglamentos, jurisprudencia gubernativa y contenciosa, usos y costumbres de trascendencia jurídica; pero tenemos también fines y causas; inducciones y deducciones; análisis y críticas; comparaciones, comprobaciones y síntesis" (Santos Jiménez, 1946: 16).

Si las fuentes son medios a través de los cuales surge o se expresa el derecho, nos permitimos agregar a las que este tratadista enumera, el derecho internacional. Hoy, en materia electoral, no se puede subestimar el alto número de convenciones internacionales que se ocupan de los derechos humanos y, entre ellos, de los políticos. Al respecto, establecen un gran número de contenidos relativos al sufragio y su utilización como elemento insustituible para la designación de los gobernantes en el marco de un sistema democrático de gobierno. La Convención Americana sobre Derechos Humanos —más conocida como Pacto de San José de Costa Rica— constituye el instrumento internacional más importante para América Latina en la materia, por la profundidad de tratamiento y porque vincula a la mayoría de países de la región. Tampoco se deben olvidar las reglas en materia de observación internacional de elecciones que desde las organizaciones internacionales —OEA y ONU— producen un importante cambio en el principio de no intervención en los asuntos interiores de los estados. En tal sentido podemos citar opiniones y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano creado por la citada convención y que constituye una autoridad supranacional para los países signatarios de la misma.

El objeto de nuestra disciplina versa sobre la materia electoral, en todo lo atinente al derecho. De conformidad con la Constitución Política mexicana, se trata de la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal (arts. 1-7). Por otra parte, cabe destacar la gran proximidad que tienen los temas que trata el derecho electoral con los temas de la democracia; de hecho, los asuntos que abarca el objeto del primero pertenecen necesariamente al sistema democrático en su conjunto; es más, del grado de observancia de la temática electoral dependerá gran parte del vigor del sistema democrático como un todo.

Agruparemos los temas del derecho electoral de la siguiente manera:

- Características de las elecciones y de los procesos electorales.
- Principios y garantías.
- Delitos e infracciones.
- Sistemas electorales.
- Campañas electorales.

- Partidos políticos.
- Financiamiento de elecciones y de partidos.
- Formas de democracia semidirecta.
- Normas de procedimiento electoral.
- Exigencias en control y fiscalización de actos electorales.
- Autoridad electoral.
- Normas en materia de observación de procesos electorales.
- Capítulo correspondiente del derecho internacional de los derechos humanos.

Manuel Aragón considera que, por una parte, "el derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular". Es precisamente "a la luz del principio democrático que se deben estudiar los modos de organizar la administración electoral, las formas de confección del censo, los sistemas de votación y escrutinio o, en fin, las diversas vías de control de los procesos electorales". Y retomando el vínculo entre derecho electoral y democracia, el catedrático español estima que es por ello que "el derecho subjetivo a elegir está íntimamente relacionado con los demás derechos; con el de igualdad en primer lugar, con los de libertad de expresión y asociación en segundo lugar, con los de libertad y, en fin, con el resto de los derechos del hombre que, por serlo, es precisamente un ciudadano, esto es, un hombre libre que participa en el gobierno de su comunidad" (Aragón Reyes, 1993: XXIV).

Nos parece importante destacar la conclusión a que arriba Manuel Aragón cuando considera que "el derecho electoral no es sólo una técnica jurídica al servicio de la democracia, un instrumento, pues, de garantía; también desempeña, y ése es su otro carácter, una función legitimadora, ya que la democracia se afianza precisamente gracias al correcto funcionamiento de los procesos electorales". Pero, para llevar a cabo esa doble función, el derecho electoral debe estar integrado por reglas que sean un vehículo eficaz para asegurar la plena vigencia de los derechos políticos y para el logro de instituciones que hagan transparente el proceso de acceso a los cargos de gobierno, posibilitando así que el Estado de derecho se consolide.

También resulta relevante tener en cuenta que el derecho electoral considera dos campos bien determinados entre sus contenidos fundamentales. Como señala Fernando Flores García, hay una

> subdivisión entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, a pesar de que no haya entre ese binomio una separación legislativa más o menos marcada, tal como opera en otras áreas jurídicas, a semejanza de como ocurre, por ejemplo, en las materias civil, penal o administrativa, sino que la mayor parte, por no hablar de la totalidad de los ya numerosos catálogos legales electorales [...] han contenido una composición mixta, un entrecruce de normas sustantivas y adjetivas, cuando no con el agregado de preceptos orgánicos, creando y ordenando cuerpos administrativos; y, últimamente, de órganos jurisdiccionales (desde el punto de vista material, aunque no formalmente judiciales) electorales (Flores García, 1993: 640-641).

En definitiva, el derecho electoral está integrado por dos cuerpos normativos: el primero aborda el campo material o sustantivo, mientras que el segundo se ocupa de lo estrictamente procedimental.

Por último, se debe tener también en cuenta la función cívica que cumple el derecho electoral, en la medida en que se constituye en una valiosa herramienta de educación ciudadana. El conocimiento de los diferentes capítulos que lo integran trae aparejada la observación de muchos de los momentos cruciales de la vida política dentro de un marco pluralista. Pensamos que esta característica debe ser tenida en cuenta al momento de determinar los fines y fundamentos del derecho electoral.

5. Relaciones con las otras ramas del derecho

El derecho electoral forma parte del derecho público de un Estado. Esto es así porque sus normas regulan básicamente relaciones que se establecen entre los particulares y el Estado. Se trata de determinar, *grosso modo*, la forma en que los primeros pueden erigirse en titulares de los dos poderes estatales o de asegurar su participación por medio del sufragio respecto de decisiones que hacen al gobierno de la comunidad. Asimismo, un capítulo del derecho electoral, aquel que se centra en los aspectos de procedimiento, se ocupa de organizar la autoridad de aplicación. Este capítulo no trata exclusivamente del órgano en sí mismo, sino que también debe arreglar las relaciones que vinculan a éste con otros entes o autoridades. Es decir, estamos frente a reglas que regulan relaciones entre distintos órganos. Como se aprecia en los dos casos descritos, nos encontramos frente a situaciones típicas

del derecho público. Son fenómenos que interesan al orden público de un país en razón de comprometer el interés general de la comunidad.

Por lo tanto, en el esquema de relaciones entre el derecho electoral y las restantes ramas tiene preponderancia la presencia de aquellas que integran el campo de derecho público. Nos parece importante tener en cuenta que el presente análisis se efectúa en función de la consideración de lo electoral como materia que involucra conocimientos pluridisciplinarios y que, por lo tanto, necesita valerse de contenidos provenientes de otras disciplinas para cumplir de manera cabal con sus objetivos.

Comenzaremos con el vínculo entre derecho electoral y derecho constitucional, en razón del lugar preponderante que, como marco de todo el sistema jurídico, tiene este último. Precisamente, en la constitución se determinan las bases de las instituciones que luego son desarrolladas en los cuerpos normativos que integran el derecho electoral. Una premisa fundamental consiste en la necesidad de concordancia entre el derecho constitucional y el derecho electoral. Es decir, el derecho electoral no tiene que contradecir el texto constitucional en el desarrollo de sus contenidos. Las relaciones varían según el criterio del Constituyente en esta materia. Ello, en razón de que existen dos modalidades en cuanto a la extensión que deben tener los contenidos electorales en la constitución. Uno de los criterios es aquel que entiende que la materia electoral debe ser tratada lo más brevemente posible, limitarse a ciertos aspectos fundamentales en materia de sufragio y alguna indicación sobre modos de elección de autoridades. El otro criterio considera que la cuestión debe ser tratada con mayor detalle, llegando a incluir las características de la autoridad de aplicación y la fórmula de reparto en lo que hace al sistema electoral. Va de suyo que en los países cuyas constituciones se han inclinado por la primera de las modalidades, la relación entre el derecho electoral y el constitucional será mucho menor que en el segundo caso.

En cuanto a la relación con las restantes ramas, se tratará siempre de un nexo que le servirá al derecho electoral como instrumento para regular aquellas cuestiones que por su semejanza deban ser reguladas por normas propias de la otra rama considerada, con arreglo a las particularidades que presente. Por ejemplo, en materia de derecho administrativo sus principios serán aplicables en cuanto la naturaleza específica del servicio electoral no requiera principios propios. Con el derecho penal, el vínculo surge de la necesidad que tiene el derecho electoral de tipificar aquellos hechos que configuran delitos o contravenciones de tipo electoral. En este tipo serán apli-

cables de todas maneras los principios generales que se derivan del derecho penal de cada país. Asimismo, nada obsta para que estos delitos integren un capítulo especial del Código penal correspondiente. Lo mismo ocurre con el derecho procesal, que aporta una cantidad de institutos aptos para llevar a cabo los procedimientos que tienen lugar en el ámbito electoral. Piénsese al respecto en toda la actividad de tipo jurisdiccional que desarrolla el tribunal o autoridad de aplicación. Pues bien, estos actos deben estar enmarcados por reglas de tipo procedimental que se compadezcan con el derecho procesal nacional.

6. Relaciones con las ciencias sociales

En varias oportunidades hicimos referencia —explícita o implícitamente— al carácter multidisciplinario de la materia electoral y, por consiguiente, de la disciplina de derecho electoral con sustantividad propia. Se podría sostener, especialmente desde la jurisprudencia, que otras ramas del saber podrían aportar conocimientos para iluminar aspectos específicos en una materia sustancialmente de derecho. Sin embargo, no cabe duda de que el derecho y las ciencias sociales, incluida la historia, aportan su parte individual genuina y confluyente a la disciplina.

Es verdad que la ciencia política en América Latina, hasta ahora, no se ha dedicado al tema, pero es igualmente cierto que el estado de la investigación sobre materia electoral es en general insatisfactorio. Los trabajos de derecho disponibles se restringen solamente a algunos estudios de caso, muy atados a las respectivas legislaciones nacionales estudiadas y limitadas a aspectos particulares del derecho electoral. Esta situación refleja en cierta medida la aversión, o mejor dicho, la renuncia de la jurisprudencia a la comparación jurídica (*Rechtsvergleich*).

Por otra parte, el método comparativo es frecuentemente percibido por parte de la propia jurisprudencia como método de las ciencias sociales. De hecho, la ciencia política, por ejemplo, que no se define por un sólo método, reconoce en el comparativo el método propiamente suyo (Nohlen, 2006: 873-882), por supuesto sin exclusivismo, sabiendo bien que otras disciplinas lo emplean también. Y de hecho, por su frecuente y hábil empleo del método comparativo, la ciencia política es un socio ideal del derecho para el estudio de la materia electoral.

Esta asociación se justifica asimismo por varias otras circunstancias. Así, es bien sabido que los principios y preceptos que rigen el proceso elec-

toral son cambiantes en su propio desarrollo y como resultado de experiencias históricas. El concepto de sufragio universal, por ejemplo, ha sido de contenido cambiante, y no se sabe si su definición actual, que abarca ambos géneros y a los mayores de 18 años, incluidos los analfabetos, significa el punto final de un largo proceso histórico. Hay conceptos que pese a presentar también una evolución hacia contenidos más igualitarios, no exhiben parámetros tan fáciles de medir como en el caso del sufragio y tampoco existen barreras para involuciones. Un buen ejemplo es el propio concepto de igualdad (Heller, 1934: 276-277), cuya importancia ha crecido mucho por su aplicación no sólo en el ámbito del sufragio, sino también en el de la competencia política, del acceso a los medios de comunicación, de la financiación de las campañas electorales, etcétera.

Ahora bien, estas cuestiones forman parte del canon privilegiado de problemas a los cuales se dedica la ciencia política, no sólo para analizar la realidad, sino también para enjuiciarla comparativamente y elaborar propuestas de reforma. Por su orientación sistemática, la ciencia política es capaz de considerar también el contexto, es decir, el sistema político en el cual tienen que operar los instrumentos técnicos y evaluar las consecuencias que estos conllevan, ya sea respecto al funcionamiento y la eficacia del sistema político o a intereses particulares, como, por ejemplo, aquellos de los partidos políticos (o de uno de ellos). No es casual que el ámbito de los sistemas electorales, parte integral del derecho electoral, se haya desarrollado como campo privilegiado de la ciencia política (Nohlen, 2004).

Por otra parte, los conceptos en su función de principio para regir y evaluar la práctica electoral cambian de significado y valor según las condiciones histórico-contingentes. Lo mismo ocurre con los elementos técnicos e instrumentales. Es precisamente en el campo de la organización electoral, en el ámbito administrativo de las elecciones, donde el factor sociológico interviene con fuerza. Vale recordar las consideraciones de W. J. M. Mackenzie, que subrayan las dificultades para institucionalizar las elecciones democráticas cuando los ambientes son muy distintos de los previstos por la doctrina de las elecciones libres. "El sistema (de elecciones libres) tiene una lógica propia, independiente de la historia, pero su aplicación práctica es histórica y lleva la impronta que marcan la idiosincracia y las condiciones de vida de las diversas naciones occidentales. Su futuro depende, pues, de la posibilidad de adaptación a países para los que la historia occidental significa muy poco" (Mackenzie, 1962: 17).

En el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, se estudia precisamente el derecho electoral en sus múltiples materializaciones, en sus configuraciones específicas, resultantes de la historia de las naciones en este hemisferio, y de manera comparativa, que más allá de los rasgos distintivos de cada caso contribuye a la conformación de un cuerpo normativo y de prácticas electorales comunes al área.

7. Consideraciones finales

En el momento actual, los países latinoamericanos transitan por una etapa de fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Transcurrida más de una década y media desde la reinstauración del constitucionalismo democrático en casi todos los países de América Latina, las cuestiones vinculadas con la designación de los gobernantes siguen asumiendo una trascendencia particular. Así, cuestiones relacionadas con los sistemas electorales más adecuados, con la estructura encargada del control de los actos electorales y de los litigios a que ellos pueden dar lugar, así como también con la problemática en torno al financiamiento de los partidos y de campañas, constituyen, entre muchas otras, cuestiones de singular importancia en la agenda de las nuevas democracias. Es cierto que la consolidación de la democracia en América Latina depende de varios factores: variables socioeconómicas, desarrollo de una cultura democrática, estructuras de poder institucional, etc. Una fuente de consolidación de la democracia, sin embargo, es el derecho electoral, su desarrollo hacia un derecho electoral democrático y el mantenimiento del progreso que se ha alcanzado.

Tiene razón Manuel Aragón cuando enfatiza la estrecha relación entre derecho electoral y democracia, y cuando establece, como su finalidad, la pervivencia y consolidación de la democracia como criterio que inspira las soluciones técnicas del derecho electoral. Teniendo en cuenta el momento actual de América Latina, así como la necesidad de promover la idea democrática en la región, el catedrático español va más lejos al conectar abierta y unívocamente, en un plano normativo, el derecho electoral con el principio democrático, afirmado en un foro de expertos en derecho electoral: "Sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones" (Aragón Reyes, 1993: xxv).

II. ELECCIONES Y CONTEXTO POLÍTICO

MICHAEL KRENNERICH, CLAUDIA ZILLA

LAS ELECCIONES representan uno de los fenómenos políticos de más amplia difusión en los estados modernos de todo el mundo. Sin embargo, ninguna elección es igual a otra. Enmarcadas en contextos sociales y políticos heterogéneos, tanto en el sentido estructural como en el coyuntural, las elecciones varían en alto grado respecto a su competitividad y las funciones políticas que cumplen. En una democracia, el carácter competitivo de las elecciones constituye una *conditio sine qua non*. En este artículo presentamos una introducción al tema de las elecciones ante el transfondo de la evolución general de la democracia en América Latina.

En contraste con América del Norte o Europa Occidental, América Latina representa una región que desde su independencia no ha conseguido instaurar un orden democrático estable. En el siglo XIX, las dictaduras caudillistas constituyeron más la regla que la excepción. A pesar de que la mayoría de las constituciones de las repúblicas latinoamericanas establecieron muy tempranamente sistemas presidenciales (con parlamentos unicamerales o bicamerales), en los que la forma de llegar al poder habría de decidirse en teoría por medio de elecciones, la cuestión del poder se definía de hecho por las armas. No eran raras las luchas sangrientas entre caudillos pertenecientes a diferentes facciones de la oligarquía. Los incontables cambios en el poder (como un ejemplo extremo se podría mencionar a Perú) eran indicio de la gran inestabilidad política dominante. Las elecciones, en este contexto, muchas veces sólo tenían la función de confirmar *ex post* las relaciones fácticas de poder. Fue hasta finales del siglo XIX cuando en algunos estados latinoamericanos empezaron a establecerse competencias electorales entre partidos políticos oligárquicos. No obstante, esta competencia sólo adquirió cierta importancia sociopolítica cuando se amplió el sufragio y se restringió el fraude electoral, antes considerablemente extendido.

En el siglo XX, América Latina se vio ante la alternativa dictadura o democracia. Los estados del Cono Sur, Argentina, Chile y Uruguay, fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en el

subcontinente. Otros estados siguieron su ejemplo, pero la democracia sólo logró perdurar durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (a partir de 1958). En Argentina y Brasil, así como en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú, se alternaba entre formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe hispanohablante y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a instaurarse. El grado más bajo de democracia se alcanzó entre los años 1960-1970. Entonces, a las dictaduras de la región central se sumaron los regímenes militares en casi todos los estados sudamericanos (Brasil 1964; Argentina 1966, 1976; Perú 1968; Ecuador 1972; Chile y Uruguay, ambos 1973), de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia —este último país con un pluralismo limitado— siguieron contando con formas de gobierno democráticas.

Mientras algunos regímenes autoritarios —heterogénos entre ellos, por cierto— eliminaron las elecciones (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay) en las décadas mencionadas, otros regímenes del mismo cuño llevaron a cabo procesos electorales con relativa regularidad, como El Salvador, Guatemala, Honduras (por épocas), Nicaragua, Paraguay, la República Dominicana y México, con su forma específica de autoritarismo. En Brasil y Haití se elegía el parlamento. Llama la atención que bajo las dictaduras se realizaran elecciones precisamente en aquellos países que carecían de experiencias democráticas (excepto a Brasil). Las elecciones bajo los regímenes autoritarios se caracterizan como semicompetitivas y, a veces, incluso como no competitivas. La posibilidad de escoger (entre distintas opciones) y la libertad de elección estaban limitadas en todos los casos y, en ocasiones, incluso abolidas por completo. Con frecuencia se cometían fraudes electorales descarados. Sin duda alguna, las elecciones carecían de una importancia política mayor y estaban desprovistas de cualquier función democrática. Sin embargo, no dejaban de tener cierta relevancia o de cumplir con alguna función. Desde la perspectiva de los gobernantes autoritarios, las elecciones servían a la estabilización de los regímenes autoritarios en distintos aspectos. Hacia afuera, buscaban aumentar su legitimación. Éste fue el caso, ante todo, de las llamadas "democracias de fachada" (Solórzano, 1986) centroamericanas de las décadas de 1960 y 1970, dependientes en gran medida del apoyo estadunidense, dada su ubicación geográfica en el llamado "patio trasero" de Estados Unidos y su falta de consenso y legitimación internos.[1]

[1] No obstante, ni siquiera en los casos centroamericanos hay que sobrestimar el efecto legitimador hacia afuera. La política estadunidense hacia América Central después de la segun-

Respecto a la política interna, las elecciones contribuían en alguna medida al equilibrio de intereses y la regulación de conflictos dentro del llamado "bloque en el poder". Aparte de eso, junto con las prácticas de dominación represivas, de cooptación y clientelares, las elecciones servían como mecanismo de control de la población en general y de la oposición en particular. Aquí hay que tener en cuenta las diferencias entre los países: mientras que en México, por ejemplo, las elecciones representaron un instrumento esencial para asegurar la posición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI), para algunos dictadores, como Stroessner en Paraguay o Somoza en Nicaragua, no eran más que un requisito más bien incómodo.

A partir de 1970 se pusieron cada vez más en duda las estructuras autoritarias y represivas en la región. En un plazo de 10 años, una ola democratizadora se extendió por casi toda América Latina.[2] Las elecciones constituyeron "la llave del cambio de régimen" (Cerdas, Rial y Zovatto, 1992: 663) y contribuyeron ampliamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos o a ambas cosas (Fernández, 1988; Barrios, 1995). El valor instrumental y estratégico de las elecciones en este contexto fue reconocido incluso por aquellos grupos políticos que anteriormente las habían desprestigiado como mecanismo de participación política meramente formal. Es notorio que las elecciones representaron un postulado clave de la oposición frente a los regímenes autoritarios al principio de la transición. La reivindicación de las elecciones libres fue articulada, en algunos países, por un amplio movimiento social (por ejemplo en Brasil y Chile). Por el contrario, fueron pocos los intentos en la región de derrocar a los regímenes autoritarios por medios violentos. Éstos se restringieron a los disturbios revolucionarios en América Central y a las intervenciones militares de Estados Unidos en Nicaragua (en el marco de la guerra de los "contra"), en Panamá (invasión de 1989) o en Haití (1994).

da Guerra Mundial estuvo motivada sobre todo por el anticomunismo. Por lo tanto, fueron las orientaciones proestadunidenses y anticomunistas de los respectivos gobiernos las que formaron la base para mantener buenas relaciones con Estados Unidos; la forma de gobierno, en cambio, sólo fue de importancia secundaria. Con la política de derechos humanos del presidente Jimmy Carter (1977-1981), el terror estatal de las dictaduras centroamericanas se vio enfrentado con una resistencia decidida por parte de la potencia hegemónica y la cuestión de la democracia ganó prioridad.

[2] En América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú (hasta el autogolpe de Estado de Alberto Fujimori); en América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. México, con su forma específica y "suave" de autoritarismo, se encuentra en una fase liberalizadora, cuyo desenlace aún no está definido.

El núcleo de los procesos de democratización en América Latina estuvo en la introducción de reglas de juego claras, estables y democráticas (en vez de ambiguas, inestables y autoritarias). Son entonces la seguridad y la certidumbre de los procedimientos democráticos las que representan el gran progreso de la democracia en América Latina —y no la incertidumbre en el desenlace de los conflictos que se deben regular democráticamente (Przeworski, 1986)—.[3] De hecho, en el transcurso del proceso de democratización se creó un consenso social y político acerca de las reglas de juego de la política nunca antes visto en América Latina. La dimensión procesual de la democracia experimentó una revaloración inaudita, después de haber sido no sólo devaluada sino incluso rechazada en el decenio de 1960 y a principios de 1970. De acuerdo con Juan Carlos Rey (1990: 346):

> En el pasado reciente, fue común en diversos círculos académicos y entre los actores políticos de América Latina despreciar los procedimientos de la democracia política y representativa y afirmar que lo único importante era el contenido de las políticas gubernamentales. Esto llevó no sólo a descalificar lo que despectivamente era llamado democracia formal (a la que se negaba todo valor instrumental o final), sino a propugnar por una democracia material o sustancial, que no sólo era concebida como compatible con formas políticas no democráticas, sino que —en opinión de quienes la defendían— sólo sería posible gracias a ella.

La revaloración de la dimensión procesual de la democracia se basa, en buena parte, en efectos de aprendizaje político (*political learning*; Bermeo, 1992) que se relacionan con las experiencias históricas y políticas de las sociedades en general y de las élites políticas en particular. En primer lugar, hay que mencionar en este contexto las experiencias con las dictaduras (Nohlen, 1995a: 22):

> Dejando de lado unas pocas excepciones, en las que los regímenes militares están asociados con recuerdos positivos para una gran parte de la población (Ecuador, Perú, Chile), la experiencia autoritaria en general fue negativa. En ocasiones, esto se debe a los magros resultados económicos y sociales; en la

[3] De hecho, la incertidumbre en el desenlace de los conflictos depende de las respectivas constelaciones del conflicto y de los recursos de cada uno de los actores involucrados, los cuales, también en una democracia, pueden ser repartidos de tal forma que el desenlace del conflicto no sea abierto ni incierto.

mayor parte de los casos, la causa radica en la cuestión de los derechos humanos e indefectiblemente en lo que atañe a la falta de libertad individual y colectiva. La aceptación de los regímenes autoritarios en la sociedad ha disminuido.

Además, en los países con tradición democrática, la experiencia del derrumbamiento de las democracias había resaltado la necesidad de usar de manera más responsable los mecanismos y procedimientos democráticos dentro de la competencia política. Había instruido asimismo a la élite política en el sentido de esforzarse más por buscar compromisos con el respectivo adversario político. Ejemplos notorios en este aspecto son sin duda Chile y Uruguay.

Finalmente, las experiencias obtenidas en el marco de los procesos de transición a la democracia reforzaron aún más estas tendencias. Las transiciones suponían que las élites políticas y militares estaban dispuestas a buscar compromisos políticos con el fin de redefinir las reglas del juego. Con frecuencia, las transiciones fueron una especie de "curso intensivo" para practicar distintos procedimientos formales e informales de la regulación o solución de los conflictos políticos: se hacían pactos políticos, se contraían compromisos, se hacían concertaciones y se llevaba a cabo una gran cantidad de elecciones constituyentes, presidenciales, parlamentarias, regionales y municipales (Nohlen, 2004).

En general, se puede constatar que las percepciones y la evaluación del ámbito procesual de la democracia, de las opciones de la democracia representativa y, seguramente, del adversario político por parte de la población en general y de las élites políticas en particular han cambiado en esencia. A pesar de muchas restricciones, y comparando con la época de las dictaduras militares, este cambio de hoy puede ser considerado *in toto* como signo favorecedor y alentador del régimen democrático. En algunos países, no obstante, esta reorientación fue más difícil que en otros. Los ejemplos más notorios con seguridad son los países centroamericanos que sufrieron guerras civiles: Nicaragua, El Salvador y Guatemala (Krennerich, 1993b).

La aceptación de los regímenes autoritarios bajó considerablemente. En el plano nacional se produjo, en general, un cambio actitudinal (distanciamiento) hacia los mismos y hacia sus posibilidades para imponerse, tanto en el caso de derechistas como de izquierdistas. En este ámbito es interesante observar una diferenciación cognitiva medida por las encuestas. La población parece saber distinguir entre la democracia como régimen, con sus potencialidades y déficit, y el gobierno democrático de turno con su desem-

peño concreto. Bajas en el apoyo específico no derivan directa, automáticamente y en la misma medida en una disminución del apoyo difuso al sistema. Este aspecto no es un detalle menor en el contexto de países en vías de desarrollo en los cuales el rendimiento de las políticas socioeconómicas es débil. Sin embargo, la institucionalidad democrática no es totalmente inmune a los efectos de los contenidos políticos. De hecho, si la mirada se restringe al periodo postautoritario, los estudios de opinión ponen de manifiesto un descenso más o menos sostenido desde 1996 de la confianza en las instituciones de la democracia, lo que vendría a coincidir con un deterioro del rendimiento económico de los países de la región. A esto se suma el que muchas instituciones políticas se encuentran más que salpicadas por escándalos de corrupción.

En el ámbito internacional, una variada serie de factores (re)fuerza el desarrollo democrático en Latinoamérica: los regímenes dictatoriales experimentan de un mayor descrédito, la solidaridad entre las democracias del subcontinente fue en aumento y el mantenimiento de la democracia ha sido introducida como cláusula condicional de acuerdos, tratados y el otorgamiento de créditos.

Las elecciones competitivas han sido y continúan siendo el núcleo de las reglas del juego democrático. Los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir de la década de 1980. Mientras que la mayoría de los estados sudamericanos pudo reanudar sus experiencias electorales, en aquellos países latinoamericanos que por tradición habían sido gobernados de manera autoritaria el proceso electoral tuvo que reformarse desde sus fundamentos. Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y, en algunos países, el sistema electoral (en sentido estricto) han constituido los principales campos de reforma. Sobre todo la organización electoral, a la que se consideró muy atrasada en comparación con las de otros países, es de inmensa importancia para la realización del sufragio y para llevar a cabo unas elecciones reconocidamente libres y limpias. Por lo tanto, se intensificaron los debates y los esfuerzos por solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo desde el registro electoral hasta los mecanismos de control electoral. Muestra de la preocupación compartida por estos temas es la presente obra de cooperación transatlántica. También internacionales fueron la asesoría y la observación electoral que se sumaron a los esfuerzos nacionales de reforma, con lo que se contribuyó a que el proceso electoral se rigiera por medidas democráticas, a que se restringiera el fraude

electoral o las prácticas manipuladores en gran escala y a que se desarrollara o reforzara la confianza pública en el acto electoral. Ejemplos de instituciones cuyas actividades se inscriben en esta área son, entre otras, IIDH-Capel, IFES, International IDEA.

Ahora bien, las elecciones en algunos países latinoamericanos no corresponden a los altos estándares técnicos de las democracias consolidadas en los países industrializados occidentales. Sin embargo, en general, son consideradas cada vez más competitivas. Se reconoce una tendencia clara a mejorar el procedimiento técnico de las elecciones, aunque todavía hay diferencias considerables respecto a su calidad técnica en una comparación intrarregional. Pero más allá de las virtudes técnicas, de la complejidad y modernización del procedimiento electoral visto desde el lado de la "oferta", corresponde considerar también el lado de la "demanda". Especialmente en el contexto de los países en vías de desarrollo, deben tenerse en cuenta las condiciones en las cuales los ciudadanos se encuentran para hacer uso fáctico de su derecho o bien para cumplir con su obligación de *ir* a votar y de *emitir* su voto en términos de igualdad y libertad. Fenómenos como la heterogeneidad y la desigualdad sociales, la existencia de marginados (indigentes) o de minorías no integradas (indígenas) socavan de alguna forma el carácter democrático de las elecciones. No se trata aquí de la manipulación fraudulenta de las elecciones mismas, sino de la desigualdad estructural que afecta las posibilidades de participación.

De todos modos, las elecciones competitivas pertenecen a la vida cotidiana en América Latina. Con ello, también se tornó más homogénea la orientación funcional de las elecciones: las nacionales sirven para colocar en su cargo y legitimar al presidente(a) y a los miembros del Poder Legislativo. Con base en las reglas democráticas de juego, son una de las instancias centrales de la competencia por el poder político y permiten adoptar una decisión sobre la/el titular del gobierno y de la oposición. En principio, abren la posibilidad de arreglar y resolver los conflictos sociales en la arena política de manera pacífica, pero mientras la idea de la función electoral es cada vez más homogénea, porque se guía por criterios democráticos, el contenido concreto de las funciones y la importancia de las elecciones varía considerablemente de un país a otro. Aparte del mero tipo de régimen, dicha variación depende de otros factores que se refieren a las relaciones entre las instituciones políticas de un Estado (las estructuras de poder tanto horizontales como verticales, etc.). Además, una serie de variables de tipo sociopolítico desempeña un papel importante (la cultura política, la violencia política, la corrup-

ción, el clientelismo, etc.). Sin tomar en consideración las respectivas peculiaridades de los países, llama la atención que las formas alternas de acceso al poder han perdido vigencia frente a las elecciones. Es significativo que los golpes de Estado militares —aunque sea en la versión "moderna" de los autogolpes— tuvieron que enfrentarse con resistencias tanto nacionales como internacionales (Perú, Haití, Guatemala, Venezuela). En forma parecida las opciones violentas de tipo revolucionario o contrarrevolucionario han perdido atractivo de manera considerable. Éste no sólo es el caso de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, donde se terminaron las guerras civiles. También es el caso —aunque con reservas— de Colombia.

Ahora bien, la mera existencia de gobiernos elegidos democráticamente y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas de juego no son *per se* un índice de consolidación democrática. "La consolidación es un proceso que se lleva a cabo en el nivel valorativo, y se mide por un aumento en el reconocimiento que la población realiza de la democracia como forma de gobierno y de vida: como un valor en sí" (Nohlen, 1995a: 22). El hecho de que los procesos de aprendizaje político hayan ganado una forma prodemocrática, como ya se ha dicho, todavía no significa que se haya desarrollado "un compromiso profundo con la democracia" (*a deep normative commitment to democracy per se*; Bermeo, 1992: 275). Aquí hay que tener en cuenta que la aceptación de la dimensión procesual de la democracia puede ser de carácter instrumental o final: si tiene carácter instrumental, las instituciones y los procedimientos democráticos son considerados como un medio adecuado, en las circunstancias dadas, para lograr ciertas metas (de tipo político, económico, social o cultural). Si tiene carácter final, en cambio, se considera que las instituciones y los procedimientos democráticos tienen un valor intrínseco, un valor en sí. En América Latina hay que partir de la idea de que algunos sectores sociales consideran que las instituciones y los procedimientos democráticos tienen sobre todo un valor instrumental. La aceptación del orden democrático, de los resultados políticos de los gobiernos democráticos se da, por ejemplo, en las democracias consolidadas de América del Norte y Europa Occidental. La democracia, sin duda, guarda una carta —un "truco"— para que el desencanto sobre la política gubernamental no se convierta en un rechazo del orden democrático: el cambio de poder por medio de elecciones. De hecho, desde el comienzo de los procesos de (re)democratización, el cambio en el poder político mediante elecciones en los Estados (re)democratizados de América Latina ha sido hasta ahora la regla más que la excepción. Sin embargo,

hay que resaltar que en América Latina el contenido mismo de las políticas tendrá un papel clave para la consolidación de la democracia a largo plazo. No obstante, al menos se ha podido hacer compatible la presunta contradicción entre la dimensión procesual y sustancial (o material) de la democracia, una supuesta incompatibilidad que antaño había sido uno de los principales obstáculos para la vigencia de la democracia en América Latina.

En la actualidad, dos de los múltiples desafíos que enfrentan las democracias latinoamericanas están vinculados al papel de las elecciones como institución en un contexto cada vez más dinámico y fluido. En primer lugar, la ubicuidad de los medios masivos de comunicación y la expansión de la demoscopia con sus estudios de opinión, encuestas, etc., hacen de la campaña electoral, originalmente periódica, un estado permanente. Las elecciones en su función de barómetro de la proporción y distribución de opiniones y apoyo en la población "compiten" con nuevos canales (tecnológicos) de comunicación de la "sociedad de la información". Aunque por estas vías no es posible modificar las relaciones cuantitativas de poder (como la cantidad de escaños en el Parlamento), no hay duda de que bien puede alterarse cualitativamente la relación de fuerzas.

En segundo lugar, en algunos casos una particular concreción de la dimensión participativa de la democracia parece limitar en alguna medida las elecciones en su función legitimadora de órganos representativos, en especial de la Presidencia. En algunos países de América Latina (Argentina, 2001; Bolivia, 2003), formas alternas (no electorales) de participación política, como las movilizaciones (manifestaciones en la vía pública, protestas, huelgas, bloqueos de calles, etc.) fueron exitosas en su objetivo de derribar gobiernos establecidos mediante elecciones. Más allá de las motivaciones y causas que impulsaron a tales acciones, cabe dejar planteado el problema de que las elecciones —como institución democrática medular— se vean parcializadas en su función, si éstas se restringieran a constituir gobiernos, mientras que la destitución prematura de los mismos quedara en manos de la presión popular más o menos espontánea, no canalizada electoralmente. Las elecciones y las movilizaciones se basan respectivamente en dos principios de legitimación diferentes que —como enseñan la teoría y la experiencia políticas— pueden coexistir sólo si se complementan mutuamente, sin remplazarse. En última instancia, la institucionalización progresiva y sostenida de las democracias en América Latina dependerá de que las elecciones mantengan y defiendan su predominio como institución no sólo en la generación, sino también en el cambio de gobiernos.

III. DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

SONIA PICADO

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política.

Como bien se observa, hay una relación estrecha entre los derechos políticos y la participación política, entendida como concepto complejo. Si consideramos la noción de participación política como "toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes",[1] deberemos considerar también la diversidad de facetas en que la participación se ejerce. De ahí deriva un cuadro de titularidades que son precisamente los derechos políticos.

Si bien hoy en día es difícil encontrar alguna voz en contra de los derechos políticos como categoría, la cuestión de su contenido, esto es, de la lista de los derechos particulares que los componen, varía de autor a autor y no deja de estar matizada por las influencias más generales de la doctrina política a que se afilia cada tratadista.

En realidad, cuando hablamos de derechos políticos, hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce. Y, como veremos más adelante, esta

[1] Noción adoptada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos a partir de distintas definiciones y postulada como su definición base de los trabajos en materia de derechos derivados de la participación política y su evaluación por medio de indicadores. Al respecto, véase Thompson, 2002: 79-103.

noción está vinculada estrechamente al concepto de democracia que se maneje.

Tradicionalmente, la cuestión de los derechos políticos, su consagración y los medios para su traducción en actividades concretas, ha sido un tema de derecho constitucional, pero lo cierto es que, en la actualidad, los derechos políticos son una categoría en el marco de los derechos humanos y, derivada de la doble faceta que caracteriza a los derechos humanos en general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional. De ella nos ocupamos enseguida.

2. La cuestión de los derechos políticos como derechos humanos

Como veremos en detalle en las disposiciones constitucionales e internacionales que repasaremos de manera comparativa, hoy en día es insostenible una posición que pretenda negar a los derechos políticos su condición de derechos humanos, pero, históricamente, la cuestión de si el voto, por ejemplo, es el ejercicio de un derecho fundamental del individuo, obtiene respuesta afirmativa sólo en épocas modernas y, en particular, desde las revoluciones francesa y norteamericana, como resultado de la influencia de los pensadores de la escuela clásica del derecho natural.

Los pensadores estoicos o cristianos (Picado, 1994), por ejemplo, claros precursores del jushumanismo y sólidos doctrinarios en el tema de los atributos inherentes a la condición de ser humano, no coincidían en incluir los políticos como parte de los "derechos humanos" o, mejor, los "derechos naturales", como fue su denominación por largos siglos. Esto, aun si la noción de ciudadanía no les era necesariamente ajena. Con el surgimiento de la democracia representativa, el voto, como los derechos políticos en general, se convirtió en un derecho reconocido constitucionalmente, frente a cuya vulneración, cabía interponer los mecanismos previstos para la defensa de los derechos constitucionalmente reconocidos al individuo.

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho inter-

nacional de los derechos humanos (Cançado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.
- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una "progresividad" incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada, se llegaba a exigir cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización aun para ejercer el voto. "Progresivamente", los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos se han percibido, junto con los derechos civiles (Méndez y Olea, 1989: 403-416), como parte de la llamada "primera generación de derechos humanos", caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un "no hacer" por parte del Estado para que se respeten. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión más bien "integral" de su contenido y de las relaciones entre categorías.

Sin embargo, en lo que constituye una primera diferencia respecto de los derechos civiles, los derechos políticos se traducen en una especial relación entre el ciudadano y el poder, ya que el primero, por medio de su

ejercicio, confiere legitimidad a las autoridades y al régimen. En efecto, los derechos civiles implican garantías de independencia del ser humano ante un Estado libre, mientras que los derechos políticos atañen a la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión, haciendo posible su incorporación dentro de la estructura política. Incluyen, asimismo tanto la libertad política como la individual de quienes rebasan una edad determinada y poseen una relación determinada con el Estado.

Por otra parte, una nota particular de los derechos políticos la constituye su frecuente relación con las nociones de "deber" o "función", debido al carácter legitimador que su ejercicio tiene de las autoridades designadas para ejercer cargos de representación.

3. Los derechos (y deberes) políticos

Sin que pueda afirmarse que ésta constituye, ni mucho menos, una posición común a la doctrina, suele afirmarse que entre los derechos políticos se reconocen:

- Derecho de voto: implica la facultad de todos los ciudadanos de elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes en la esfera estatal.
- Derecho a ser electo(a): plantea que las personas pueden optar y presentarse como una opción al resto de los nacionales con la intención de desempeñarse en cargos o funciones públicas.
- Derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas: implica la posibilidad de que los ciudadanos sean admitidos en el ejercicio de cargos y funciones dentro de la cosa pública.
- Derecho de petición: se refiere a la posibilidad de presentar peticiones específicas a los órganos determinados con miras a la incidencia e inclusión dentro del trabajo que desempeñan. Para algunos, de ahí deriva la categoría más amplia de "rendición de cuentas" como expresión de la posibilidad contralora de los ciudadanos respecto del ejercicio del poder por parte de sus representantes.

Algunos agregan también el derecho de reunión o el derecho de asociación, cuando se hace con fines políticos. Para nosotros, salvo que se postule como un derecho expresamente diferente, estas dos son manifestaciones

CUADRO III.1. *Regulación de derechos y deberes políticos*

País	*Norma constitucional que se refiere expresamente a derechos y deberes políticos**
Costa Rica	Artículos 90 al 98
Paraguay	Artículo 117
Guatemala	Artículos 136 y 137
El Salvador	Artículos 72 y 73
Ecuador	Artículos 26 al 29
Panamá	Artículos 132 y 135
Venezuela	Artículos 62 al 67 y 70
Nicaragua	Artículos 47 a 55

* Véase normativa específica en anexo.

de las relaciones de los derechos políticos con los demás derechos humanos. Y estas relaciones no terminan ahí. Cabe destacar una que ha sido objeto de las labores de la jurisprudencia internacional especializada en derechos humanos. En efecto, en la Opinión consultiva 5, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó: "La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública [y] para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada".

Algo similar puede decirse del derecho a la educación, que permite a la ciudadanía tener una opinión más sólida, o del principio de no discriminación, que implica reconocer diferencias para intentar superarlas por medio de mecanismos que busquen corregir desigualdades de hecho.

Los derechos y deberes políticos se encuentran en las cartas magnas de América Latina en forma expresa en los casos de Costa Rica, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Panamá, Venezuela y Nicaragua.

Entre los derechos y deberes políticos más mencionados destacan el derecho a elegir, a ser electos, sus regulaciones y características (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Guatemala, Venezuela), responsabilidad del Estado en lo referente a los gastos de los partidos políticos (Costa Rica), derecho de reunión y asociación en partidos políticos (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Venezuela), derecho de consulta (Ecuador, El Salvador, Venezuela), de petición (Guatemala), suspensión de derechos políticos (Ecuador, Nicaragua, Venezuela), igualdad en el goce

de derechos políticos (Nicaragua). En lo que respecta a una propuesta género-sensitiva, cabe señalar el caso de Panamá, donde se destaca dentro de los derechos políticos, la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas (véase el cap. XXVI de esta obra). En lo referente a los deberes políticos, destaca el deber de votar (Panamá, Ecuador; véase el cap. XIII de esta obra). No son escasas las referencias constitucionales al ejercicio de mecanismos de democracia directa vinculados con los derechos políticos (Bolivia y Perú, por ejemplo; véase el cap. VIII de esta obra).

4. Los derechos políticos en los sistemas internacionales de derechos humanos

Los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal.

Cronológicamente, debemos iniciar con la mención de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, en abril de 1948. En este instrumento se establece por primera vez para la región tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental,[2] hay menciones al derecho de reunión[3] y de asociación.[4] Es conveniente señalar que la Carta de la Organización de Estados Americanos (art. 2.b) hace de la democracia representativa uno de los principios rectores de la organización, lo que en parte explica el amplio desarrollo que los temas asociados con la democracia han tenido en el marco del sistema interamericano.

Por su parte, en el marco del Sistema Universal, la incorporación de los derechos políticos tiene lugar en diciembre de 1948, cuando la Asamblea

[2] Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XX: Toda persona con capacidad legal tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o a través de sus representantes y tomar parte en las elecciones populares, que será en una urna secreta, en forma honesta, periódica y libre.

[3] Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXI Toda persona tiene el derecho de asociarse en forma pacífica junto con otras en una reunión pública formal o de manera informal con el objetivo de conocer asuntos de común interés y de cualquier naturaleza.

[4] Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XXII: Toda persona tiene el derecho de asociarse con otros para la promoción, ejercicio y protección de sus intereses legítimos políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales, laborales o de otra naturaleza.

General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde destacan el derecho a la participación, acceso a las funciones públicas en igualdad de condiciones y al sufragio universal,[5] a la reunión y asociación pacífica.[6]

Cabe destacar que la Declaración Interamericana incluye espacio y referencia especial a los deberes, lo que no hace la Universal.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos han tenido un avance significativo, al pasar de ser instrumentos declarativos a ser parte de la normativa internacional convencional que asegura un efectivo sistema de protección y certificación de cumplimiento.

En este segundo terreno, debe mencionarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que destaca el derecho al sufragio, a la participación y el acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas.[7]

Respecto a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, el Sistema Interamericano desarrolla, mediante la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), el ejercicio de una serie de derechos políticos específicos: de voto secreto, de participación, elecciones auténticas y periódicas, ser electo, sufragio universal, acceso a las funciones públicas y la posibilidad de reglamentar únicamente los derechos políticos en condiciones de respeto a las garantías fundamentales.[8]

[5] Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21: *1)* Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; *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 y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

[6] Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 20: *1)* Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; *2)* Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

[7] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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; tener acceso, en condición de igualdad, a las funciones públicas de su país.

[8] Convención Americana de derechos Humanos, art. 23: *1)* 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

Por su parte, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales consagra el derecho de reunión y asociación, lo cual garantiza la posibilidad de organizarse con fines políticos.[9] En su Primer Protocolo establece el derecho de contar con elecciones libres bajo condiciones que aseguren la libertad de expresión y opinión de los ciudadanos.[10]

Finalmente, y con referencia al Sistema Africano de protección de los Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza dentro de los derechos políticos el de participación en la elección de los funcionarios públicos y el de postularse como tales.[11]

El efectivo ejercicio de los derechos políticos se ha relacionado en forma directa con la existencia de la democracia.

Lo anterior se refleja por parte del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos en la Resolución 2000/47 de la Comisión de Derechos Humanos que es clara al establecer que "existen lazos indisolubles entre los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y los fundamentos de toda sociedad democrática" (Resolución 2000/47 Comisión de Derechos Humanos).

En el caso del continente americano, mediante la Asamblea General de la OEA, ha quedado plasmada la inseparable relación entre democracia representativa y respeto a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de su opinión consultiva OC-8/87, resalta

condiciones generales de igualdad, a las funciones su país; *2)* 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 legal.

[9] 1 Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales, art. 11: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

[10] Primer Protocolo a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales, art. 3: Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a razonables intervalos de tiempo por medio de voto secreto, bajo condiciones que aseguren la libertad de expresión de la opinión de las personas en la elección del Poder Legislativo.

[11] Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos, art. 13: Todo ciudadano tiene el derecho de participar libremente en el gobierno de su país, sea directamente o a través de sus representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones legales; todo ciudadano tiene el derecho al acceso a la propiedad y a los servicios públicos en estricta igualdad para todas las personas ante a ley.

como uno de los principios del Sistema Interamericano, en relación con la suspensión de las garantías individuales, que éstas no pueden reconocerse "sin el ejercicio de la democracia representativa a la que alude el art. 3 de la Carta de la OEA". De igual forma, insiste en la opinión consultiva OC-6/86 en relación con el ejercicio del poder público y la inviolabilidad de los derechos políticos.

Una evolución relativamente reciente es la promulgación de instrumentos internacionales específicamente destinados a la defensa de la democracia y que, por lo tanto, incluyen mecanismos iniciales de orden internacional que pueden activarse en caso de quebranto del régimen democrático. De ellos, merece destacarse en especial la Carta Democrática Interamericana, que recoge la unanimidad de los países miembros de la OEA en cuanto a la importancia de la democracia y la vitalidad de su defensa.

Se constituye en el referente de la región para hacer posible y defender, según sea el caso, los valores y principios que sustentan las democracias.

Este instrumento, aparte de su invaluable contenido e implicaciones, plantea un punto de partida para la comunidad internacional por cuanto se constituye como el único en el mundo que reconoce la democracia como derecho humano. No se cuenta a la fecha con otra normativa como la regional para la defensa de la democracia en forma tan específica.

Los instrumentos con que contaba previamente la OEA para hacer frente a las amenazas a la democracia eran la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington. Sin embargo, ninguno de ellos lograba dar atención efectiva a los actos que quebrantaban el régimen democrático. Tras un proceso de elaboración que se inició con la inclusión de una cláusula democrática en la Declaración de Quebec en 2001, con la discusión del primer borrador en el seno de la Asamblea General celebrada en Costa Rica y la consulta a la sociedad civil, la Carta Democrática Interamericana se adoptó el 11 de septiembre de 2001.

La Carta Democrática es, en definitiva, un punto de partida para América Latina. En la medida en que no es una Convención o Tratado Internacional de carácter regional, establece para los estados americanos un conjunto de principios colectivos que incluyen mecanismos de acción con miras a la preservación, garantía y defensa de la democracia. Se cuenta, entonces, en la Carta Democrática Interamericana (a diferencia de los casos anteriores), con una noción más amplia de las amenazas a la democracia, además del rompimiento del orden institucional establecido. Su importancia fue constatada en la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile

en el año 2003 mediante la Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana.

En definitiva, la Carta Democrática Interamericana implica un avance considerable para el continente americano, así como un nuevo referente para la comunidad internacional en materia de promoción y defensa de la democracia. Su aplicabilidad requiere de un gran compromiso y se constituye como un reto para los gobiernos de la región, que deben trabajar en el reforzamiento de la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas.

5. Una nota sobre las tendencias a futuro: los derechos políticos como universales

Tema dominante en el debate político actual y que tiene implicaciones importantes para la concepción de los derechos políticos y el uso de mecanismos para su defensa es el de su "progresiva" universalización, tendencia que ha significado poner en tela de juicio el sentido y la legitimidad de las limitaciones (de derecho o de hecho) que han restringido la participación política (en una o todas sus manifestaciones) de determinados sectores sociales.

Claro está que la conquista del sufragio universal es una lucha muy antigua, pero es solamente una faceta de reivindicación de derechos políticos. En la actualidad, se ha disminuido en muchos países la edad requerida para el ejercicio pleno de los derechos políticos y, con fuerza creciente, se ha iniciado un proceso que busca compensar la situación de exclusión o de postergación que determinadas poblaciones han tenido en materia de representación política, uno de los derechos políticos por excelencia. Mención específica merece, por la intensidad y extensión, la cuestión de género y derechos políticos.

Dentro del movimiento de internacionalización de los derechos políticos, hay una serie de instrumentos internacionales tanto universales como regionales cuya finalidad es la promoción y defensa de los derechos políticos de las mujeres, entre los cuales destacan:[12]

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

[12] En el ámbito europeo pueden mencionarse, además: la Convención Europea de Derechos Humanos y el Protocolo 12 a la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres.

En su conjunto, permiten establecer un amplio marco de garantía para la participación de las mujeres en la esfera política y desde ella. Por otra parte, la búsqueda de una efectiva participación política de las mujeres se estipuló en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, donde se señaló que "la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional" (Picado, 2001).

La actividad política en América Latina se ha centrado en el modelo de las democracias representativas, en el que la política se ha relacionado en forma directa con la esfera pública y, dentro de ella, se ha inferido que la actividad democrática es una prolongación de las actividades de amplia visibilidad social que, por lo general, han estado históricamente asociadas a los varones.

De ahí la tendencia a diseñar y poner en práctica mecanismos que reconozcan la diferencia de género de manera que se garantice un acceso equitativo a las esferas donde son tomadas las decisiones políticas. El acceso a la representación política de las mujeres es una necesidad del sistema democrático, más allá del reconocimiento del derecho al voto.[13]

La revisión de la extensión e incidencia de la participación política implica descomponerla en sus elementos y facetas e interrogarse cómo y por qué medios las desigualdades de hecho o de derecho pueden ser contrarrestadas.

[13] El sufragio de la mujer fue reconocido en América Latina y el Caribe en virtud de procesos complejos que obedecen a circunstancias particulares en los diferentes países de la región. Canadá fue el primer país en otorgar el derecho al sufragio en forma parcial en 1918 (excepto en la Provincia de Quebec, donde se concedió el derecho al voto a la mujer en 1952). Estados Unidos, por su parte, lo hace en 1920; Ecuador, en 1929; Brasil y Uruguay, en 1932; Cuba, en 1934; El Salvador, en 1939 (parcial); República Dominicana, en 1942; Jamaica, en 1944; Guatemala, en 1945 (parcial); Panamá, en 1945; Trinidad y Tobago, en 1946; Argentina y Venezuela, en 1947; Surinam, en 1948; Chile y Costa Rica, en 1949; Haití y Barbados, en 1950; Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, en 1951; Bolivia y St. Kitts y Nevis, en 1952; México y Guyana, en 1953; Nicaragua, Honduras y Perú, en 1955; Colombia, en 1957; Paraguay, en 1961; Bahamas, en 1962 y Belice, en 1964.

Para finalizar, conviene preguntarse, de cara al futuro, cómo esta rigurosa tendencia a favorecer por medio de mecanismos específicos de acción afirmativa la participación política de la mujer, y que ya ha dado inicio también para las poblaciones indígenas, las afroamericanas o aun las poblaciones discapacitadas, podrá continuar al lado de un obligado replanteamiento de la representatividad y la legitimidad que el ejercicio de los derechos políticos otorga a las autoridades políticas. En efecto, ya no se trata del sufragio ni de la mera posibilidad de ser postulado a un cargo público, sino de cómo traducir la diversidad de nuestras sociedades en un abanico más representativo en los ámbitos de decisión pública. Y ahí todavía tenemos mucho terreno por recorrer.

IV. ÉTICA Y RESPONSABILIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

JESÚS OROZCO, JOSÉ WOLDENBERG*

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda la importancia de la ética y la responsabilidad en la actuación de los diversos protagonistas políticos, así como de los funcionarios electorales y los formadores de opinión pública, para la celebración de elecciones libres y honestas en América Latina. Generalmente, los principios y valores éticos fundamentales relacionados con la democracia electoral se encuentran tutelados por los distintos órdenes jurídicos latinoamericanos y, por tanto, su eventual violación acarrea responsabilidad para el infractor, quien es susceptible de ser sancionado, en tanto aquélla configura algún delito o falta electoral.[1]

Sin embargo, hay otros valores y actitudes relevantes de naturaleza ética que, sin estar respaldados necesariamente por normas jurídicas, han acompañado —o convendría que así fuera— los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina durante las dos últimas décadas. Precisamente, la presente sección aborda estos últimos, partiendo de la distinción de Max Weber entre "ética de la responsabilidad" y "ética de la convicción", destacando la experiencia mexicana en su reciente proceso de transición democrática. Asimismo, después de analizar la importante función que desempeñan los partidos políticos, funcionarios electorales y medios de comunicación sobre el particular, se ofrece un panorama

* Los autores agradecen al profesor Juan Carlos Silva Adaya su valiosa colaboración en la recopilación y sistematización del material comparativo utilizado.

[1] Así, por ejemplo, con el objeto de salvaguardar la libertad y autenticidad del sufragio, los órdenes jurídicos de la región frecuentemente establecen, entre otras, sanciones penales y administrativas a los responsables de conductas como el fraude electoral y la compra o coacción del voto; incluso, también tales órdenes pueden prever como consecuencia la nulidad del voto o hasta de la elección afectados. Estos aspectos se encuentran básicamente tratados en otros temas de esta misma obra (véase los caps. XL y XLIV), por lo que no son objeto de estudio aquí.

comparativo de los distintos "códigos éticos" o "códigos de conducta" que los distintos actores políticos y electorales han promovido para orientar su conducta.[2] Finalmente, se profundiza en los lineamientos propuestos por IDEA Internacional (Institute for Democracy and Electoral Assistance) sobre un código ético en el ámbito electoral, susceptible de ser adoptado en los distintos países de la región.

2. Ética de la convicción y ética de la responsabilidad

La ética, según la noción de Max Weber, se desdobla en ética de la responsabilidad y en ética de la convicción.

> Es preciso que veamos con claridad que toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediablemente: es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad. Naturalmente no es que la ética de la convicción sea igual a la falta de responsabilidad, ni que la ética de la responsabilidad sea semejante a la falta de convicción. No se trata de esto en absoluto. Mas, ciertamente, entre un modo de proceder conforme a la máxima de una ética de la convicción, cuyo ordenamiento, religiosamente hablando, reza: "el cristianismo obra bien y deja los resultados a la voluntad de Dios", y el otro de obrar según la máxima de la ética de la responsabilidad, tal como la que ordena tener presente las previsibles "consecuencias" de la propia actuación, existe una enorme diferencia (Weber, 1980: 47).

[2] Incluso, puede haber valores y actitudes éticos que se estimen relevantes para la celebración de procesos electorales libres y honestos, por lo cual se incluyan en determinados códigos éticos o de conducta en algunos países latinoamericanos y, por lo tanto, sean objeto de estudio en esta sección, aun cuando en otros países también lleguen a estar respaldados por normas jurídicas. Así, por ejemplo y como se verá en el apartado 8 de este trabajo, es frecuente que en los respectivos códigos éticos o de conducta se identifique como un valor o actitud relevante la constante superación profesional y el desempeño imparcial y eficiente de los servidores electorales y su obligación de guardar reserva sobre los asuntos en trámite, si bien hay algunos países donde lo anterior está respaldado jurídicamente; piénsese, *v. gr.*, en México, donde los artículos 115 y 144, fracciones II y IV, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, establecen la obligación del personal de carrera de desempeñar sus funciones con imparcialidad y apego a los criterios de eficacia y eficiencia, así como de aprobar la evaluación de su desempeño so pena de ser destituido, en tanto que el artículo 239 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prescribe que todos los servidores del Tribunal Electoral se conducirán con imparcialidad y guardarán absoluta reserva sobre los asuntos de la competencia del tribunal.

Es decir, cuando se alude a la ética de la responsabilidad se pone en primer término el compromiso frente a las consecuencias, y las reacciones que provoca o desata la propia acción. Por eso Weber señalaba que la ética de la responsabilidad debería ser, junto con la existencia de una causa verdadera, inherente a la tarea política. Una vez más, citamos al clásico alemán:

> Sólo hay dos pecados mortales en el campo de la política: la carencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad que no siempre, pero sí muy a menudo, coincide con aquél. La vanidad, la excesiva ambición de aparecer lo más posible en primer plano, es lo que más induce al político a cometer uno de esos dos pecados y hasta los dos al mismo tiempo [...] El hecho de carecer de finalidad objetiva lo hace propenso [al político] a ir tras la apariencia deslumbrante del poder en vez del poder auténtico. En cuanto a su falta de responsabilidad, ello lo conduce a disfrutar del poder por el poder, sin tener presente su finalidad (Weber, 1980: 235 y ss.).

Quien actúa a partir de la ética de la convicción, lo hace de cara a aquello que piensa y asume como "lo mejor", ante sí y para sí, pero no necesariamente de cara a las repercusiones que sus actos puedan tener para el resto. En cambio, la ética de la responsabilidad lleva a moderar la convicción. Es decir, la ética de la responsabilidad tiende a asumir dos dimensiones que la pura ética de la convicción no requiere: la existencia de los otros, y las derivaciones, por ello, de una acción.

3. Ética y transición a la democracia: el caso mexicano

La transición a la democracia supone un reajuste de los valores de la política para que ésta sea compatible con el pluralismo y la competencia entre partidos claramente diferenciados. Es decir, es necesario construir paso a paso un nuevo vínculo entre ética y política, capaz de reflejar las nuevas aspiraciones de la ciudadanía, expresadas en reivindicaciones políticas que se presentan asociadas a un fuerte componente moral que suele manifestarse como un rechazo a las instituciones o el orden vigente. Por ejemplo, en México el combate contra el fraude electoral y la desconfianza fue un profundo ejercicio de legalidad, de reformas sucesivas, pero sobre todo se manifestó como una búsqueda de transparencia y contra la corrupción, es decir, como un argumento moral cuya superioridad apenas si requería de-

mostrarse. Naturalmente, esos intentos habrían topado con obstáculos infranqueables si al mismo tiempo no se hubiera formado un amplio sentido de tolerancia, la disposición de los actores políticos para construir los nuevos escenarios democráticos, eludiendo aquellos conflictos que dejados a su curso parecían susceptibles de generar violencia o, cuando menos, un clima de ingobernabilidad. Es decir, si a la voluntad de cambiar no se hubiera unido una ética de la responsabilidad.

En virtud de las particularidades del régimen político dominante a lo largo de la mayor parte del siglo XX, los esfuerzos democratizadores se concentraron esencialmente en hacer valer el voto de la ciudadana/el ciudadano depositado en las urnas, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de representar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento.

Por ello la transición democrática en México tenía que resolver dos cuestiones básicas y mutuamente complementarias: *a)* la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos, y *b)* la creación de leyes e instituciones reguladoras de su competencia. El primer objetivo consistía en crear un marco que permitiera emerger, sin cortapisas ni restricciones artificiales, la verdadera pluralidad política del país, mientras que el segundo se propuso desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos.

En México se vivió un amplio ciclo de reformas electorales, entre 1977 y 1996, que se hicieron cargo de seis grandes temas: *1)* el régimen de los partidos, *2)* la conformación del Poder Legislativo, *3)* los órganos electorales, *4)* la impartición de justicia electoral, *5)* las condiciones de la competencia electoral, y *6)* la reforma política en la capital de México. Los cambios constitucionales y legales fueron construyendo, de forma paulatina, las reglas y las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral; después, el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los poderes públicos, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y, posteriormente, la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política, hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de subrepresentación y sobrerrepresentación; la mejora en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país. La edifica-

ción de este marco fue lo que hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Ese cambio fue posible por la disposición al diálogo y al acuerdo; por el reconocimiento de que ningún partido o ideología podía pretender arrogarse la representatividad de la nación entera; por asumir, entonces, la legitimidad de "los otros", por una voluntad de apego a la legalidad; por el rechazo a la violencia como vía de cambio político; por la renuncia a privilegios autoritarios y también por la renuncia al cambio cataclísmico; por la construcción gradual y pacífica de un marco legal fundado en el respeto al voto para encauzar y reproducir la vasta pluralidad de la sociedad mexicana, es decir, por la edificación de un auténtico régimen democrático.

Ciertamente, reivindicar la posibilidad de hacer política a partir de otros valores y principios implicaba quebrar inercias institucionales, vencer particularismos y conductas que se tenían como inamovibles y peculiares, así como aceptar nuevos códigos de conducta tanto en el ámbito público como en el privado.

De ese modo, las reformas que rigieron los cambios democráticos a lo largo de dos décadas se apoyaron en un destacable esfuerzo intelectual y ético que finalmente consiguió cambiar mentalidades, inercias y costumbres, y remodelar las orientaciones éticas más profundamente arraigadas en la cultura política nacional a lo largo del siglo XX. Dicho de otra manera: la reforma institucional sería inconcebible sin la reforma moral de la sociedad que la transición propiciaba.

4. Ética y democracia

La instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a un aprendizaje continuo de los valores de la participación y la estabilidad, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, y a renunciar a dogmas y maniqueísmos políticos. Un aprendizaje, además, que conduce a la formación de partidos y tendencias políticas conscientes de los alcances y las limitaciones de la competencia propiamente democrática, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad, en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría,

en la que, incluso, las mayorías eventuales han de asumirse siempre como parte y no como todo, y en la que, por consiguiente, deben respetarse plenamente los derechos de las minorías, incluido su derecho de volverse mayoría (Salazar y Woldenberg, 1993; Orozco Henríquez, 1997).

La paulatina adhesión a los valores del respeto y la tolerancia hace posible que las disputas políticas que parecen más irreconciliables se planteen no ya en la lógica del autoritarismo, en términos de todo o nada, como una lucha a muerte donde al final subsiste un solo vencedor, sino como una contienda civilizada en la cual cada una de las partes mantiene y conserva los mismos derechos aun si al final los resultados electorales no le favorecen. Esta actitud, esta valoración de la contienda política dentro de un marco institucional y pacífico, donde las derrotas y las victorias son temporales y no definitivas, en la que ninguna fuerza puede ganar todos los espacios de gobierno y representación de una vez y para siempre, es connatural a la democracia y requiere de la autocontención de los diversos actores.

Es decir, la democracia es posible cuando los distintos actores se reconocen como adversarios legítimos y actúan en consecuencia. En otras palabras, cuando la tolerancia, concebida a la manera del gran jurista español Tomás y Valiente (1996: 279 y ss.), "como respeto recíproco entre hombres iguales en derechos y libertades, pero que no se gustan, bienvenida sea esta forma de tolerancia", se hace realidad. Porque en materia electoral es tan importante saber ganar como reconocer las propias derrotas.

En democracia, la ciudadanía que puntualmente acude a las urnas tiene una mayor conciencia de su propia diversidad y acepta el pluralismo más allá de las instituciones políticas, en la ideología y en la moral, como se demuestra en toda América Latina con la emergencia en años recientes de innumerables organizaciones civiles de todo tipo y, de manera sustantiva, con la apertura de los medios de comunicación a las más diversas voces y opiniones en un ejercicio amplio de la libertad de prensa.

Como resultado, hoy tenemos ciudadanos que ya no encarnan las actitudes pasivas o autoritarias de otras épocas, que se han vuelto expertos en el uso de su voto, cada vez más familiarizados con su derecho a la elección y sanción de gobernantes, que cada vez conocen y ejercen de forma más amplia sus derechos civiles y políticos.

La transformación sustancial de las relaciones políticas y el cambio en la naturaleza del poder descansa, en América Latina, en la decisión soberana de decenas de millones de ciudadanos, lo cual implica un cambio ético y cultural de enormes dimensiones, pues representa la paulatina sustitu-

ción de la vieja cultura política por otra que ya empieza a ser democrática, aun cuando en este punto queden importantes cosas por hacer.

En la democracia no basta con que los actores políticos asuman que actúan conforme a sus respectivas convicciones, sino que es necesario que se hagan cargo de que sus propios actos, dichos y mensajes —con base en sus convicciones— generan reacciones que simple y llanamente no pueden omitirse, es decir, que tienen responsabilidad respecto de las reacciones que se desencadenan en el conjunto de la vida política.

5. Ética y partidos políticos

En tiempos electorales es natural que los actores políticos pongan en juego todas sus artes para ganar la voluntad de los ciudadanos, pero muy frecuentemente se emplean medios moralmente inadmisibles (aunque sean legales) para alcanzar objetivos legítimos y a la inversa: se usan medios legales para lograr fines que pueden ser ilegítimos. En algunos casos tenemos normas para distinguir entre unas y otras y, en su caso, castigar a quienes abusan y cometen ilícitos. Sin embargo, la conducta ética reclama que el cumplimiento de la ley se vea acompañado del principio de responsabilidad. Y eso vale para todos los actores: el candidato que promete cosas que sabe que no podrá realizar; el medio que difunde informaciones no probadas, el político que escandaliza con el único propósito de llamar la atención, pervierte los fines de la lucha electoral, pues renuncia a manifestar sus verdaderas posiciones, sus diagnósticos y propuestas, sus intereses y, en esa medida, a recrear la pluralidad que nutre y da vida a la democracia.

De cara a la realidad democrática, la responsabilidad de los partidos se incrementa, como responsables directos de un Estado democrático.

Los partidos deben ser capaces de hacerse cargo de la compleja vida democrática. Nuestra consolidación democrática no avanzará, no podría hacerlo, si no es por obra y disposición de los propios partidos políticos. En una democracia son ellos, como representantes legítimos de la sociedad, quienes deben aportar el papel de vanguardia y plantear las visiones del Estado y del país por las que finalmente los ciudadanos decidirán optar. Pero no hay construcción que merezca o pueda ser emprendida sin diagnósticos, sin proyectos, sin propuestas serias y rigurosas acerca del país, sus problemas y sus oportunidades. Bien vistas las cosas, la calidad de nuestra democracia se juega en la calidad de los partidos, de sus políticos y de sus

programas legislativos y de gobierno. Una vida política sin ideas generará una democracia vacía y vulnerable, y una política sin principios éticos conduce al desencanto o al cinismo. Toca a los partidos la responsabilidad de hacer que la política sea una actividad racional y constructiva. Ellos son los protagonistas principales de la política y, a querer o no, los mentores últimos de la democracia y de la educación cívica. De ellos depende que la política trascienda los cálculos derivados de la urgencia de ganar la mayoría electoral para convertirse en una actividad racional, capaz de convocar a la ciudadanía a proteger el "interés general" del que depende la coexistencia civilizada y respetuosa de una nación. En la democracia es responsabilidad de los partidos hallar los incentivos que les permitan pactar las reformas que ellos mismos han diagnosticado como fundamentales para el desarrollo institucional y económico del país.

En América Latina se presenta el reto y la oportunidad de alentar la calidad del debate público y de aminorar algunos fenómenos como el abstencionismo, la despolitización o la apatía, que en rigor expresan el grado de credibilidad en los partidos y las instituciones representativas. Para ello, en el accionar de los partidos es necesario que la búsqueda del triunfo electoral no sea en sí mismo el fin o la meta única, sino sólo un importante y necesario paso para incidir de mejor forma en el progreso del bienestar colectivo, así como para hacer patente un sentido de responsabilidad en la conducta de los actores políticos.

Dicho en breve: no hay un solo acto de los partidos que sea neutral para la democracia; desde la forma en que procesan su vida interna, pasando por la importancia que le dan a la propuesta y al programa, por las estrategias de campaña y de competencia que deciden adoptar, hasta su compromiso cotidiano con la legalidad y el juego limpio, incluso en las contiendas más reñidas, acaban siendo mensajes y actitudes que impactan en la calidad del sistema de partidos, de la democracia.

6. Ética y medios de comunicación

Si nos tomamos en serio el papel de la ética en la política en una sociedad masiva y compleja, es obligado atender al sistema circulatorio por el que fluye la vida pública. Es decir, los medios de comunicación también tienen un compromiso ético frente a la sociedad que se informa de la política y valora la democracia a través de la radio y, principalmente, de la televisión.

La cuestión de los medios, por llamarla de alguna manera, tiene una dimensión universal y está presente en la deliberación de todas las democracias modernas. Por ello, la preocupación por el papel de los medios en la democracia no es un tema aleatorio o secundario. De hecho, la reflexión sobre la relación entre medios y política es una tarea imprescindible para consolidar los cambios alcanzados y mejorar la calidad de nuestra convivencia democrática.

Bien vistas las cosas, en sociedades cada vez más complejas e interrelacionadas, la política y el ejercicio de la democracia son inconcebibles sin el concurso de los medios de comunicación. Como lo ha escrito el investigador y periodista Raúl Trejo Delarbre (2001: 563 y ss.): "Hoy en día, puede decirse, no hay política de masas (es decir, política moderna) sin medios de comunicación. Pero también es posible asegurar que no hay comunicación de masas distanciada de la política".

Ello es así porque la revolución en las comunicaciones en la era de la globalización ha obligado a revalorar las relaciones entre información y política, así como a redefinir en términos productivos el modo como se ejerce la libertad de expresión y, en general, el derecho a la información. Asimismo, no es un secreto para nadie decir que la política se encuentra cada vez más condicionada por el uso de los nuevos instrumentos y lenguajes mediáticos que ahora están a su disposición. Podría decirse, sin entrar en detalles, que el debate se despliega en varios ejes que están cruzados por la urgencia de hallar nuevos equilibrios entre el poder deseable de los medios y las instituciones de la democracia. No son cuestiones de obvia resolución para las que existan recetas universales.

Los medios de comunicación masiva se han convertido en un vehículo privilegiado, el único capaz de llevar el mensaje de los partidos simultáneamente a millones de ciudadanos en países con una enorme densidad demográfica, diversidad e, incluso, dispersión de sus poblaciones. Por eso se han vuelto piezas clave para la democracia.

Para ser creíbles, para ser leídos, vistos o escuchados, los medios deben abrirse a la pluralidad real, sin confundir la noticia con las filias o las fobias propias. Por razones de prestigio, de credibilidad y de mercado, los medios deben actuar cada vez más como espacios abiertos y no como cotos reservados, proveedores de ventajas exclusivas.

Los medios deben buscar la objetividad, pero están diseñados para dar información y crear opinión, sus reflexiones cuentan y su labor desempeña un papel en la vida pública que va más allá de la transmisión neutral de

las informaciones. Ciertamente, los medios no inventan los hechos políticos, pero el tratamiento que se les da modula su importancia.

Esa función mediadora debería reforzarse, no reducirse, en virtud de la importancia de la prensa escrita y electrónica en la determinación de la agenda nacional. Lo más importante es que las distintas voces se expresen con profesionalismo en su propio contexto y con el ánimo de servir a la comunidad. En este punto, vale reiterar que el derecho a la información parte de la consideración de que no hay libertades ni derechos absolutos, no puede haberlos, pues siempre han de estar acotados por las esferas de libertad y por los derechos de otros. Ése es un principio de aplicación universal que vale tanto para las instituciones del Estado como para los medios que tienen a su cargo la delicada tarea de decidir, conforme a sus propios códigos de ética, qué publicar o difundir.

Está claro que los medios no sustituyen a la escuela en su función de educar y tampoco suplantan a los partidos, ni a otras instituciones en la fijación de los valores éticos de la ciudadanía, pero hay que reconocer que influyen de manera relevante en el conjunto de la cultura cívica que finalmente encarna o no los valores de la democracia. Los medios nos sirven para reconocer cuáles son los valores que predominan en la sociedad tal y como se manifiestan en la vida pública; gracias a su trabajo podemos hacer un corte cotidiano de nuestros principales faltantes.

Si los medios promueven la difusión de las discusiones respetuosas, documentadas, elevan la calidad del debate público; su investigación periodística es primordial para conocer al país real en tiempo real como su condición para la consolidación de un contexto democrático; gracias a su esfuerzo profesional se hacen visibles hechos que el ojo no entrenado confunde o no ve, sobre todo cuando se trata de prácticas o conductas apartadas de la verdad o la legalidad que adquieren notoriedad cuando se convierten en noticias. Además, el punto de vista editorial es imprescindible para que la fiscalización de la vida pública sea un ejercicio plural de crítica y no mero motivo de escándalo. Esa conjunción entre información y opinión, propia de los medios, resulta una condición imprescindible para el buen funcionamiento de las instituciones y el elemento más eficaz para la formación de la ciudadanía.

Hay cuestiones pendientes que afectan a los medios, a las instituciones y a los actores políticos que no quisiéramos dejar de mencionar. La primera tiene que ver con una realidad que no se limita a la acción de los medios, pero que no puede cambiar sin su concurso. Nos referimos concretamente

a la calidad de nuestra cultura política, que se corresponde dramáticamente con muy bajos índices de aprovechamiento escolar y, en general, con un abatimiento del interés de la sociedad por los asuntos públicos. Ya es grave que se muestren datos alarmantes respecto del escaso conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos, pero el asunto se complica cuando se advierte la muy baja estima que tienen por las instituciones democráticas, en particular por los partidos y las cámaras de representación popular. Esa percepción, no siempre justa, ayuda muy poco a nuestra convivencia. No se olvide que el desencanto con la democracia jamás es el preludio de una forma más racional de concebir la política, sino el camino más directo a su deterioro.

No ocultamos nuestro deseo de que aquellos principios rectores que han guiado por obligación constitucional el trabajo de las autoridades electorales en la región, particularmente en México, para asegurar la limpieza y la credibi-lidad de las elecciones, puedan ser de alguna forma los mismos que orienten el trabajo de los medios: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

7. La ética y los otros

La responsabilidad sólo se puede internalizar si se asimila, en primer lugar, la existencia de los otros, y en segundo, si se toma conciencia de que las acciones generan respuestas.

En la falta de consideración por los otros gravitan todas las consejas y tradiciones autoritarias. Porque cuando alguien cree que él, su partido, su clase, su credo, su doctrina, su línea editorial, encarnan el bien y los otros no son más que el mal, pensar en los otros no puede hacerse más que en términos de enemigos malignos que hay que aplastar, aniquilar, avasallar. ¿Qué consideración pueden entonces merecer esos "otros" desechables?, ¿qué responsabilidad tenemos ante ellos?

En suma, esta reivindicación de la ética de la responsabilidad y el reconocimiento de que es imprescindible para la consolidación democrática tiene pertinencia si, como suele decirse, la democracia es una construcción que presupone la correspondencia de diferentes fuerzas políticas y sociales, ninguna de las cuales puede ni debe hacer su voluntad singular, sino que todas ellas están obligadas a considerar a las otras y a no desatar espirales de conflicto que supongan la negación de la coexistencia en la diversidad.

8. Aspectos comparativos

La pertinencia de establecer códigos de ética o de conducta, complementarios a los correspondientes órdenes jurídicos, ha fructificado en prácticamente todos los campos del quehacer humano. En el plano internacional existen diversos esfuerzos colectivos dirigidos a evitar la perversión de las profesiones, mediante la implantación de códigos de carácter deontológico y aspiración universal por diversos organismos y asociaciones profesionales internacionales.

Entre dichos documentos, por ejemplo, destacan la Declaración de Tokio de la Asociación Médica Mundial (adoptada por la 29ª Asamblea Médica Mundial, celebrada el 10 de octubre de 1975, en Tokio, Japón); la Declaración de Hawai (adoptada en 1977 por el VI Congreso de la Asociación Mundial de Psiquiatría); el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (adoptado el 17 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de las Naciones Unidas); la Declaración sobre la Policía (resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 1979); los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (adoptados el 18 de diciembre de 1982, por la Asamblea General de las Naciones Unidas), así como los Principios básicos sobre la función de los abogados (adoptados el 7 de septiembre de 1990, por el 8° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente).[3]

[3] Por su relación directa o indirecta con los procesos electorales en América Latina, en el presente apartado se analizan los códigos éticos o de conducta de los siguientes países, entidades u organizaciones: Argentina (los relativos a dos de sus provincias: Código de Ética para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de Córdoba y Código de Ética del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, teniendo en cuenta que las impugnaciones relacionadas con los comicios de las provincias argentinas generalmente son resueltas por su respectivo organismo judicial); Colombia (*Compromiso ético*, el cual resulta aplicable a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que tiene a su cargo el registro electoral); Costa Rica (Código de Ética del Poder Judicial y Código de Moral Profesional del Abogado, en el entendido de que, en forma complementaria a las relevantes funciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, cuya naturaleza es autónoma, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para la protección de ciertos derechos político-electorales fundamentales y otras cuestiones constitucionales sobre la materia); Guatemala (Normas Éticas del Organismo Judicial de la República de Guatemala, teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia conoce de impugnaciones por razones de inconstitucionalidad contra resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, que organiza la elección y resuelve controversias electorales);

El hecho de que existan organismos electorales de la región, en los que no hay un código de ética o documento análogo aplicable, no significa que los servidores públicos integrantes de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes en la materia carezcan de una deontología que sea expresión de los principios y valores éticos tutelados por el respectivo sistema jurídico o por un sector del mismo (como lo es el político-electoral), o bien, que sean una síntesis o la abstracción de las normas programáticas o directrices que impongan la obligación de perseguir determinados fines en el ejercicio de sus atribuciones, sino, tan sólo, que no están expresamente formulados en un documento.

Los principios y valores que condicionan, orientan y son deseables en el comportamiento o modo de actuar de cada funcionario electoral son el mínimo ético y moral del cual se informa el ordenamiento jurídico. Así ocurre con el respeto a los derechos fundamentales y, en especial, a la dignidad del ser humano, así como a los principios y valores que derivan de la forma democrática y republicana de gobierno, en la cual los procesos electorales se lleven a cabo mediante elecciones periódicas, libres y honestas, realizadas por sufragio universal e igual, a fin de dar vigencia al Estado constitucional democrático de derecho.

1) Ámbito personal. Los códigos éticos o de conducta analizados incluyen:

a) Sujetos en lo general, relativos a la profesión de la abogacía, como ocurre en Costa Rica y Puerto Rico (quienes eventualmente pueden involu-

Honduras (Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales, en tanto que la Corte Suprema de Justicia también conoce de ciertas impugnaciones contra resoluciones del Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene atribuciones administrativas y jurisdiccionales en la materia); México (Código de Ética del Poder Judicial de la Federación y Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral); Nicaragua (Reglamento de Ética Electoral); Panamá (Código de Ética del Tribunal Electoral de Panamá); Perú (Principios derivados del orden democrático para los funcionarios y trabajadores de la Oficina Nacional de Procesos Electorales); Puerto Rico (Reglamento de Ética Gubernamental y Cánones de Ética Judicial del Tribunal Supremo), y Venezuela (Proyecto de Código de Ética de los Jueces Venezolanos o Juezas Venezolanas).

A los anteriores cabe agregar el Código Ético del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (el cual se analiza en el siguiente apartado) y el Código de Conducta para la Observación Ética de las Elecciones del propio Instituto, así como el Estatuto del Juez Iberoamericano (aprobado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, en tanto que diversos países de la región le confieren cierta intervención en cuestiones electorales a sus respectivas Cortes Supremas de Justicia o el correspondiente tribunal especializado forma parte del poder judicial, como en Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela).

crarse en controversias electorales en el ejercicio de su profesión); los funcionarios y empleados del servicio público, como sucede en Puerto Rico (siendo aplicable a su correspondiente Comisión de Elecciones, que organiza los comicios), o bien, todos los que participan en el proceso electoral, como es el caso de Nicaragua (aplicándoseles, por ejemplo, a los contendientes políticos, funcionarios electorales y medios de comunicación).

b) Determinados individuos que practican cierta actividad, como ocurre con el Código de Conducta para la Observación Ética de las Elecciones de IDEA Internacional, el cual está referido a los observadores internacionales.

c) Ciertos servidores públicos de una rama específica del Estado, como son los casos, por ejemplo, del Poder Judicial de Costa Rica, el Organismo Judicial de Guatemala, el Poder Judicial de Honduras, el Poder Judicial de la Federación de México y el Tribunal Supremo de Puerto Rico, los jueces o juezas del poder judicial de Venezuela, así como el Estatuto del Juez Iberoamericano (todos los cuales son relevantes, como se apuntó, por la competencia que en diversos países se le encomienda a órganos del poder judicial para resolver determinadas controversias electorales).

d) Los integrantes de órganos administrativos o jurisdiccionales especializados en la materia electoral, en cuyo supuesto puede aludirse a la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Instituto Federal Electoral de México, el Tribunal Electoral de Panamá y la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú.

Debe tenerse presente que en ciertos regímenes jurídico-electorales, los procesos electorales corren a cargo de una administración o rama jurisdiccional que no tiene como única y exclusiva atribución la cuestión electoral, como ocurre en Argentina, donde el órgano jurisdiccional federal que conoce de otras materias (como la penal) también es el responsable de la preparación de las elecciones y aun es competente para resolver los procesos contenciosos electorales, por lo que los códigos éticos deberán ubicarse en un plano más general.

2) Ámbito material. Entre los principios, valores y actitudes que con más frecuencia se establecen en los documentos revisados se encuentran el compromiso con los derechos humanos y la dignidad de la persona, la diligencia o el profesionalismo, la honestidad, la honradez, la imparcialidad, la independencia, la lealtad institucional, el respeto y la responsabilidad. En Puerto Rico destaca que constituyen faltas las infracciones a los deberes éticos y pueden dar lugar a la suspensión en el ejercicio profesional. En el

caso de Nicaragua, los deberes éticos están relacionados con las campañas electorales y se extienden a los partidos políticos, sus dirigentes y candidatos, así como a los medios de comunicación y los comunicadores.

a) En Colombia se destacan los valores de autoestima, compromiso, comunicación, generosidad, honestidad, lealtad, prudencia, respeto, responsabilidad y tolerancia, respecto de los cuales se dan referentes descriptivos y ejemplificativos.

b) En lo que respecta a Costa Rica, destaca la "aplicación forzosa" del Código de Moral Profesional del Abogado para los profesionistas de esa área que estén autorizados e inscritos en el Colegio de Abogados. La interpretación de dicho código corresponde a la Junta Directiva del colegio. Los principios y valores fundamentales de la sociedad y el ordenamiento jurídico que destacan son la centralización de la actividad del abogado en lugar digno, determinado y conocido; la corrección; el cumplimiento de cargas públicas; la defensa de las libertades civiles y políticas; la diligencia; la honestidad; la integridad moral; el no facilitar la indebida obtención de beneficios académicos ni fomentar litigios o conflictos; el no utilizar su influencia derivada de cargos públicos en provecho propio o de terceros; el prestar asesoramiento a toda persona urgida o necesitada; la procuración de clientela por medios dignos; el respeto al ordenamiento jurídico, a la dignidad humana y el bienestar general, así como a las disposiciones normativas que establecen incompatibilidades y prohibiciones, etcétera.

Se consideran igualmente deberes con el cliente, los funcionarios judiciales y autoridades públicas, los colegas, la contraparte, los testigos, así como con el colegio, tipificándose faltas por infracciones a dichos deberes y previendo sanciones disciplinarias (amonestación, apercibimiento por escrito y suspensión en el ejercicio de la profesión hasta por cinco años). Corresponde la tramitación de los expedientes a la Dirección de Asuntos Disciplinarios del Colegio de Abogados.

En el Código de Ética Judicial de Costa Rica descuellan como principios y valores el autocontrol, la calidad, la eficiencia, la justicia, la integridad y la independencia, la probidad, la puntualidad, la oportunidad y el respeto al ser humano y, en especial, a sus colegas. Además, existen otros aspectos, como los denominados principios *a priori* de las normas del código (el ambiente laboral apropiado, la excelencia, la independencia, la no intervención indebida en asuntos del *a quo*, los relativos a la carrera judicial, la remuneración adecuada, la prohibición de prestar otros servicios), así como otras concernientes a la apertura del poder judicial a la sociedad,

la capacitación, la imparcialidad, la promoción del mejoramiento de la justicia, la reserva del juez y el trato igual a los medios de comunicación.

c) La buena fe, el decoro, la dignidad, la eficacia, la honestidad, el honor, la imparcialidad, la independencia, la lealtad, la probidad, la prudencia, la rectitud, el respeto, la solidaridad y la veracidad, son principios y valores fundamentales reconocidos en las Normas Éticas del Organismo Judicial de la República de Guatemala, los cuales están dirigidos a preservar la paz, la estabilidad del sistema democrático, los derechos humanos y la seguridad entre los ciudadanos. Además, figuran otros, como la autocrítica, la actualización y la formación continuada, diversas cualidades en el ejercicio de la función judicial, las mejores y respetuosas relaciones personales, la denuncia de actos impropios, la moderación, la promoción del Estado de derecho, la restricción de formalidades, la secrecía y la transparencia. Igualmente, contiene disposiciones relativas a ciertas actividades políticas prohibidas, así como deberes y entrevistas privadas, el comportamiento en los juicios y la influencia y relaciones con la comunidad.

d) En el Código de Ética para Funcionarios y Empleados Judiciales de Honduras sobresalen el ejercicio del cargo con dignidad, con abstención de conductas contrarias a la seriedad y el decoro que exige aquél; con integridad, mediante una actuación honesta, independiente, imparcial y ecuánime; con diligencia, mediante la impresión de celeridad al proceso, evitando los retardos innecesarios y cuidando la actuación dentro de los plazos o términos legales; con severidad, dando cumplimiento exacto y preciso a la ley. Asimismo, deberá observar ciertas obligaciones hacia las partes y sus apoderados, a los tribunales inferiores y a la sociedad. La infracción de las normas relativas se sanciona conforme a la ley.

e) En el caso de México, en el ámbito federal está el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal Electoral y el Consejo de la Judicatura Federal, por lo que es aplicable, entre otros, a los magistrados y demás integrantes del Tribunal Electoral. Contiene los principios, reglas y virtudes judiciales que se consideran idóneos para constituir un referente deontológico para guiar la conducta de los juzgadores federales y sus auxiliares, así como facilitar la función ética sobre los diversos aspectos de la función que desempeñan. Los cuatro principios rectores del código y que por mandato constitucional derivan de la carrera judicial son: la independencia (en cuanto a la proscripción de influencias extrañas al derecho provenientes del sistema social), la imparcialidad (relativa al rechazo del influ-

jo ajeno al derecho y que se origina en las partes de los procesos sometidos a la potestad judicial), la objetividad (en cuanto a la necesidad de apartarse de las influencias extrañas al derecho que provengan del propio juzgador), el profesionalismo (entendido como un ejercicio responsable y serio de la función jurisdiccional) y la excelencia (en tanto arquetipo al que deben aspirar los juzgadores mediante el cultivo de las virtudes judiciales expresadas en el Código de Ética).

Por otra parte, figura el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral que tiene por objeto regular la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del servicio profesional electoral y del personal de dicho organismo público autónomo electoral federal, así como regular los derechos, obligaciones, prohibiciones y sanciones (amonestación, suspensión, destitución del cargo y multa) del personal del instituto, entre otros. Entre los valores que se pretenden mediante el establecimiento del servicio profesional electoral, y que rigen para el personal en general, están la lealtad y la identificación con la institución y sus fines, garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar que en el desempeño de sus funciones sus miembros se apeguen a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Otros aspectos derivan de las obligaciones y prohibiciones para los integrantes del servicio profesional electoral. De entre ellas sobresalen el profesionalismo, la cordialidad y el respeto hacia las organizaciones y agrupaciones políticas, así como a los partidos políticos, sus candidatos, militantes y dirigentes; el desempeño de sus funciones con apego a los criterios de eficacia y eficiencia; la intensidad, el cuidado y el esmero apropiados en el desempeño de sus labores; la puntualidad; la conducción con rectitud y respeto ante sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados, así como ante los representantes de los partidos políticos; el abstenerse de emitir opinión pública o efectuar manifestaciones de cualquier naturaleza, en su carácter de funcionario electoral, a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes; no realizar actos que acrediten una conducta parcial a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, así como de sus dirigentes, candidatos o militantes; no permitir que personas extrañas se entrometan en los asuntos del instituto, etcétera.

f) El Consejo Supremo Electoral de Nicaragua aprobó el Reglamento de Ética dirigido a las organizaciones políticas participantes en las elecciones

realizadas en 2004, los alcaldes, vicealcaldes y miembros de los concejos municipales, así como a los funcionarios del propio consejo, los activistas y los dirigentes de los partidos políticos o sus alianzas, los organismos de observación electoral y la ciudadanía en general, para que en sus procesos electorales primaran las normas de honestidad, civismo, respeto (a las opiniones políticas de los adversarios, la dignidad del sujeto, el derecho al buen nombre y a los derechos humanos que amparan la honra y reputación de los ciudadanos, así como no dañar o alterar la propaganda electoral) y tolerancia, especialmente durante la campaña electoral. Así se pretende contribuir a que esta última sea eminentemente educativa y formativa de los valores cívicos de la nación nicaragüense, extendiéndose la obligación a los comunicadores sociales, los propietarios, los directores y los presentadores de programas de medios de comunicación social. También se prevé la obligación de respetar los símbolos y emblemas patrios, se restringe el proselitismo en edificios públicos y escolares, y el uso de bienes del Estado; asimismo, se disponen faltas, delitos y sanciones. Entre las obligaciones de los organismos electorales, funcionarios y empleados del Consejo Supremo Electoral se agregan la protección y respeto de los derechos de la ciudadanía y los partidos políticos; el sigilo, responsabilidad y la imparcialidad con la información que manejan en razón de las funciones que desempeñan, a fin de preservar un proceso electoral diáfano; la imparcialidad, la objetividad y la honestidad en el ejercicio de sus funciones; el combate de cualquier irregularidad, abuso de autoridad y violación a las leyes, así como el hacer cumplir la normativa electoral.

g) Entre los principios derivados del orden democrático para los funcionarios y trabajadores de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú se encuentra la democracia como la fiel y libre expresión de la voluntad popular, a fin de contribuir a la consolidación institucional de la democracia peruana; la función pública como servicio a la ciudadanía, en el que se respete la normativa, se observe la integridad, la transparencia, el honor, la responsabilidad, la imparcialidad, la honradez, la diligencia, la total independencia, la igualdad de trato y no discriminación. Asimismo, se establecen el conocimiento y valoración de la misión institucional; la responsabilidad y diligencia en el cumplimiento de la función; la abstención de utilizar en provecho propio o de terceros la información privilegiada a la que tengan acceso como consecuencia del ejercicio de la función electoral; la no aceptación de dádivas u obsequios; la transparencia en la contratación y adquisición de bienes y servicios; la declaración jurada de ingresos,

bienes y rentas; la denuncia de hechos irregulares o actos de corrupción; el cuidado de los bienes institucionales, y la transferencia de gestión ordenada, eficaz y documentada, para garantizar la continuidad del servicio. Además, se crea un Comité de Ética con labores de promoción, evaluación y recomendación en la materia, así como para conocer de denuncias por infracciones al código de ética.

h) En Puerto Rico, a través del Reglamento de Ética Gubernamental, se pretende que los funcionarios y empleados del servicio público mantengan principios del más alto grado de honestidad, integridad, imparcialidad y conducta para garantizar el debido funcionamiento de las instituciones gubernamentales y conservar la confianza de los ciudadanos en su gobierno, así como para evitar una conducta impropia y conflictos de intereses, mediante el establecimiento de normas de conducta ética aplicables a todos los funcionarios y empleados de la rama ejecutiva del gobierno. En dicho ordenamiento, además, se prevén ciertos deberes de los servidores públicos, como la conducción en el trabajo para que se lleve a cabo eficientemente y con observancia de cortesía, consideración y prontitud en el trato al público; el ejercicio de la función administrativa sin aplicar criterios políticos; algunas prohibiciones éticas de carácter general; no hacer pagos adicionales o remuneraciones extraordinarias; no revelar ni usar información confidencial adquirida durante el desempeño del empleo; abstenerse de solicitar o aceptar regalos, favores o servicios para sí o para cualquier otra persona; no usar propiedad gubernamental para fines que no sean oficiales y no representar intereses privados, así como el deber de informar sobre situaciones prohibidas. Igualmente se prevén ciertas obligaciones para ex servidores públicos de las tres ramas de gobierno, la obligación de notificar violaciones al reglamento, así como un capítulo de sanciones aplicables por la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

3) Ámbito espacial. Dependiendo del tipo de organización del Estado (federal o central), los códigos de ética o de conducta tendrán validez en todo el territorio del país o en una cierta demarcación geográfica. En los países con una organización federal puede haber ordenamientos relativos a una autoridad federal que tendrán validez para dichas autoridades competentes en todo el territorio que abarque el país (México, con el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral), o bien, referidos a autoridades locales, estatales o provinciales (según sucede en Argentina, con

el Código de Ética del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, o en Estados Unidos de América, con los Cánones de Ética Judicial del Tribunal Supremo de Puerto Rico).

En las naciones con una organización centralista, habrá un código de ética correspondiente a una autoridad nacional competente en toda la geografía electoral (como se presenta en el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), en tanto que en países con este tipo de organización política carece de sentido pensar que existan autoridades departamentales o locales competentes en materia electoral y, consecuentemente, los correspondientes códigos de conducta.

9. El código ético de IDEA: un modelo ilustrativo

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA, por sus siglas en inglés), con sede en Estocolmo, Suecia, elaboró una especie de "normas mínimas universales" para la "administración electoral y ética profesional". Ese código de conducta es un esfuerzo por sistematizar los principios que deben orientar la actuación de los funcionarios electorales. Transcribimos aquí la parte medular del código que ofrece una idea del sentido y las prescripciones del mismo:

> Principios éticos que forman la base de la administración electoral. Para asegurar tanto la apariencia de integridad como la integridad real del proceso electoral, la administración electoral debe basarse en los siguientes principios éticos fundamentales: *a)* respeto por la ley, *b)* independencia y neutralidad, *c)* transparencia, *d)* minuciosidad, y *e)* orientación de servicio.
>
> Primer principio ético: "La Administración Electoral debe mostrar respeto por la ley". El éxito de una elección depende directamente del grado en que es aceptada como legítima y vinculante por los participantes en el proceso político. La expresión en el lenguaje jurídico claro de las decisiones importantes de política determina el grado de certidumbre que se requiere para el desarrollo de un consenso entre todos los participantes en el proceso, en cuanto a la forma en que será administrado. Ese consenso entre los participantes puede verse afectado y el apoyo al proceso electoral debilitarse, si la administración electoral no cumple con la ley, no la aplica equitativamente y no explica con claridad la razón de sus decisiones.
>
> Por lo tanto, los administradores electorales deberán:

- cumplir las leyes del país;
- asegurarse de que las leyes relacionadas con el proceso electoral sean puestas en práctica imparcialmente y de manera equitativa, dentro del marco legal del país, y
- asegurarse de que partidos políticos, candidatos, votantes y otros participantes en el proceso electoral sean tratados en forma justa y equitativa, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso, y dentro del marco legal del país.

Segundo principio ético: "La administración electoral debe actuar con independencia y neutralidad". Para que una elección sea exitosa, los participantes en el proceso tienen que poder confiar en que los administradores electorales cumplan sus funciones en forma políticamente neutral. Si se juzga que las personas que administran las elecciones muestran adhesión a uno u otro resultado electoral, la credibilidad pública del proceso electoral se verá afectada gravemente, a tal punto que luego será difícil restaurar la confianza en el proceso. Por lo tanto, los administradores electorales deben desempeñar todas sus actividades en forma estrictamente imparcial y políticamente neutral.

A veces, un país puede optar por nombrar como administradores electorales a personas que representan partidos o tendencias políticas. En tal caso, aunque los administradores fueran escogidos por su filiación política, de todos modos deben desempeñar sus tareas de administración electoral en forma estrictamente imparcial y políticamente neutral.

Los administradores electorales deberán:

- actuar de forma estrictamente neutral y no discriminatoria en relación con partidos políticos, candidatos, votantes, representantes de la prensa y de otros medios de comunicación;
- abstenerse de cualquier otro acto que indique, o pueda considerarse que indique, apoyo partidario a algún candidato, partido, personaje o tendencia política, o que pueda ser interpretado como tal;
- conducirse en todo momento de manera irreprochable, y ejercer un juicio prudente y un alto grado de discreción personal;
- revelar cualquier relación que pueda provocar un conflicto de intereses con sus actividades como administradores electorales;
- abstenerse de aceptar cualquier obsequio o favor de partidos políticos, organizaciones o personas involucradas en el proceso electoral;

- rechazar influencias indebidas y, excepto cuando esté previsto por la ley o la costumbre, abstenerse de aceptar directivas respecto al desempeño de sus funciones;
- abstenerse de tomar parte en actividades no autorizadas, incluida toda actividad privada, que pudiere suscitar un conflicto de intereses, real o juzgado como tal con sus deberes de administradores electorales;
- abstenerse de participar en cualquier actividad, incluida toda actividad privada, que pudiere interpretarse como simpatía por candidatos, partidos, personajes o tendencias políticos en particular;
- abstenerse de expresar puntos de vista sobre temas que pudieran convertirse en materia de debate político en la elección;
- abstenerse de comunicarse con ningún votante respecto a temas con implicaciones partidarias, y
- abstenerse de portar, llevar o enseñar, símbolos o colores obviamente partidarios.

Tercer principio ético: "Las administraciones electorales deberán actuar con transparencia". Para que una elección tenga éxito, los participantes en el proceso tienen que ser capaces de aceptar las decisiones de la administración electoral. Los participantes probablemente aceptarán estas decisiones si están convencidos de que han sido tomadas adecuadamente. Para ello, deben tener acceso a la información en la que se basan tales decisiones.

Naturalmente, cada elección genera grandes cantidades de información, extensas bases de datos y numerosos documentos. En general no es viable permitir el acceso a toda esa información o proporcionar copias de toda ella o de cada uno de los documentos a toda persona que lo desee. Sin embargo, los administradores electorales deberán estar dispuestos a:

- justificar sus decisiones;
- proporcionar la información en la que se basa cada decisión;
- organizar un acceso razonable y efectivo a los documentos e información pertinentes, en el marco de las leyes electorales y de libertad de información del país.

Además, las administraciones y los administradores electorales deberán:

- asegurarse de que representantes de cada partido político o candidato puedan ejercer cabal y efectivamente sus derechos legales;

- en las circunstancias apropiadas, celebrar consultas periódicas con los participantes en el proceso electoral y en relación con decisiones específicas;
- proveer, en respuesta a pedidos razonables, explicaciones de decisiones tomadas como parte del proceso electoral o de la conducción normal de la administración electoral;
- establecer un sistema que permita oportunamente el acceso de las partes interesadas a la información, documentos y bases de datos esenciales, utilizados tanto en el proceso electoral como en las operaciones normales de la administración electoral, e
- informar por iniciativa propia sobre cualquier deficiencia en la administración del proceso electoral que sea de su conocimiento.

Cuarto principio ético: "Las administraciones electorales deben actuar con minuciosidad". De lo dicho sobre el tercer principio ético se colige que, a fin de que las decisiones de los administradores de las elecciones sean satisfactorias para los participantes en ellas, la información que sirve de base a tales decisiones debe ser exacta y accesible. Toda información inexacta o no fiable puede minar la confianza, tanto en las decisiones de la administración como en su idoneidad general.

Las administraciones y los administradores electorales deben basar el desempeño de sus tareas en las normas más exigentes de exactitud de la información y de objetividad de los análisis. En particular, deberán:

- asegurarse de que la información sea recogida, recopilada y publicada de manera sistemática, clara y sin ambigüedades, y
- hacer todo lo que se requiera, dentro del marco legal del país, para asegurar que toda información que recojan, usen o publiquen se atenga firmemente a los hechos.

Quinto principio ético: "Las administraciones electorales deben tener una orientación de servicio al público". Las administraciones y los administradores electorales deberán procurar prestar a cada uno de los votantes un servicio de la más alta calidad, que les permita ejercer sus derechos con el mínimo inconveniente posible, según las circunstancias y el marco legal del país. En particular, deberán:

- facilitar, en la medida posible, a los votantes su participación en el proceso electoral;

- cerciorarse de que los votantes comprendan adecuadamente el proceso electoral, y
- hacer todo lo posible por encontrar modos de que voten las personas que tengan necesidades especiales, tales como los votantes ciegos, los discapacitados físicos y analfabetos y las personas que residan en zonas apartadas.

Como se observa, lo anterior constituye un ejemplo que puede ser guía para las autoridades electorales de América Latina.

V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MANUEL CARRILLO*

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional en materia electoral constituye un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales y en el proceso de democratización de los países involucrados en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo. Este nuevo tipo de cooperación internacional que se ha desarrollado en el mundo a partir del último tercio del siglo XX, y que continúa desplegándose en el siglo XXI, presenta características muy particulares respecto a los esfuerzos de democratización que se llevaron a cabo en el siglo XIX y después de la primera y la segunda Guerra Mundial en el siglo XX. Este capítulo tiene como objeto el análisis de la naturaleza distinta, así como de los componentes muy particulares en este nuevo esfuerzo que la humanidad está realizando para conciliar libertad, igualdad, equidad y justicia.

La cooperación internacional en materia electoral está centrada en el aspecto de la democracia representativa que se refiere al acceso democrático al poder. En la década de 1970 inició el proceso de democratización, aunado a la promoción del desarrollo humano, que promovió como nunca antes la apertura de los sistemas políticos y la ampliación del régimen de libertades.[1] A partir de entonces, la parte electoral de la democracia representativa se sitúa como un campo de acción y de estudio específico, que ha dado origen a prácticas, creación de instituciones, centros de investigación,

* Este artículo fue escrito con la colaboración de Isabel Morales, Carolina Varela y Lourdes González.

[1] De 1973 a 2003 transitaron a la democracia 93 países; en la década de 1970 fueron 8 países; en la de 1980, 23 países y de 1990 a 2003 fueron 62 países. Dicho de otra forma, en la década de 1970 vivían en democracia 24.6% de los países en el mundo (Huntington, 1991), en la de 1990, 45% (*ibid.*), y en los primeros años del siglo XXI, 63% (Freedom House, 2004) de los países vive en democracia electoral, o, en su defecto, han tomado importantes medidas orientadas a garantizar elecciones democráticas. De los 191 países miembros de las Naciones Unidas, en 140 de ellos se llevan a cabo elecciones democráticas con distintos rangos de calidad (PNUD/ONU, 2002: 1).

tanques de pensamiento, asociaciones de expertos y movilización de la sociedad civil, entre otros, para legitimar y mejorar las prácticas democráticas en la organización para acceder al poder.

2. Respuesta de la comunidad internacional

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 dicho proceso. A semejanza de otras áreas de la cooperación internacional, la que se ha dado en materia electoral ha sido capaz de desarrollar instituciones, procedimientos, estrategias, modelos, programas y centros de producción intelectual electoral que han tenido como propósito la cooperación y fortalecimiento de la comunidad internacional para apoyar el proceso de democratización.

Este proceso de creación de instituciones y mecanismos de cooperación e intercambio para impulsar la organización de elecciones limpias y transparentes se ha desarrollado en el ámbito global y sin precedentes, pero fue en América Latina donde se dieron los primeros pasos en esa dirección. La Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA creó en 1980 el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos; posteriormente, con una visión más amplia de éstos, el IIDH creó en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) con el propósito de proporcionar asesoría técnica electoral y promoción de elecciones libres como parte del apoyo al desarrollo de los derechos humanos.

Sobre esta base, Capel desempeño un papel clave en América Latina para crear asociaciones de organismos electorales en Centroamérica (Protocolo de Tikal en 1985), en Sudamérica (Protocolo de Quito en 1989) y en todo el continente americano (Unión Interamericana de Organismos Electorales, Uniore en 1991). Mediante dichas asociaciones se promovieron misiones de observación electoral y asistencia técnica que tenían como objetivo básico la celebración de elecciones limpias y transparentes.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia, como una entidad de la Secretaría General, que estaría a cargo de promover la democracia representativa en el área. Entre 1962 y 1990 la OEA

participó en cerca de 20 operaciones en la región, si bien pequeñas y de muy corta duración.

Por su lado, en 1991 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió una resolución que dio pauta a la creación de la Unidad de Asistencia Electoral para institucionalizar la considerable demanda en materia de observación electoral en todo el mundo. La ONU fue la primera organización en observar elecciones en Corea en 1948, y en las dos décadas posteriores adquirió una importancia considerable en el periodo de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960. Más adelante, entre 1989 y 1992, se atendieron 23 misiones de observación de un total de 30 solicitudes. Los diferentes países buscaban un garante de legitimidad en sus elecciones; en este contexto también cabe destacar el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual cuenta con representación en más de 80 países y ha integrado en su agenda acciones de cooperación en materia electoral.

Europa también ha creado espacios institucionales para la promoción de la democracia y las elecciones libres y confiables, mediante el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE). Estas instituciones empezaron a observar elecciones en la década de 1990, aun cuando con anterioridad ya desarrollaban acciones para fomentar los valores democráticos. A partir de esa década, el Consejo de Europa establece como requisito que sus miembros celebren elecciones periódicas y secretas en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia. Este Consejo desempeñó un papel muy activo en la observación de elecciones en los países de Europa del Este y, años más tarde, la creación de la OSCE en 1973 permitió el establecimiento de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) para desarrollar importantes actividades de observación y asistencia electoral a países de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética.

A semejanza de las agrupaciones de los organismos electorales de América Latina, se organizaron asociaciones de autoridades electorales regionales en Europa, Asia, Oceanía y África, con el propósito de enfrentar problemáticas y compartir soluciones comunes. Fue así como se crearon la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (Association of Central and Eastern European Election Officials, ACEEEO) en 1991, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA) en 1998, la Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (Paci-

fic Island, Australia and New Zealand Electoral Administrators, PIANZEA) en 1997, la Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA) y la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (Association of Caribbean Electoral Organizations, ACEO) en 1998. Cabe señalar que las autoridades electorales de los países que integran estas asociaciones son los principales promotores de la cooperación electoral, no sólo regional y en nombre de estas instancias, sino muchas veces de forma bilateral o en una dinámica de alcance global.

La democratización mundial iniciada en la década de 1970 alcanzó no sólo a los principales organismos internacionales, sino también a la sociedad civil. Es en este ámbito donde se desarrollan con mayor amplitud e intensidad los esfuerzos por promover la democracia representativa y la limpieza de las elecciones. A pesar de su amplitud, variedad e intensidad para asistir a la democracia, la vigencia e institucionalización de este sector es significativamente menor en comparación con la de los organismos internacionales. Sin embargo, conviene destacar a los que por su permanencia han prevalecido y aportado una valiosa ayuda a la democracia y las elecciones.

La organización no gubernamental más antigua en cuanto a su participación en la cooperación internacional electoral es la Comisión Internacional de Juristas (International Commission of Jurists, ICJ), que desde su fundación en 1952 comenzó a trabajar en materia de derechos humanos y, a partir de 1983, realizó ejercicios de observación electoral. Este grupo incorporó a intelectuales y abogados estadunidenses preocupados por el establecimiento de criterios uniformes para la evaluación del proceso electoral mediante una observación electoral técnica y de procedimientos.

En el mismo sentido de promoción de la democracia electoral, otras ONG que vale la pena mencionar son: la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH); la Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD), la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR) y el Centro Carter, que a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente participa en actividades electorales internacionales, fundamentalmente con misiones de observación electoral.

En este contexto, una de las instancias más activas en el medio, dedicada principalmente a la asistencia técnica electoral, es la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Election Systems, IFES), que desde 1987 participa en actividades de democratización en más de ochenta países.

Además de las instancias ya mencionadas, se han integrado a esta red de cooperación electoral instituciones políticas, como los estadunidenses Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI), el Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute, IRI), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) y el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), o bien las alemanas Fundación Friedrich Naumann, Fundación Friedrich Ebert y Fundación Konrad Adenauer, que han desarrollado un amplio trabajo internacional en el campo de la investigación, la observación electoral, la educación cívica y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Cabe destacar el importante papel desempeñado en este ámbito por IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) organismo internacional gubernamental, único en su género que desde su fundación en 1995 ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos y que ha puesto énfasis en temas importantes para la democracia electoral con una visión de mediano y largo plazo. Otra organización intergubernamental en el medio es la Unión Interparlamentaria (Interparliamentary Union), fundada en 1889 y especializada en dar asesoría para el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, que ha realizado diversas misiones de observación electoral y fue pionera en fungir como foro de negociaciones políticas multilaterales.

El sistema internacional que caracteriza y define los términos de la cooperación internacional en materia electoral que hasta aquí hemos abordado, se detalla con mayor precisión en los cuadros V.1 hasta V.5; toda esta red ha sido capaz de atender los requerimientos y las necesidades de los países en transición mediante la construcción, el mejoramiento y el fortalecimiento de sus sistemas y organismos electorales. Para ello ha desplegado un amplio espectro de actividades que, sin embargo, en muchas ocasiones ha caído en duplicaciones y, por ello, perdido efectividad. No obstante, además de trabajar en este sentido, las instituciones que forman este entramado también han podido conformar un movimiento internacional y los principios fundamentales que orientan su acción.

El sistema institucional que compone la cooperación internacional ha venido trabajando con distintas audiencias. Al inicio del proceso de democratización, en la década de 1970, las prioridades nacionales e internacio-

nales estuvieron básicamente centradas en la organización de elecciones para sustituir a los titulares de los poderes públicos, pero no sólo se trataba de la organización de comicios con la participación de partidos, candidatos y medios de comunicación, sino que el interés complementario era que las elecciones fuesen limpias, transparentes y confiables, y que reflejaran con claridad la voluntad popular.

Ante esas circunstancias el sistema institucional dirigió sus esfuerzos hacia los organismos electorales responsables de la organización de los comicios. Era prioritario evitar el fraude electoral, por lo que había que trabajar en todas las actividades incluidas en la infraestructura electoral que garantizaran la limpieza de los comicios.

Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990, se ampliaron el énfasis y el ámbito de acción del sistema institucional para trabajar muy estrechamente con organismos civiles, partidos políticos y medios de comunicación. Si bien el espectro de actores se incrementó, los contenidos de la asistencia técnica giraban en torno a la creación de confianza en las elecciones y en los órganos electorales, con el propósito de erradicar las irregularidades y, en su caso, el fraude electoral.

Es hasta el siglo XXI cuando empieza a darse un cambio fundamental en la asistencia técnica que despliegan los distintos componentes del sistema institucional. Ahora no sólo se trabaja con muy diversos actores, sino también con un cambio de enfoque. Se ha pasado de la búsqueda de confianza a la búsqueda de efectividad. Ahora hay una amplia variedad temática en la que los distintos integrantes del sistema institucional trabajan a favor del fortalecimiento de la democracia electoral.

3. Etapas y acciones de la cooperación internacional en materia electoral

El diseño del sistema internacional de cooperación en materia electoral ha desarrollado su actuación en una amplia variedad de campos temáticos. De esta forma, las acciones de cooperación internacional en materia electoral, se podrían agrupar en cuatro etapas, que veremos a continuación.

CUADRO V.1. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos multilaterales*

Organización	*Datos generales*
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	La Organización de las Naciones Unidas es el más universal de los organismos internacionales promotores de las elecciones, mediante dos brazos principales, siendo el primero el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con oficinas ubicadas en más de 80 países en el mundo.
División de Asistencia Electoral (DAE)	Es el brazo específicamente electoral de la ONU. Para hacer frente a la creciente demanda de asistencia electoral solicitada por los países a las Naciones Unidas, en 1991 la Asamblea General en su resolución 46/137 autorizó al secretario general a designar a un funcionario superior para ejercer como "Punto Focal", que sirviera de apoyo en la coordinación y examen de las peticiones de asistencia electoral. Posteriormente se estableció la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas en abril de 1992, conforme a la resolución de la Asamblea General 46/137 para asesorar al "Punto Focal" en el desarrollo de sus funciones. Su actividad primordial se centra en el análisis de las peticiones de asistencia electoral procedentes de los gobiernos, la realización de las misiones de evaluación de necesidades, la colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral y en la puesta en marcha de los procesos electorales en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Asimismo, la Unidad provee apoyo logístico y asesoría a los grupos de observadores internacionales, facilita la coordinación de la asistencia entre países donantes y organismos del sistema de las Naciones Unidas, mantiene una lista de expertos electorales, organiza conferencias y cursos de capacitación, asesora en la administración de los fondos fiduciarios destinados a apoyar las actividades de la ONU en materia electoral y sirve de memoria institucional de la organización en el campo de la asistencia electoral.

Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD-OEA)	La Asamblea General de la OEA creó en 1990 la UPD, como una entidad de la Secretaría General, encargada de promover la democracia representativa en el área. La principal finalidad de la organización es acompañar los esfuerzos propios de los gobiernos para fortalecer sus procesos democráticos, impulsando la modernización, la autonomía y el desarrollo institucional de sus autoridades electorales en particular y del régimen electoral en general, promoviendo programas que incentiven la cultura cívica y la participación ciudadana, entre otros. Asimismo coordina misiones de asistencia y observación electoral y enfatiza la importancia de la cooperación internacional para lograr el fortalecimiento de la democracia en la región.
Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OIDDH-OSCE)	Esta oficina fue creada en 1990 y tiene su sede en Varsovia, Polonia. Los estados participantes de la OSCE consideraron que la seguridad exige algo más que la mera ausencia de guerra, por lo que la creación y el mantenimiento de un entorno seguro deben ir más allá de la resolución de problemas políticos o militares. De ahí que el concepto de seguridad de la OSCE también incluya como parte integrante la protección a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, así como cuestiones económicas y ambientales. Este concepto se remonta al Acta Final de Helsinki de 1975, documento fundacional de la institución de la que derivó la OSCE, y que fue la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. Desde entonces, este concepto ha evolucionado y ha pasado de concentrarse en la seguridad de los estados y gobiernos a abarcar una forma más completa de seguridad individual de las personas, lo que la OSCE denomina "la dimensión humana". La OIDDH es la principal institución de la OSCE responsable de esta dimensión humana. El Documento de Helsinki de 1992 define el mandato de la OIDDH como la asistencia a los 55 estados participantes de la OSCE con el fin de "asegurar el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades individuales, el respeto del Estado de derecho, la promoción de los principios democráticos, así como la creación, fortalecimiento y protección de las instituciones democráticas, aunado al fomento de la tolerancia en las sociedades."

CUADRO V.2. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: asociaciones de autoridades electorales*

Organización	*Datos generales*
Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore)	Esta asociación incorpora a casi la totalidad de autoridades electorales en el continente. Fue creada en 1991 e integra a su vez a los miembros de dos asociaciones subregionales, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal)[a] y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito). Tanto la Uniore como los dos protocolos tienen entre otros objetivos fortalecer la capacidad de las instituciones electorales, fomentar la observación técnica de elecciones y compartir conocimiento, información y experiencia en la administración de elecciones.
Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO)	La Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este está integrada por 21 países[b] y se fundó en 1991 con el propósito de fungir como un foro de intercambio de información sobre elecciones y procesos políticos entre autoridades, funcionarios y expertos electorales. Su objetivo es promover elecciones libres y transparentes, el buen gobierno y la democracia.
Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA)	Se creó en 1997 y la integran autoridades electorales de 12 estados miembros.[c] Esta asociación promueve en Asia elecciones abiertas y transparentes, organismos de gestión electoral independientes e imparciales, profesionalización de las autoridades electorales y participación del ciudadano en el proceso electoral y cívico (IFES, UN-DESA, IIDEA, 2004: 1). Su trabajo se ha enfocado a la creación de un foro independiente para intercambiar información entre órganos electorales de la región, la discusión de los caminos y acciones para realizar elecciones democráticas, abiertas y transparentes, la implantación de tecnología de vanguardia, elevar el nivel profesional, la independencia de los órganos electorales y fortalecer las garantías de los derechos y libertades electorales.
Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (ACEO)	Se creó en 1998 y la integran autoridades electorales de 21 países.[d] Sus objetivos se centran en dar seguimiento a los procesos democráticos de sus integrantes, promover la cooperación y la asistencia mutua, fortalecer las organizaciones electorales y la confianza de la sociedad civil.

Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA)	Se creó en 1994, tiene como miembros a las autoridades electorales de 19 países[e] y algunas ONG dedicadas a la promoción de los derechos humanos en calidad de miembros asociados.[f] La AAEA es una organización regional dedicada a la profesionalización de la administración de las elecciones en África mediante el intercambio de información y el establecimiento de una red regional que ha asistido a sus miembros para la organización de elecciones multipartidistas, la creación de comisiones electorales autónomas e independientes, así como para evitar conflictos pos electorales y resolverlos en caso de que ocurran.
Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA)	Se creó en 1997, tiene 17 miembros[g] y sus objetivos son alentar el flujo de información en relación con sus calendarios electorales entre los miembros, fomentar la asistencia técnica mediante la verificación de la planeación y capacitación del personal de las elecciones, la promoción de la transparencia y el perfeccionamiento de la rendición de cuentas, entre otros.

[a] Con el auspicio y promoción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se crea en junio de 1985 la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y, en agosto de 1989, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, asociaciones conocidas también como Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito, respectivamente, haciendo referencia a las ciudades donde los organismos electorales de los diferentes países signatarios formalizaron la creación de estos instrumentos de cooperación.

[b] Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Turquía y Ucrania.

[c] Manila, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka, Taiwán, Tayikistán, Bangladesh, India, Kazajistán, Kirgistán, Mongolia y Nepal.

[d] Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Curazao, Republica Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Isla Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

[e] Benín, Burkina Faso, República Centroafricana, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Kenia, Lesoto, Liberia, Malí, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uganda y Zimbabue.

[f] Cercude, GERDDES (Groupe d'Études et de Recherches sur la Démocratie et le Développement Economique et Social), el Ins-tituto de Encuentros Económicos, el Instituto para la Educación en Democracia, el Equipo de Monitoreo Independiente de Zambia, Zim Rights, y el IISEEM (International Institute for the Study of Election and Election Management).

[g] Samoa Americana, Australia, Islas Cook, Fiji, Polinesia Francesa, Guam, Kiribati, Micronesia, Nueva Zelanda, Nueva Caledonia, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga y Vanuatu.

CUADRO V.3. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: institutos políticos*

Organización	*Datos generales*
Instituto Internacional Republicano (IRI)	El International Republican Institute fue fundado en 1983, como una organización no lucrativa dedicada al desarrollo de la democracia, y está basada en los principios de igualdad y libertad individual. Está enfocado a proveer asistencia técnica a los países que aspiran ser democracias completas y ha asistido a varios en temas de reforma electoral. Otras áreas en las que ha otorgado asistencia son el fortalecimiento de partidos políticos, la reforma de la administración electoral de algunos países africanos y asiáticos y programas de educación cívica. También ha realizado varias misiones de observación electoral.
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDIIA)	El National Democratic Institute for International Affairs, fundado en 1983, con sede en Washington, D.C., ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDIIA trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno.
Fundación Friedrich Naumann	El objetivo esencial del trabajo de la Fundación Naumann, tanto en Alemania como en el ámbito internacional, es dar validez al principio de libertad con dignidad y responsabilidad. En tal sentido colabora con otras instituciones para la elaboración de soluciones individuales a los problemas locales. Como fundación que fomenta la política liberal, la Fundación Friedrich Naumann aboga por la libertad de opinión y de acción, en todos los ámbitos de la vida y en el mundo. El cometido de la Fundación Naumann en su trabajo internacional es fomentar estructuras democráticas, de libre mercado y de Estado de derecho, aspirando a que cada vez más personas vivan en una sociedad liberal y democrática.[a]
Fundación Friedrich Ebert	La Fundación Friedrich Ebert, creada en 1925, es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y valores de la democracia social. Un área de trabajo muy importante para la Fundación Ebert es la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cuenta con oficinas en Europa, Estados Unidos, Canadá, África, Asia y Oceanía. Sus principales objetivos son contribuir a establecer las estructuras democráticas mediante la participación de múltiples grupos sociales, fomentar las reformas económicas y una política orientada a la justicia social y la definición de bases democráticas conjuntas relacionadas con el desarrollo sociopolítico.[b]

Fundación Konrad Adenauer	La Fundación Konrad Adenauer es una organización política alemana fundada en 1964, que se inspira y compromete con el pensamiento y movimiento demócrata cristiano. En materia de cooperación internacional, la Fundación Adenauer trabaja actualmente en más de 100 países de África, América Latina, Asia, Europa, el Cercano Oriente y Norteamérica, donde 85 expertos desarrollan más de 200 proyectos y programas. Los fondos correspondientes provienen del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La meta de Alemania y el propósito fundamental de los proyectos es fomentar siempre la democracia y el desarrollo, contribuir al entendimiento más allá de las fronteras nacionales y las barreras culturales, ofrecer ayuda y luchar contra las causas de la pobreza y la destrucción del ambiente.[c]
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	La United States Agency International Development es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de Estados Unidos en todo el mundo, con sede en Washington, D.C. y fundada en 1961 por John F. Kennedy. A partir de ese momento, la USAID ha sido el principal órgano de Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas. Entre las actividades que ha llevado a cabo están: asistencia en administración electoral, entrenamiento de observadores locales, fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica, promoción de la participación de las mujeres, fortalecimiento de legislaturas, mediadora de conflictos electorales, y también ha realizado misiones de observación electoral.
Fondo Nacional para la Democracia (NED)	La organización National Endowment for Democracy fue establecida por el Congreso de Estados Unidos en 1983 como un cuerpo autónomo para apoyar iniciativas de democratización en todo el mundo. Ha otorgado asistencia en los siguientes rubros: administración electoral, capacitación de observadores locales, fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica, participación de las mujeres, apoyo a grupos civiles y asesoría en reformas electorales. Además, es la institución encargada de canalizar fondos hacia las siguientes organizaciones: International Republican Institute (IRI), National Democratic Institute for International Affairs (NDIIA), Center for International Private Enterprise (CIPE) y American Center for International Labor Solidarity (ACILS).

[a] http://www.fnst.de/webcom/show_article.php/_c-782/_nr-2/_lkm-1156/i.html.
[b] http://www.fesmex.org/quienes.htm.
[c] http://www.kas.org.ar.

CUADRO V.4. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos no gubernamentales*

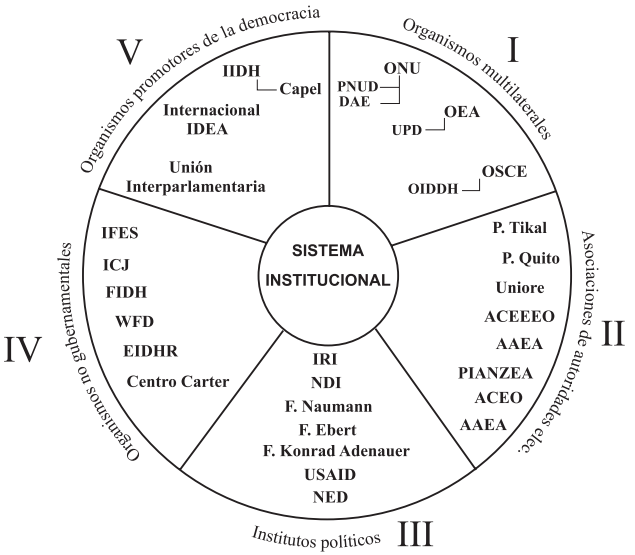
Organización	*Datos generales*
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Con énfasis en la asistencia técnica electoral más que en la observación de elecciones, la International Foundation for Electoral Systems participa significativamente, desde 1987, en actividades de democratización en todo el mundo. Tiene su sede en Washington, D.C.
Comisión Internacional de Juristas (ICJ)	La International Commission of Jurists es una organización no gubernamental con sede en Ginebra. Desde 1952, se especializa en brindar asistencia en reformas legales relacionadas con derechos humanos, y en la creación de comisiones de derechos humanos. También organiza misiones de observación relacionadas con derechos humanos (incluyendo, los derechos civiles y políticos). Asimismo, la ICJ ha desempeñado un papel fundamental en el establecimiento de normas internacionales y en su puesta en práctica, realizando actividades pioneras, como observaciones judiciales, misiones de investigación, denuncias públicas y diplomacia silenciosa, la ICJ ejerce un papel vital en la promoción de la justicia.
Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)	La FIDH tiene su sede en París, Francia. Es una organización internacional de reconocida trayectoria, de carácter no gubernamental, apolítica, no confesional ni lucrativa, que tiene como objetivo promover la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales para la protección de estos derechos. La FIDH reúne 141 organizaciones de derechos humanos en alrededor de 100 países. Como parte de su mandato, la FIDH lleva a cabo periódicamente misiones internacionales de investigación y observación judicial, cuyo objeto es proveer a la opinión pública y a las orga-

	nizaciones internacionales de elementos de juicio sobre violaciones a los derechos humanos, contribuir a mejorar los estándares de promoción y protección de estos derechos y contribuir a la protección de las víctimas y el fortalecimiento de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.
Fundación para la Democracia Westminster (WFD)	La Westminster Foundation for Democracy se fundó en 1992 y tiene su sede en Londres. Ha desempeñado una importante actividad en la construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas en diversos países. Asimismo, ha brindado asesoría en temas de educación cívica y en otros ámbitos de la asistencia técnica, como el apoyo a partidos políticos y a otras organizaciones no gubernamentales políticas. Es importante mencionar que es independiente del gobierno británico.
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)	La European Initiative for Democracy and Human Righs es una ONG regional fundada en 1994 con sede en Bruselas. Ha realizado una importante promoción en el área de derechos humanos y la consolidación de la democracia. Asimismo, ha participado en múltiples misiones de observación electoral.
Centro Carter	El Centro Carter es una organización no gubernamental con sede en Atlanta. Se fundó en 1982 y entre sus principales acciones de promoción de la democracia se encuentran sus misiones de observación. A partir de 1989, el Centro Carter ha observado 59 elecciones en 25 países. Asimismo, fungió como mediador de conflictos en Sudán y en Uganda en 1995. Ha iniciado actividades de educación cívica en otros países.

CUADRO V.5. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos promotores de la democracia*

Organización	*Datos generales*
Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH-Capel	El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) es un programa especializado del IIDH creado en 1983, con sede en San José de Costa Rica, que sustenta su acción en el principio de las elecciones libres como parte esencial de los derechos humanos y condición de la democracia. Sus fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones con un enfoque multidisciplinario, labor que realiza con organismos electorales, gobiernos, sociedad civil y partidos políticos de diferentes países. Asimismo funge como Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal) de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore)
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA)	Creado en 1995, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual acerca de los principales temas electorales contemporáneos. Es un organismo que en materia de asistencia técnica extiende sus actividades al ámbito de la educación cívica. Con sede en Estocolmo, IDEA ha venido a llenar un vacío en el campo de la producción e investigación informativa en el campo de las elecciones, códigos de ética, análisis comparado y discusión internacional de los principales temas de la agenda internacional.
Unión Interparlamentaria	La Inter-Parliamentary Union es una organización intergubernamental con sede en Ginebra. Se fundó en 1889 y se ha especializado en brindar asesoría en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias. También ha realizado misiones de observación electoral en diversos países. Cabe destacar que fue el primer foro permanente para negociaciones políticas multilaterales, especialmente porque se basa en el principio de la cooperación.

GRÁFICA V.1. *Cooperación internacional en materia electoral*



3.1. Primera etapa: la descolonización (1950-1960). Antecedentes de la cooperación internacional en materia electoral

La participación de la comunidad internacional en procesos electorales tiene como antecedente importante el periodo de descolonización (las décadas de 1950 y 1960), cuando la Organización de las Naciones Unidas y organismos regionales supervisaron la celebración de referéndum sobre los procesos de independencia en las colonias, principalmente en el continente africano. Los referéndum fueron organizados por el administrador colonial, y el papel de la ONU consistió en supervisar que fueran conducidos de manera transparente y limpia (Robin Ludwig, 2001: 3). La garantía de que los procesos de referéndum fuesen organizados de manera limpia y libre de fraude, coadyuvó a crear nuevas condiciones de paz y estabilidad política en los procesos de liberalización. La ONU realizó más de 30 misiones entre 1956 y 1960.[2]

La actividad internacional en este periodo estableció los antecedentes fundamentales y primarios de la cooperación internacional en materia

[2] http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust2.htm

electoral. El problema que prevalecía en los países que aspiraban a su independencia radicaba en los mecanismos y procedimientos para garantizarla. Quedaba la opción armada para obtener la independencia, o bien los mecanismos electorales, como referéndum, plebiscitos y elecciones generales. El factor internacional desempeñaba el papel de mediador neutral capaz de garantizar la imparcialidad y limpieza de las elecciones mediante la observación electoral.

La observación electoral constituyó el primer aporte de la comunidad internacional para coadyuvar en los procesos de democratización en sus diferentes etapas. La observación fue fundamental para inhibir y, en su caso, disuadir a los actores que apostaban al fraude electoral. La observación sería el instrumento pionero que daría margen a la creación de muy variados caminos para que la comunidad internacional participara en los procesos de democratización de los distintos países, sin menoscabo de su soberanía e independencia.

3.2. Segunda etapa. Fortalecimiento de la infraestructura electoral (1970-1990)

El proceso de democratización iniciado en la década de 1970, abarcó varios países de América Latina, África y Asia. El requerimiento fundamental que se planteó en términos democráticos, fue coadyuvar a la celebración de elecciones limpias. En la mayoría de los países involucrados en la democratización había un reclamo ciudadano y político por denuncias de fraude e irregularidades electorales que alteraban la voluntad popular. Por consiguiente, el objetivo principal era crear diferentes mecanismos y estrategias que contribuyeran a celebrar elecciones confiables.

Como se mencionó en la primera etapa, relativa a la cooperación internacional en materia electoral, la observación electoral tuvo un papel fundamental en este sentido. Una buena parte de las organizaciones que integran el sistema institucional diseñó distintos programas de observación electoral. Se crearon metodologías y sistemas de organización para la observación que podían ser fijos o móviles, diferentes estrategias de capacitación, material documental y recursos multimedia que facilitaran la preparación masiva de observadores electorales, entre otras.

También los organismos internacionales interesados en la cooperación electoral internacional exploraron la pertinencia de llevar a cabo la observación con perfiles políticos, académicos y sociales muy diversos. En un

principio se privilegió el perfil de imparcialidad para integrar las misiones de observación. Para ello se recurrió a académicos, líderes de opinión con reconocido prestigio, asociaciones de profesionales, autoridades electorales y distinguidas personalidades con el propósito de crear un contexto de exigencia en el país observado en relación con la celebración de elecciones limpias y transparentes.

No obstante, la observación electoral no era el único camino por el cual podía fomentarse la celebración de elecciones limpias y transparentes. Había una percepción más técnica en cuanto a fortalecer lo que se ha llamado la "infraestructura electoral", orientada a este mismo propósito. En esta etapa, que abarca las décadas de 1970 y de 1980, se realizó un importante trabajo de asesoría técnica sobre el registro electoral y, en su caso, los registros civiles utilizados para la celebración de elecciones. Asimismo, hubo un trabajo muy amplio y variado respecto de los materiales electorales y la logística de la elección; se establecieron medidas de seguridad para evitar el doble voto, el uso de papel seguridad para imprimir boletas y documentación electoral, tinta indeleble y la capacitación de los miembros que administran la votación en las mesas receptoras de voto o centros de votación.

Por otra parte, también se trabajó para ofrecer mecanismos jurídicos que aseguraran los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos. Asimismo, se desarrollaron los primeros ejercicios de justicia electoral en el campo de la cooperación electoral internacional.

Esta amplia gama de actividades que se desarrolló en una segunda etapa de la cooperación internacional en materia electoral tuvo, en términos generales, aplicación en la mayoría de los países que participaron en los procesos de democratización. Sin embargo, la asistencia técnica en el campo electoral tuvo, a partir de entonces, un desarrollo diferenciado. La credibilidad en las elecciones, así como el mejoramiento de los sistemas electorales, tuvo un grado de avance que dependía directamente de las condiciones políticas internas, de la cultura del país y del grado de profesionalización de las instituciones político-electorales.

3.3. Tercera etapa. Fortalecimiento institucional y condiciones de la competencia (1990-2000)

El desarrollo de la cooperación internacional en materia electoral tuvo al término de la Guerra Fría un nuevo factor que no sólo amplió su capacidad de

acción, sino que generalizó el interés por llevar a cabo elecciones democráticas que le dieran una nueva base de legitimidad a los titulares de los poderes públicos. El fin de la Guerra Fría trajo consigo no sólo el cambio en el eje de las relaciones internacionales, es decir, de la seguridad a la democracia, sino también la incorporación de la mayor parte de los países que vivieron bajo el signo del socialismo real en los últimos 50 años al proceso de democratización.

En esta etapa empieza a establecerse una diferenciación en el campo de acción de la cooperación internacional en materia electoral. Mientras América Latina consolidaba y mejoraba sus sistemas de elección, Europa del Este iniciaba su incursión en los ejercicios de observación y en el cuidado de la infraestructura electoral. África, por su parte, ha evolucionado a otro ritmo en lo que se refiere a la infraestructura electoral, debido a que los procesos de formación y consolidación de estados nacionales apuntan hacia una dirección diferente, mientras que Asia ha presentado una incorporación paulatina al proceso de democratización.

La década de 1990 puede considerarse como la etapa de auge de la democracia pluralista en el mundo, durante la cual se hicieron adecuaciones a los temas tradicionales de la infraestructura institucional. Por ejemplo, para la observación electoral se amplió el grado de acción más allá del día de la elección, al considerarse también los actos preparatorios y posteriores a la jornada electoral. En otros casos se consideró el gradual y creciente uso de la tecnología en el padrón electoral e incluso el avance de algunos países hacia el voto electrónico.

En esta tercera etapa de la cooperación en materia electoral, además de llevar a cabo adecuaciones como las señaladas, se empezó a incorporar nuevos temas, los cuales contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y de los procedimientos electorales democráticos. Probablemente uno de los temas de mayor atención para la asistencia electoral en esta década fue el de las condiciones de la competencia. En algunos países, sobre todo en América Latina, empezaron gradualmente a sustituirse o a ampliarse los temas de la agenda electoral en relación con la financiación de la política y del acceso a los medios masivos de comunicación para promover la oferta política de los partidos y candidatos y se dio un gran interés por conocer los diferentes modelos del mundo, con el propósito de buscar adaptaciones que permitieran fortalecer el sistema de partidos.

En esta tercera etapa la atención ya no se centra en los temas que se refieren al régimen electoral, sino también en lo que se refiere al sistema de

partidos políticos. También empieza a cobrar interés la educación cívica a través de los organismos electorales, precisamente porque para contribuir al fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas se requiere un esfuerzo integral y profundo de educación cívica.

Al margen de todo el sistema de organización electoral empiezan a desarrollarse nuevas prácticas en materia de justicia electoral y de persecución de delitos electorales. A medida que el régimen electoral se va consolidando sobre bases de efectividad y confianza, empiezan a manifestarse una serie de resoluciones para dirimir controversias entre los actores políticos. En esta década se establecen las bases institucionales, así como la producción de una normatividad para regular tales acciones. Es en esta misma ruta de innovaciones donde se inscriben los nuevos espacios institucionales para aplicar sanciones ante eventuales violaciones a la legislación electoral.

También en esta etapa hay un importante despliegue de esfuerzos para fortalecer los organismos electorales en cuanto al perfil que deben tener los titulares de los órganos de dirección, un servicio electoral tendiente a establecer bases para su profesionalización y permanencia en el cargo, así como la participación de otros poderes en la designación de los funcionarios electorales.

Ante este despliegue de actividades que se presenta en el campo de la democracia representativa, el sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral ha actuado de manera muy descentralizada y autónoma, en función del mandato de cada institución y organismo internacional, así como de los recursos a los cuales tiene acceso por parte de la comunidad internacional, principalmente a través de los mecanismos multilaterales y de países que se han identificado como donantes tradicionales en asuntos de democracia y elecciones, como Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, Noruega, la Unión Europea y Japón (IIDEA, 2003).

3.4. Cuarta etapa. Calidad, costo de las elecciones y justicia electoral (de 2000 a la fecha)

La convención adoptada para clasificar esta cuarta etapa dentro de la cooperación internacional en materia electoral obedece principalmente a una combinación de factores. En primer lugar, el proceso de democratización no ha sido uniforme y lineal en los 140 países donde se han llevado a cabo elecciones. En los 95 países que han tenido una transición de regímenes

autoritarios a democráticos, cada uno presenta requerimientos y necesidades muy particulares para el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones y prácticas democráticas.

Algunos países de África se encuentran aún en el diseño e instrumentación de planes que se refieren a la primera y segunda etapas, es decir, a la observación electoral y al conjunto de materias incluidas en la llamada "infraestructura electoral". En los países de la ex Unión Soviética hoy independientes está presente la discusión política por tener elecciones libres y transparentes y la credibilidad de las instancias que las realizan, si bien simultáneamente hay importantes esfuerzos por fortalecer un sistema de partidos. Así, hay en el mundo una agenda para la discusión sobre la democracia electoral que abarca algunos temas de la infraestructura electoral y, al mismo tiempo, otros relativos a la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por su parte, en América Latina se encuentra un amplio espectro de temas para ampliar y fortalecer su democracia representativa. Se discute desde el diseño de nuevos sistemas electorales, la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el acceso de estos a los medios de comunicación, las cuotas de género, los temas indígenas, las facilidades para que los electores con necesidades especiales o capacidades diferentes emitan su voto, el voto en el extranjero (véase el cap. XII), el voto electrónico (véase el cap. XXXVIII) y la documentación y materiales electorales, entre otros.

La experiencia acumulada en la organización de elecciones y la cooperación internacional en estos temas ha dado como resultado la identificación de asuntos prioritarios para la democracia electoral. Uno de ellos es la legislación de la administración y de la organización de elecciones, en la que influyen factores tales como el uso de nuevas tecnologías y la nueva correlación de fuerzas políticas.

Sin embargo, hay una serie de temas que podrían identificarse como propios de esta última etapa de la cooperación internacional, entre los que destacan el papel que tiene el dinero en la financiación de las campañas y de los partidos políticos (véase el cap. XXIX) y, lo que es más, ahora hay un reclamo de la sociedad por transparentar fuente, destino y monto de los recursos utilizados. El otro tema que está siendo ampliamente discutido no sólo en los países que hicieron su transición a la democracia, sino incluso en las democracias consolidadas, es la función de los medios de comunicación en los procesos democráticos (véase el cap. XXX). Probablemente en estos temas de

dinero y medios de comunicación y su papel en las elecciones esté el núcleo del debate político para lograr una democracia sana y transparente.

Un punto que todavía no termina por desarrollar un amplio espacio de acción es el que se refiere a la educación cívica. La primera novedad ocurrió en la década de 1980, cuando los ministerios de Educación Pública dejaron de tener el monopolio de esta actividad ante la magnitud del reto que esto representaba, y gradualmente se han venido sumando los organismos electorales para complementar y desarrollar las tareas dirigidas a la preparación de niños y jóvenes en las prácticas democráticas, en un marco de respeto a la dignidad humana.

La educación cívica es uno de los temas favoritos de las instituciones que integran la red de cooperación internacional en materia electoral. Los programas que desarrollan se llevan a cabo con ONG, medios de comunicación, pequeños grupos familiares, partidos políticos, líderes de opinión y centros de investigación y de educación superior.

Otro tema de reciente interés por parte de la red de cooperación internacional en materia electoral es el fortalecimiento de los partidos políticos. Las propias instituciones que promueven la cooperación internacional han visto la importancia de insistir cuando menos en dos aspectos, fundamentalmente para fortalecer la democracia representativa en un país. Por un lado, trabajar el conjunto de temas incluidos en el sistema electoral y, por otra parte, en las actividades que tienden a fortalecer al sistema de partidos políticos. De hecho, algunos organismos internacionales han planteado la posibilidad de trabajar en una perspectiva triple, es decir, que abarque al régimen electoral, al sistema de partidos y al sistema de gobierno. Ello repercutiría en bases más firmes para la construcción y consolidación de la democracia en un determinado país.

En lo que se refiere al fortalecimiento de los partidos políticos, las acciones de cooperación internacional en materia electoral han empezado a ocuparse de aspectos como la democracia interna de los partidos, la transparencia de sus finanzas, la calidad de las campañas políticas, las agendas de gobierno y la gobernabilidad democrática, entre otros.

Finalmente, otro de los nuevos temas que tiende a mejorar la calidad de las elecciones y a disminuir sus costos tiene que ver con el diseño de sistemas de planeación estratégica que hagan más efectiva la administración electoral. Es un asunto que tiene que ver no sólo con el uso de la tecnología, métodos y procedimientos, sino con una visión integral del régimen electoral que busque obtener y consolidar la confianza de los actores polí-

ticos fundamentales. El uso de la planeación estratégica permitirá evaluar y orientar adecuadamente el uso de la tecnología y de la modernización de las distintas fases y etapas de la organización comicial.

4. Consideraciones finales

1. El acompañamiento técnico, metodológico, organizacional y de legitimación de los procesos de transición democrática mediante la cooperación internacional en materia electoral se ha convertido en un elemento novedoso en diversos países, desde el siglo XIX y hasta a la fecha. Los temas de política interior y los que se refieren a la democratización de los países se han internacionalizado en esta tercera ola democratizadora que dio inicio en la década de 1970. Los cambios de régimen del autoritarismo a la democracia dejaron de ser un asunto exclusivamente circunscrito a la política interior; en el siglo XXI también son de incumbencia, relevancia y participación de la política internacional en los asuntos internos de los países, sin vulnerar la capacidad de decisión de cada uno de ellos. Más bien hay un acompañamiento en el fortalecimiento de la soberanía interna en el diseño y construcción de la democracia representativa contemporánea.

2. A pesar de las ventajas y aportes del intercambio que se da en el plano internacional hacia los procesos de democratización, actualmente se hace necesario un ordenamiento en las acciones que desarrollan las distintas instituciones que integran la red mundial de cooperación en materia electoral. El sistema internacional de cooperación, que tuvo origen a partir de la expansión de la democracia representativa en su estrecho vínculo con los derechos humanos, fue creado a partir de necesidades locales y regionales que ofrecieran a las relaciones internacionales una salida institucional a los diferentes conflictos que se presentaron en las transiciones democráticas en la disputa por el poder. Por lo tanto, el sistema internacional es altamente descentralizado. Esto fue muy positivo y necesario en los últimos 25 años; sin embargo, los requerimientos y necesidades de los procesos de transición y de consolidación democrática requieren de un sistema internacional de cooperación en materia electoral más ordenado, con el propósito de fortalecer las instituciones democráticas y, al mismo tiempo, maximizar los recursos y las oportunidades que ofrece la cooperación.

3. El sistema institucional de cooperación ha dado importantes productos y resultados en más de los 93 países que llevaron a cabo su transi-

ción democrática. Incluso se ha llegado a plantear la necesidad de un sistema de cooperación entre las autoridades electorales de Europa occidental, quienes poseen una de las mayores experiencias democráticas en el mundo. Sin embargo, debido a la ausencia de criterios internacionales para esta cooperación, es difícil utilizar las bondades de este sistema institucional, por lo que se han empezado a presentar duplicidades y disputas por regiones o áreas de interés político, lo cual obstaculiza o retrasa el fortalecimiento de las instituciones responsables de impulsar o consolidar la transición democrática.

4. La cooperación internacional electoral del siglo XXI exige el diseño de nuevas metodologías para realizar su trabajo. En muchas de las acciones que se llevan a cabo hay una ausencia de rigor, como si se estuvieran generalizando los diagnósticos. Si bien contemplamos la existencia de tópicos comunes, la realidad política y social en la que se da cada uno de ellos debe ser considerada en el diseño de la cooperación. La cooperación internacional contemporánea también requiere de innovación tanto en el diagnóstico como en las acciones a desarrollar, al igual que la financiación de la misma. El paternalismo en materia de cooperación electoral internacional genera más problemas de los que pretende resolver; se requieren nuevos esquemas de evaluación, de cooperación y de desarrollo, los cuales deben ser diseñados en forma conjunta tanto por las instituciones que integran el sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral, como de los actores que recibirán el beneficio y la acción de esta última.

5. Los procesos de consolidación democrática del siglo XXI ofrecen una oportunidad al sistema de intercambio internacional en materia electoral para revisar en su conjunto el sistema integral de cooperación mundial. Las tres etapas de la cooperación han mostrado que no basta atender única y exclusivamente el sistema electoral para resolver problemas de gobernabilidad; esto es indispensable, pero insuficiente. La propia experiencia internacional ha mostrado que es necesario integrar en el plan de cooperación el fortalecimiento del sistema de partidos y del sistema de gobierno. La democracia representativa nos ayuda a resolver muchos problemas, pero siempre estará en permanente déficit si no va acompañada de acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer los partidos políticos y la gobernabilidad democrática.

VI. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. BASES LEGALES, ESTATUS, MECANISMOS DE REFORMA

MATTHIAS CATÓN,
DANIEL SABSAY Y BERNHARD THIBAUT

1. FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA

El derecho electoral está determinado en la Constitución, en la legislación electoral en sentido estricto, —que consiste en una o varias normas—, y, por último, en la reglamentación de dicha normativa, cuyo número puede ser muy elevado. Estas tres fuentes se completan a su vez con las decisiones que adoptan las autoridades para aplicarlas en materia electoral. El propósito de este artículo es ofrecer una síntesis de cómo están regulados los distintos aspectos del derecho electoral. En nuestra exposición utilizaremos ante todo la Constitución de cada país, debido a que las otras fuentes se abordan en detalle en los capítulos dedicados a un aspecto concreto. Además incluimos en nuestro análisis la ley electoral (o las leyes electorales, si hay más de una). No se incluyen las leyes de partidos políticos.

1.1. Normas constitucionales en materia electoral

La magnitud y el detalle de la temática electoral incluida en la Constitución depende de la técnica legislativa que se utilice al respecto. En tal sentido hay dos posturas: la primera considera que la Constitución debe abarcar de manera analítica y con el mayor detalle posible todos los aspectos fundamentales; la segunda, por el contrario, sostiene que la Constitución sólo debe fijar pautas generales, dejando los detalles para la legislación ordinaria. Esta idea se apoya en el principio de que la Constitución es una norma que ha sido redactada para durar en el tiempo.

Aunque prácticamente todas las constituciones de América Latina son bastante detalladas —sobre todo en comparación con las de los países europeos—, el grado de regulación electoral varía considerablemente (véase

los cuadros VI.1 y VI.2). Sin embargo, como tendencia general, gran parte de las constituciones latinoamericanas son mucho más detalladas en materia electoral que sus homónimas europeas. Una parte sustancial del derecho electoral se encuentra en la Constitución de prácticamente todos los países considerados. Esta particularidad del derecho electoral latinoamericano no debiera sorprendernos. El Constituyente latinoamericano ha privilegiado el desarrollo de un esquema de garantías sobre las necesidades de transformación a lo largo del tiempo. Respecto a las distintas áreas del derecho electoral encontramos cuatro formas de distribución entre Constitución y ley electoral: un aspecto puede ser *a)* regulado únicamente en la Constitución, *b)* definido en términos básicos en la Constitución y más detalladamente en la ley electoral, *c)* definido enteramente en la Constitución y repetido en la ley electoral y *d)* regulado únicamente en la ley electoral.

Si preguntamos por las regulaciones básicas en materia electoral, es evidente que algunas tienen que estar contenidas en las leyes fundamentales. Todas las constituciones deben incluir normas relativas a los derechos políticos —y deberes, respectivamente—, en cuyo centro se encuentran las condiciones generales del derecho al sufragio activo y pasivo y las posibilidades que tienen los ciudadanos de participar en la toma de decisiones políticas. Los 19 países latinoamericanos regulan este aspecto en su Constitución. Mientras que en algunos países los derechos políticos también aparecen en la ley electoral, Argentina es el único país donde la definición de quiénes son los electores no se encuentra en la Constitución sino solamente en la ley electoral.

También las eventuales formas de participación directa mediante referéndum, plebiscito, iniciativa popular, etc., forman parte de los derechos políticos fundamentales y, en este sentido, tienden a estar plasmadas en el campo constitucional. En nueve de los once países que prevén elementos de democracia directa, este aspecto aparece en la Constitución; sólo Nicaragua y Panamá lo limitan a la ley electoral.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas los derechos políticos están regulados en un capítulo separado. Sólo en Argentina y Chile están englobados entre los otros derechos individuales. En lo que atañe a la sustancia de las normas, cabe señalar que hay una tendencia generalizada a establecer como único requisito para ser elector el haber alcanzado los 18 años de edad. En algunos casos, el Constituyente incluso refuerza expresamente esta situación mediante otras expresiones; por ejemplo, la Constitución boliviana dispone en su artículo 41 que "son ciudadanos los bolivia-

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales vigentes*

País	*Constitución*	*Ley(es) electoral(es)*
Argentina	Constitución de 1853, reformada en 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994	Código Electoral de 1983 (Decreto 2.135), modificado por leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444 y 24.904
Bolivia	Constitución Política del Estado (Ley No. 1617) de 1995	Código Electoral (Ley 1984) de 2001, modificado por leyes 2006, 2232, 2282
Brasil	Constituição Federal de 1988	Ley 9.504 de 1997
Chile	Constitución Política de la República de Chile de 1980 (modificada)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones y Escrutinios (Ley 18.700) de 1988, modificada por leyes 18.733, 18.799, 18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438 y 19.654; Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley 18.556) de 1986, modificada por leyes 18.583, 18.604, 18.655, 18.822, 18.825 y 18.963; Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones (Ley 18.460) de 1985, modificada por leyes 18.604, 18.741, 18.911, 18.963 y 19.643
Colombia	Constitución Política de Colombia de 1991	Ley 134 de 1994; Ley 403 de 1997
Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, última modificación en 2001	Código Electoral (Ley 1536); Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones (Ley 3504/65)
Cuba	Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002	Ley Electoral 72 de 1992
Ecuador	Constitución Política de Ecuador de 1998	Ley Electoral 59 de 1986, modificada en 2000
El Salvador	Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, última modificación en 2000	Código Electoral de El Salvador de 1992, última modificación en 2000
Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, modificada en 1993	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1) de 1985 (modificada)

CUADRO VI.1. *Constituciones y leyes electorales... (conclusión)*

País	*Constitución*	*Ley(es) electoral(es)*
Honduras	Constitución de la República de Honduras (Decreto 131) de 1982, modificada en 1999	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, modificada en 1982, 1984, 1986, 1989, 1991 y 1992
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (modificada)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990
Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, modificada en 1995 y 2000	Ley Electoral de Nicaragua de 2000
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada en 1978, 1983, 1993 y 1994	Código Electoral de 1978, modificado en 1992, 1993, 1997 y 2002
Paraguay	Constitución de la República de Paraguay de 1992	Código Electoral Paraguayo (Ley 834) de 1996, modificado en 2001; Ley 635 sobre la Justicia Electoral de 1995, modificada en 1995 y 1998
Perú	Constitución Política del Perú de 1993, modificada en 1995	Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) de 1997; Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864) de 1997; Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300) de 1994; Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683) de 2002
República Dominicana	Constitución Política de la República Dominicana de 2002	Ley Electoral 275 de 1997
Uruguay	Constitución de la República de 1967, modificada en 1989, 1994 y 1996	Ley de Elecciones (Ley 7.812) de 1925, modificada en 1999; Ley 16.019 (Publicidad Política para Elecciones, Plebiscitos y Referéndum) de 1989
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política de 1998; Ley Orgánica del Poder Electoral de 2002

CUADRO VI.2. *Regulación de aspectos centrales del derecho electoral*

País	*Derechos políticos, definición de electores*	*Referéndum, democracia directa*	*Autoridad electoral*	*Representación de minorías y mujeres*	*Papel y funcionamiento de los partidos*	*Duración del mandato, reelección*	*Requisitos para candidaturas*	*Número de escaños*	*Sistema electoral*	*Principio de representación*[a]
Argentina	C,[b] LE	C	LE	C, LE	C	C	C, LE	C	C, LE	—
Bolivia	C, LE	—	C, LE	—	—	C, LE	C, LE	C, LE	C, LE	—
Brasil	C	C	C	—	C	C	C, LE	C	C, LE	C
Chile	C	—	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C	LE	—
Colombia	C	C, LE	C	—	C	C	C, LE	C	C	—
Costa Rica	C	C	C	—	—	C, LE	C	C	C	—
Cuba	C, LE	—	LE	—	C	C, LE	LE	LE	C, LE	C
Ecuador	C, LE	C	C, LE	C	C	C	C, LE	C	C, LE	C
El Salvador	C, LE	—	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	LE	C, LE	C
Guatemala	C, LE	—	LE	LE	LE	C	C, LE	LE	C, LE	—
Honduras	C, LE	—	C, LE	—	LE	C	C, LE	C	C, LE	—
México	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C, LE	C, LE	C, LE	C,[c] LE	—
Nicaragua	C, LE	LE	C, LE	—	LE	C	C, LE	C	C, LE	C
Panamá	C, LE	LE	C, LE	LE	C, LE	C	C, LE	C	C	—
Paraguay	C, LE	C, LE	C, LE	—	C, LE	C	C, LE	C	C, LE	—
Perú	C, LE	C, LE	C, LE	—	LE	C, LE	C, LE	LE	C,[d] LE	C
República Dominicana	C	—	LE	—	LE	C	C	C	C,[c] LE	—
Uruguay	C, LE	C	C	—	C, LE	C	C	C	C,[d] LE	C
Venezuela	C	C	C, LE	C	LE	C	C, LE	C, LE	LE	C

C = Constitución; LE = ley electoral.
[a] Definición explícita de un principio de representación.
[b] Sólo derechos políticos.
[c] Sólo elecciones parlamentarias.
[d] Sólo elecciones presidenciales.

nos, varones y mujeres mayores de 18 años de edad, cualesquiera sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta".

Otro aspecto de la legislación electoral que, por supuesto, tiene que ser regulado en el plano constitucional se refiere a la cuestión de los órganos e instituciones estatales cuyos mandatarios se establecen mediante elecciones populares. Todas las constituciones latinoamericanas incluyen esta definición. Generalmente no lo hacen en un artículo separado, sino en el marco de aquellas partes de la ley fundamental que se ocupan de las respectivas instituciones. En el terreno nacional, los órganos constitucionales que se deben elegir en América Latina son el presidente y el parlamento con una o dos cámaras. Por lo general, las constituciones también establecen normas básicas sobre los órganos estatales que deben elegirse mediante elecciones populares de carácter regional o local. En los países unitarios las cuestiones ligadas a la elección de sus autoridades departamentales, municipales y locales son tratadas con bastante detalle (véase el cuadro VI.3).

Siguiendo una tendencia reciente, la mayoría de las constituciones latinoamericanas contiene normas generales relativas a la administración de los procesos electorales y, en particular, a la autoridad de aplicación. En muchos países, la ley fundamental establece en un capítulo especial un órgano con autoridad superior en materia electoral. Aquí reaparece el afán del Constituyente por establecer en la ley fundamental garantías de todo el proceso electoral y en particular de su gestión. Sólo en cuatro países de la región —Argentina, Cuba, Guatemala y la República Dominicana— el órgano jurisdiccional electoral no surge de la Constitución.

También llaman la atención ciertas cláusulas producto del más reciente constitucionalismo latinoamericano. En Argentina, Ecuador, México y Venezuela la Constitución prescribe una representación mínima para mujeres y minorías indígenas. Guatemala y Panamá regulan este aspecto en sus leyes electorales. En Paraguay y Colombia se fomenta el acceso de las mujeres a funciones públicas, aunque sin exigencias concretas.

Hemos comprobado que la constitucionalización de los partidos políticos es hoy la regla en América Latina. Nueve de los diecinueve países definen papel y función de los partidos en sus constituciones y once lo hacen en sus leyes electorales. Esta realidad se ve acompañada en varios casos por la determinación del principio del monopolio de los partidos políticos en materia de candidaturas. Sin embargo, varios países admiten explícitamente candidaturas independientes, como Chile y Honduras, o la postulación

CUADRO VI.3. *Regulaciones básicas en materia electoral contenido en las constituciones*[a]

País	*Tratamiento de los derechos políticos*	*Definición de quiénes son los electores*	*Disposiciones sobre los órganos con autoridad de aplicación de las normas electorales*	*Disposiciones en relación con los partidos políticos*
Argentina	37	no regulado[b]	no regulado[c]	38
Bolivia	40, 219	41 y 220	225 y ss.	222 y ss.
Brasil	14 y ss.	14	118 y ss.	17
Chile	19	15	84 y ss.	19
Colombia	258 y ss.	40	264 y ss.	107 y ss.
Costa Rica	90 y ss.	90	99 y ss.	96 y 98
Cuba	131	132	no regulado	5
Ecuador	26 y ss.	27	209 y 210	98 y 114 y ss.
El Salvador	72 y ss.	71	208 y 209	85 y 210
Guatemala	135 y ss.	136	no regulado[d]	223
Honduras	37 y ss.	36	51 y ss.	37 y 47 y ss.
Mexico	35	34	41	41 y 54
Nicaragua	48 y ss.	47	168 y ss.	55
Panamá	125 y ss.	125	136 y ss.	132 y ss. y 145
Paraguay	117 y ss.	120	273 y ss.	124 y 126
Perú	30 y ss.	31	176 y ss.	34
República Dominicana	11 ss.	13	no regulado	104
Uruguay	73 y ss.	77	322 y s.	77
Venezuela	39	62 y ss.	292 y ss.	114

[a] Se indica artículo(s) respectivo(s) de la Constitución.
[b] La definición de quiénes son los electores se encuentra en el Código Electoral (arts.1 y ss.).
[c] La organización judicial electoral surge del Código Electoral (arts. 42 y ss.).
[d] El Tribunal Supremo Electoral está establecido por la ley electoral (arts. 121 y ss.).

de candidatos por "movimientos políticos", como en Colombia, Paraguay y Perú, o por "comités cívicos electorales", como en Guatemala.

Si preguntamos cuáles son los aspectos más específicos regulados en las constituciones latinoamericanas, en relación con las elecciones nacionales, cabe distinguir entre las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias. Respecto a las primeras,[1] las normas constitucionales más

[1] No incluimos al presidente del Consejo de Estado cubano en este análisis.

importantes se refieren a la duración del mandato, al sistema electoral y a la cuestión de una eventual reelección del mandatario (véase el cuadro VI. 4). Estos aspectos tienden a ser regulados en el ámbito constitucional. La duración del mandato presidencial lo fija la Constitución en todos los países. Respecto al sistema electoral presidencial, Chile, México, República Dominicana y Venezuela son los únicos casos en que éste no surge directamente de la ley fundamental. La tendencia a determinar el sistema electoral presidencial en el terreno de la Constitución no es muy sorprendente, pues, por un lado, las elecciones presidenciales son consideradas las más importantes, y, por otro, no es muy complejo determinar técnicamente un sistema electoral presidencial (en comparación con los sistemas electorales parlamentarios), ya que se trata de una elección para un solo mandato que, con la misma lógica, tiene que seguir un sistema mayoritario. También encontramos de manera explícita en todas las constituciones la prescripción de una elección directa del presidente, con las excepciones de Brasil, El Salvador y Guatemala. En estos países, sin embargo, existen normas constitucionales que de manera implícita imponen que las elecciones presidenciales sean directas. El último país de América Latina que ha introducido la elección directa del primer mandatario ha sido Argentina con la reforma constitucional de 1994. En el pasado, el presidente argentino era elegido mediante un sistema indirecto parecido al que rige en Estados Unidos. Por último, todas las constituciones regulan de forma exhaustiva la posibilidad o la proscripción de reelección del presidente.

En lo relativo a las elecciones parlamentarias, sólo ocho países latinoamericanos definen explícitamente un principio de representación en sus constituciones. Implícitamente, sin embargo, la mayor parte de los países lo hace mediante indicaciones acerca del sistema electoral. Todas las constituciones —menos las de Chile, Perú, Uruguay y Venezuela— incluyen una definición del sistema electoral parlamentario. Normalmente se trata de una definición más bien general que luego se precisa en la ley electoral. Sin embargo, en Colombia, Costa Rica, Cuba y Panamá únicamente la Constitución contiene la definición del sistema electoral (véase el cuadro VI.5).

En relación con las elecciones de diputados, la mayoría de las constituciones se ha inclinado implícita o explícitamente en favor de la representación proporcional o al menos por un sistema favorable a la conformación de poderes legislativos plurales en su composición partidaria. En Chile, Perú, Uruguay y Venezuela el sistema electoral parlamentario no está prescrito en la Constitución. El Constituyente costarricense, si bien no se inclina

CUADRO VI.4. *Disposiciones constitucionales en relación con las elecciones presidenciales*[a]

País	*Duración del mandato*	*Sistema electoral*	*Posibilidad de reelección*
Argentina	90	94 y ss.	90
Bolivia	87	90	87
Brasil	82	77	82
Chile	25	26	25
Colombia	190	190	197
Costa Rica	134	138	132
Cuba[b]	no regulado	no regulado	no regulado
Ecuador	164	165	98
El Salvador	154	80	152
Guatemala	184	184	186
Honduras	237	236	239
México	83	no regulado	83
Nicaragua	148	146	147
Panamá	171	172	173
Paraguay	229	230	229
Perú	112	111	112
República Dominicana	49	no regulado	49
Uruguay	152	151	152
Venezuela	230	228	230

[a] Se indica artículo(s) de la Constitución en que está regulado el respectivo aspecto.
[b] Como el presidente del Consejo de Estado cubano no es exactamente comparable con los presidentes de los demás países, no se incluye en este, cuadro.

por un sistema en particular, descarta la adopción de un sistema electoral de mayoría absoluta.

Respecto a las elecciones de senadores, encontramos que en varios países se ha optado implícitamente por un sistema mayoritario, ya que son elegidos en circunscripciones pequeñas (uni, bi o trinominales), o se determina de forma explícita que todos los mandatos (o, por ejemplo en Argentina, dos de tres mandatos) senatoriales en una circunscripción correspondan al partido con mayor número de votos. Sin embargo, cabe mencionar

CUADRO VI.5. *Disposiciones constitucionales en relación con las eleccionesparlamentarias*[a]

País	*Principio de representación*	*Número de mandatos*	*Duración de mandatos*
Argentina	D: no regulado, S: 54	D: 45 (indirectamente) S: 54 (directamente)	D: 50 S: 56
Bolivia	D: 60 S: 93	D: 60 (directamente) S: 63 (indirectamente)	D: 60 S: 65
Brasil	D: 45	D: no regulado S: 46 (indirectamente)	D: 44
	S: 46		S: 44
Chile	no regulado	D: 43 (directamente) S: 45 (indirectamente)	D: 43 S: 45
Colombia	D: no regulado, S: 171 (implícitamente)[b]	D: 176 (indirectamente) S: 171 (directamente)	D: 132 S: 132
Costa Rica	no regulado	106 (directamente)	107
Cuba	no regulado	no regulado	72
Ecuador	no regulado	126 (indirectamente)	127
El Salvador	79	no regulado	124
Guatemala	no regulado	no regulado	157
Honduras	no regulado	202 (directamente)	196
México	D: 52 y ss., S: 56	D: 52 (directamente) S: 56 (indirectamente)	D: 51 S: 56
Nicaragua	132	142 (directamente)	132
Panamá	141	141 (indirectamente)	142
Paraguay	no regulado	D: (221),[c] S: (223)[c]	D: 187, S: 187
Perú	no regulado	90: directamente	90

D = diputados; S = senadores.

[a] Se indica artículo(s) de la Constitución en que se regula el respectivo aspecto.

[b] Se dispone que los senadores serán elegidos en una sola circunscripción nacional. De esta manera se opta por el principio de representación proporcional.

[c] La Constitución paraguaya establece un número mínimo de mandatos para cada cámara del Congreso, pero al mismo tiempo deja al legislador la posibilidad de aumentar el número de mandatos según la evolución del electorado.

CUADRO VI.5. *Disposiciones constitucionales... (conclusión)*

País	*Principio de representación*	*Número de mandatos*	*Duración de mandatos*
República Dominicana	D: no regulado, S: 21 (implícitamente)[d]	D: 24 (indirectamente) S: 21 (indirectamente)	D: 24 S: 21
Uruguay	D: 88 S: 95	D: 88 (directamente) S: 94 (directamente)	D: 89 S: 97
Venezuela	186	186	192

[d] Se dispone que un senador será elegido por cada provincia. De esta manera se opta por un sistema mayoritario.

que en algunos países —por ejemplo, en Uruguay, Colombia y Paraguay— las constituciones optan también en el caso de las elecciones senatoriales por un sistema de representación proporcional.

El número de representantes que deben ser elegidos para el parlamento nacional tiende a ser determinado de una u otra manera en el plano constitucional. En el caso de las elecciones de diputados (o, en los países con un parlamento unicameral, las elecciones para la Asamblea Legislativa), el número de escaños está prescrito explícitamente, por ejemplo, en Costa Rica, Chile y Uruguay. En otros países la Constitución se limita a establecer ciertos criterios, como por ejemplo una cierta relación entre la población de una entidad territorial y los representantes que hay que elegir. En Paraguay, la Constitución establece un número mínimo de escaños, quedando al legislador la posibilidad de aumentarlo conforme a la evolución del cuerpo electoral. Sólo en Cuba, El Salvador, Guatemala y Perú la Constitución no dice nada respecto al tamaño de la Asamblea Legislativa. La misma variedad de regulaciones encontramos en relación con las elecciones senatoriales, aunque en los países federales (Argentina, Brasil, México) y también en algunos unitarios (Bolivia, Chile) predomina la determinación indirecta mediante normas que establecen un número fijo de senadores por entidad regional.

Todas las constituciones latinoamericanas excepto la cubana, contienen por lo menos en sus rasgos fundamentales los requisitos para la candidatura a la presidencia o a un escaño parlamentario. Sin embargo, sólo Costa Rica y la República Dominicana lo regulan exclusivamente en la Constitución.

Varias constituciones del continente se ocupan de la relación temporal y, a veces, técnica entre los diferentes tipos de elecciones. Un tema frecuente es la cuestión de la simultaneidad o no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. La simultaneidad está establecida constitucionalmente en Panamá, Paraguay y Uruguay.[2] En Uruguay también se aplica a todas las elecciones subnacionales. En Chile sólo las elecciones para diputados y senadores tienen que ser simultáneas. Por otro lado, en Colombia la Constitución prescribe explícitamente la no simultaneidad de las elecciones. En varios países, como por ejemplo Argentina, México, El Salvador y Chile, las elecciones parlamentarias y presidenciales no pueden ser simultáneas, pues no coincide la duración de los mandatos de los diferentes órganos electivos.

1.2. Regulaciones por ley

Como ya se ha dicho, el alcance de la normativa electoral en las leyes varía según la extensión de los contenidos constitucionales en la materia. Ahora bien, a grandes rasgos y con objeto de completar los vacíos que ha dejado el Constituyente, este tipo de normas se ocupa de las siguientes cuestiones, que a lo largo de esta obra serán analizadas por contribuciones específicas:

- Requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio activo. Al respecto la ley electoral reafirma a veces las normas contenidas en la Constitución e introduce regulaciones más específicas, por ejemplo, en relación con la inscripción.
- Normas para la confección del registro público de electores o padrón electoral (véase el cap. XX de esta obra).
  Requisitos de elegibilidad de candidatos (sufragio pasivo). Esto se hace mediante el establecimiento de incompatibilidades o excepciones (véase los caps. X y XLIII de esta obra).
- Requisitos formales y procedimentales para la presentación de candidaturas (véase el cap. XXII de esta obra).
- Regulaciones específicas en relación con los órganos encargados de interpretar la normativa electoral y de llevar a cabo la administración

[2] En varios países, la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales y, en algunos casos, de las subnacionales, es exigida por la ley electoral (véase el cap. XVI).

de los procesos electorales en su conjunto (véase el cap. XVIII de esta obra).

- Normas reguladoras del desarrollo de las votaciones: desde la organización de las mesas de votación hasta la comunicación del escrutinio y de lo contencioso electoral (véase los caps. XXXVII, XXXIV, XXXIX y XLIV de esta obra).
- El procedimiento de conversión de los sufragios en escaños (véase el cap. XVI de esta obra).
- Campañas y gastos electorales; propaganda y publicidad (véase el cap. XXVIII de esta obra).
- Las normas del procedimiento electoral (véase los caps. XXXII y XXXIII de esta obra).
- Delitos e infracciones electorales (véase el cap. XL de esta obra).
- En varios países se ha legislado en materia de encuestas electorales (véase el cap. XXXII de esta obra).

En la mayoría de los países, el derecho electoral se recoge en sólo una ley, mientras que en siete países se reparte en varias (véase el cuadro VI.1). Además, varios países tienen una ley de partidos políticos separada.

2. Requisitos para la sanción y la reforma de la legislación electoral

La importancia de la legislación electoral hace que algunas constituciones exijan ciertas mayorías calificadas para su sanción y reforma e incluso requisitos suplementarios que difieren de los previstos para la modificación de una ley común. El análisis de un procedimiento agravado puede consistir en la exigencia de mayorías parlamentarias calificadas para la aprobación de una reforma o en otras restricciones procedimentales, como, por ejemplo, la intervención del órgano electoral supremo o de la Corte constitucional en la elaboración de una reforma. Así, en Colombia, la Constitución dispone en su artículo 152 que las materias electorales están sujetas a las llamadas "leyes estatutarias". El artículo 153 de la misma Constitución dispone que "la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura". La Constitución argentina dispone: "Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de par-

tidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras" (art. 77). La Constitución panameña establece que los códigos nacionales deben estar contenidos en leyes orgánicas. Las leyes orgánicas requieren de un procedimiento especial para su propuesta, y su aprobación requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa en segundo y tercer debates (arts. 158 y 159). La Constitución brasileña dispone que la organización y competencia de los tribunales, de los jueces y de las juntas electorales deberá determinarse con base en una ley complementaria para la aprobación de la cual se exige una mayoría calificada (art. 69). También se indica que debe utilizarse este tipo de norma para la determinación en el tiempo del número de diputados. En Chile, las disposiciones legales en materia electoral se encuentran en leyes orgánicas constitucionales. Para la aprobación, modificación o derogación de este tipo de leyes, la Constitución (art. 63) exige el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. En Uruguay, la Constitución determina que "toda nueva ley de Registro Cívico de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría" (art. 77). En Venezuela, la legislación electoral ordinaria está contenida en leyes orgánicas. Según la Constitución venezolana (art. 203), "todo proyecto de ley orgánica [...] será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas".

La Constitución de Guatemala da la iniciativa legislativa al Tribunal Supremo Electoral (art. 174). Asimismo, determina que todos los temas relativos a materia electoral o partidos políticos deben ser regulados por una ley constitucional (art. 223). Este tipo de leyes requieren para su reforma "el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad" (art. 175). Además de exigir una mayoría calificada, se refuerza de este modo la preservación de ciertas garantías en materia electoral. De una manera parecida, la Constitución de Costa Rica dispone en su artículo 97, para

el debate y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la previa consulta al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Asamblea Legislativa. Para que ésta pueda apartarse de la opinión de aquél, necesitará el voto de los dos tercios de sus miembros. También se establece que, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo se hubiese manifestado en desacuerdo.

Otro tipo de agravamiento del procedimiento de reformas legales en materia electoral consiste en prever plazos para la puesta en vigor de las nuevas normas electorales. Así, en Brasil el artículo 16 de la Constitución dice: "La ley que modifique el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación". La dilatación en el tiempo adquiere especial importancia cuando una reforma electoral sólo puede entrar en vigor después de finalizar el periodo legislativo o presidencial. Una norma de este tipo impide reformas electorales con el objetivo de perpetuar la permanencia en el poder de la mayoría gobernante o del presidente en ejercicio. La Constitución boliviana es un buen ejemplo al respecto, pues, en lo que hace al tiempo de entrada en vigor de una enmienda a su texto, determina que cuando ésta "sea relativa al periodo constitucional del presidente de la República será cumplida sólo en el siguiente periodo".

En algunos países hay cláusulas constitucionales que impiden modificar determinadas partes de la ley fundamental mediante una reforma constitucional. En Brasil, por ejemplo, la Constitución impide expresamente la abolición del voto directo, secreto, universal y periódico. En otra cláusula se veda al Congreso la posibilidad de delegar en el presidente la legislación sobre derechos políticos y electorales. La ley fundamental guatemalteca da carácter pétreo a la no reelección del presidente y del vicepresidente.

En los casos de Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, El Salvador, Paraguay y Perú, las constituciones no contienen normas que agraven el procedimiento para reformar la legislación electoral ordinaria. Sin embargo, se debe tener en cuenta que gran parte de los contenidos electorales están en las constituciones de estos países. En el caso de Paraguay, cabe señalar también que las normas constitucionales relativas al derecho electoral sólo pueden ser modificadas en una convención constituyente y no por el Congreso (art. 290).

3. Resumen y consideraciones finales

A modo de conclusión, algunas sucintas consideraciones:

- Las constituciones latinoamericanas suelen ser muy detalladas respecto al derecho electoral.
- Existe una verdadera proliferación normativa tanto en la Constitución como en la ley electoral. La resultante redundancia puede ocasionar la superposición de disposiciones y contradicciones que dificultan la aplicación de las normas y la determinación de la autoridad competente.
- Los países latinoamericanos exhiben una reglamentación exhaustiva de los derechos políticos en los textos constitucionales.
- La autoridad electoral integra la normativa constitucional en casi todos los países estudiados. En varios de ellos la organización institucional tiende a concentrar todo lo electoral bajo la competencia uniforme de una estructura separada de los tres poderes clásicos.

VII. ÓRGANOS ELECTIVOS: COMPOSICIÓN Y PERIODOS ELECTORALES

María Lourdes González

1. Introducción

Uno de los factores esenciales de la democracia representativa es la realización de elecciones libres, periódicas y transparentes para llevar a los ciudadanos a ejercer un cargo público durante un periodo o término específico. En el derecho electoral, ese periodo electoral se define como el precepto político, estipulado por la Constitución y las leyes, que indica la duración del ejercicio de la función pública de un ciudadano elegido para un cargo determinado (Campillo Pérez, 1990). La posibilidad de delimitar la duración de los cargos públicos es una característica propia de los sistemas democráticos, especialmente dentro de los sistemas presidenciales.[1]

Las características del periodo electoral en los niveles ejecutivo y legislativo en los 18 países analizados en este trabajo se constituyen en elementos comparativos de los sistemas electorales de la región. Entre las más importantes, tenemos: *1)* duración del mandato; *2)* factores que determinan la sucesión en caso de falta temporal o absoluta; *3)* las incompatibilidades o normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido y *4)* la revocatoria del mandato. En el desarrollo del tema utilizaré la Constitución de cada país, ya que en cada uno la duración del mandato está regulado en la ley fundamental.[2]

[1] Tal y como lo explica Borea (1994), "entre las diferencias de la democracia y la monarquía está la de la limitación del poder, no sólo en cuanto a sus facultades se refiere, sino también en cuanto al tiempo de la duración. Los reyes mantienen el poder de por vida, los dictadores mientras pueden y todo lo que puedan; sólo en la democracia se pone término al mandato".

[2] Véase el cap. VI de esta obra.

2. Duración del mandato

La duración del mandato presidencial o del periodo electoral regular de las elecciones del Poder Ejecutivo está fijado por la Constitución en los 18 países analizados de la región.[3] Para la presidencia, la duración del periodo electoral tiene un promedio aproximado de 4.72 años. El cuadro VII.1 muestra la duración del mandato a lo largo de los países de la región tanto en el Poder ejecutivo como en el legislativo (diputados y senadores). Como se podrá observar, la duración del encargo del ejecutivo presenta un mínimo de cuatro años y un máximo de seis (Chile hasta 2006, México y Venezuela[4]), mientras que el de los diputados tiene un mínimo de tres años (El Salvador y México), con excepción de Ecuador, donde los diputados provinciales ejercen un mandato por dos años y un máximo de cinco. En el ámbito legislativo, en buena parte de los países analizados la duración del periodo electoral es el mismo que el del ejecutivo y coincide con la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias.[5] En cuanto al senado, el periodo más corto es de cuatro años (Colombia) y en los demás países fluctúa entre cinco y ocho años, como es el caso en Brasil y Chile.

Cabe destacar que en procesos de reforma constitucional recientes, la tendencia de los periodos electorales ha estado orientada a reducir la duración del mandato presidencial. En Argentina, las modificaciones a la Constitución Política de 1994 lo disminuyeron de seis a cuatro años, así como el periodo senatorial, de nueve a seis años. En Brasil, el Congreso ratificó de forma mayoritaria, el 25 de mayo de 1994, la aprobación de la Cámara Baja de modificar el mandato de cinco a cuatro años. De igual manera en Chile, que antes logró volver al tradicional mandato de seis años, que regía desde la Constitución Política de 1925 y que fue alterado por la Constitución de 1980, que lo había ampliado a ocho años y que ha sido el periodo más largo conocido en el constitucionalismo chileno. Igualmente, en Guatemala el Acuerdo Legislativo del 17 de noviembre de 1993 disminuyó el periodo de cinco a cuatro años, que fue refrendado en la Consulta Popular del 30 de enero de

[3] En relación con el sistema electoral presidencial, México y República Dominicana son los únicos dos países donde no surge directamente de la Constitución Política respectiva.

[4] Venezuela ha sido el único país analizado en esta segunda edición que amplió la duración del mandato presidencial de cinco a seis años.

[5] En este sentido, Catón, Sabsay y Thibaut señalan en el cap. VII de esta obra que la incongruencia de la duración de mandatos de los diferentes órganos electivos, como por ejemplo en Argentina, México, El Salvador y Chile, está relacionada con la falta de simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales.

CUADRO VII.1. *Duración del mandato y orden de sucesión en caso de vacancia temporal o absoluta (en años)*

País	*Presidente*	*Diputados**	*Senadores*	*Simultaneidad*	*Inicio mandato*	*Orden de sucesión en caso de vacancia temporal/absoluta*
Argentina	4	La duración es de 4 años, pero la Sala se renueva por unidad cada bienio.	La duración es de 6 años, pero el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada 2 años.		No especificado	Vicepres. → Designación del sucesor por el Congreso
Bolivia	5	5	5	X	No especificado	Vicepres. → Pres. Senado → Pres. Cámara de Diputados → Pres. Corte Suprema de Justicia
Brasil	4	4	La duración es de 8 años. La renovación del Senado es cada 4 años (primero 2/3 y después 1/3).	X	1 de enero	Vicepres. → Pres. Cámara de Diputados o Senado o Supremo Tribunal
Chile	6	La duración es de 4 años, al término de los cuales la Cámara se renueva en su totalidad.	Los senadores elegidos por votación directa duran 8 años en su cargo y se renuevan alternadamente cada 4 años, correspondiendo hacerlo en un periodo a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.		90 días después de elección	Falta temporal: ministro designado Falta absoluta: nuevas elecciones

Colombia	4	4	4		No especificado	Vicepres. → Designación del sucesor por el Congreso
Costa Rica	4	4	No aplica	X	8 de mayo	1° Vicepres. → 2° Vicepres.→ Pres. de Asamblea Legislativa
Ecuador	4	4	No aplica	X	No especificado	Vicepres. → Pres. del Congreso → Pres. de la Corte Suprema de Justicia
El Salvador	5	La duración es de 3 años, al cabo de los cuales la totalidad de los miembros de la Asamblea se renueva.	No aplica		1 de junio	Vicepres. → Designados por orden de nominación
Guatemala	4	4	No aplica	X	Regulación por ley	Vicepres. → Designación de sucesor por el Congreso
Honduras	4	4	No aplica	X	27 de enero	3 Designados elegidos conjuntamente con el presidente. El Congreso elige quién lo sustituye.
México	6	La duración es de 3 años, al término de los cuales la Cámara de Diputados se renueva.	La duración es de 6 años, al término de los cuales la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad.		1 de diciembre	Pres. interino, designado por el Congreso
Nicaragua	5	5	No aplica	X	10 de enero	Vicepres. → Pres. de la Asamblea Nacional

*En Colombia y Uruguay se les conoce con el nombre de representantes, en Panamá como legisladores, y en Perú como congresistas.

CUADRO VII.1. *Duración del mandato y orden de sucesión... (conclusión)*

País	*Presidente*	*Diputados**	*Senadores*	*Simultaneidad*	*Inicio mandato*	*Orden de sucesión en caso de vacancia temporal/absoluta*
Panamá	5	5	No aplica	X	1 de septiembre	Vicepres. en orden de nominación
Paraguay	5	5	5	X	15 de agosto	Vicepres.
Perú	5	5	No aplica	X	28 de julio	1° Vicepres. → 2° Vicepres.
República Dominicana	4	4	4		16 de agosto	Vicepres. → Pres. da la Corte Suprema de Justicia
Uruguay	5	5	5	X	1 de marzo	Vicepres.
Venezuela	6	5	No aplica		10 de enero	Falta temporal: vicepresidente o vicepresidenta. Falta absoluta: durante los primeros 4 años se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los 30 días consecutivos siguientes. Si la falta es durante los últimos 2 años, asume el vicepresidente o la vicepresidenta.

*En Colombia y Uruguay se les conoce con el nombre de representantes, en Panamá como legisladores, y en Perú como congresistas.

FUENTE: Elaboración propia con base en constituciones políticas y leyes electorales.

1994. En Nicaragua, se redujo también el periodo presidencial de seis a cinco años mediante la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política del 1 de febrero de 1995. Los únicos dos países donde se ha incrementado el plazo han sido Bolivia, de cuatro a cinco años mediante la Ley 1585 del 12 de agosto de 1994, y Venezuela, de cinco a seis años, tras la realización de la Asamblea Nacional Constituyente que creó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela oficializada el 30 de diciembre de 1999.

3. Factores que determinan la sucesión en caso de falta temporal o absoluta del cargo

El término del periodo presidencial se encuentra regulado en la totalidad de los textos constitucionales analizados. La mayoría de las constituciones define los mecanismos a seguir en caso de falta temporal o absoluta del presidente y de su sucesor, que casi siempre se refiere al vicepresidente. Sólo en Honduras hay un designado, ya que no existe la figura de vicepresidente, y en Chile lo sustituye el presidente del Senado (véase el cuadro VII.1). Entre los textos constitucionales que explican a fondo las condicionantes de vacancia temporal y absoluta se encuentran los de Argentina (art. 88), Chile (art. 29), Colombia (art. 194), Ecuador (art. 76), El Salvador (art. 155), México (arts. 84-86) y Nicaragua (art. 149).

Los factores más comunes[6] que le ponen término al periodo presidencial y que se han establecido en las distintas constituciones políticas son:

- Terminación del periodo para el cual fue elegido.
- Muerte o permanente incapacidad (física, mental, moral).
- Dimisión o renuncia.
- Destitución del cargo hecha por el Congreso.
- Abandono del cargo (ausentarse del país sin permiso del Congreso o no regresar en el término fijado por éste).

En los últimos cinco años se han producido términos de periodos electorales por alguno de los factores mencionados. Para mencionar casos relevantes, recordaremos la interrupción del mandato por renuncia, desti-

[6] Entre los factores expuestos no se ha mencionado uno muy común en la historia política de varios países de la región: el golpe de Estado, ya que tratamos sólo aquellos factores contemplados en los textos constitucionales.

tución del Congreso o abandono del cargo que se dio en Paraguay[7] en marzo de 1999 (Raúl Cubas), en Ecuador[8] en enero de 2000 (Jamil Mahuad), en Perú[9] en noviembre de 2000 (Alberto Fujimori), en Argentina[10] en diciembre de 2001 (Fernando de la Rúa) y en Bolivia[11] en octubre de 2003 (Gonzalo Sánchez de Losada).

En general, el común denominador de estas situaciones que llevaron a una abrupta interrupción del mandato presidencial fue que se desvirtuó el vínculo entre gobernantes y gobernados, lo que afectó directamente la legitimidad y la confianza propios de un sistema representativo.

Por otro lado, la figura de un vicepresidente elegido directamente por el pueblo existe en todos los países, salvo en Chile y en México. En casi todos los casos, el vicepresidente[12] (o los vicepresidentes) es elegido conjuntamente con el presidente. En caso de ausencia temporal del vicepresiden-

[7] En el caso paraguayo, el presidente Cubas fue acusado por el Congreso de abuso de poder por haber liberado arbitrariamente a un aliado suyo encarcelado, el ex general Lino Oviedo, poco después de asumir la presidencia y por negarse a cumplir la orden de la Corte Suprema de Justicia de devolver a Oviedo a la cárcel para terminar de cumplir la pena de 10 años que se le había impuesto por intento de golpe de Estado. La Cámara de Diputados acusó también a Raúl Cubas y a Lino Oviedo de ser responsables del homicidio del vicepresidente Luis María Argaña, su rival político. Cubas huyó a Brasil, donde se le concedió asilo político. El dirigente del Senado, Luis González Macchi, juró su cargo como nuevo jefe del Estado. El 13 de agosto de 2000, los paraguayos eligieron como vicepresidente de la República a Julio César Franco, del partido Liberal Radical Auténtico, opositor al del presidente González Macchi.

[8] El vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano prestó juramento como jefe del Estado tras concluir el Congreso que Mahuad había incurrido en el abandono del cargo, cesando automáticamente en sus funciones.

[9] Fujimori envió desde el extranjero la carta de dimisión al Congreso peruano, pero al día siguiente la Cámara lo declaró "moralmente incapacitado" para el desempeño de su cargo y lo destituyó. La vacancia de Fujimori creó una confusión institucional que se resolvió cuando el segundo vicepresidente, Ricardo Márquez, que hacía las funciones de jefe del Estado en ausencia de Fujimori, dimitió a su vez, lo que despejó el camino a Valentín Paniagua Corazao, presidente del Congreso para asumir la presidencia y completar el mandato.

[10] En Argentina las dos cámaras del Congreso aceptaron su dimisión y, puesto que el cargo de vicepresidente estaba vacante también, el 21 de diciembre asumió la jefatura de la nación en funciones el presidente provisional del Senado, Federico Ramón Puerta. El 23 de diciembre asume la Presidencia de la República provisoriamente Adolfo Rodríguez Saa. El 30 de diciembre renuncia Rodríguez Saa al no contar con el apoyo del peronismo y el 1 de enero la Asamblea Legislativa nombra a Eduardo Duhalde como presidente, quien terminará el mandato.

[11] Asumió la presidencia el vicepresidente Carlos Mesa, quien, por su parte, renunció al cargo en junio de 2005.

[12] Venezuela es el único país donde el vicepresidente o vicepresidenta son nombrados y removidos por el presidente de la República (art. 236, Constitución Política). En Honduras se menciona la figura de tres designados de la Presidencia que, al igual que el Presidente, serán electos conjunta y directamente por el pueblo.

te, en la mayor parte de los textos está estipulada la sustitución por el presidente del Congreso o por quien el Congreso designe.

En cuanto al legislativo, la mayoría de las constituciones políticas sólo menciona las razones por la pérdida del mandato o pérdida de investidura relacionado con el tema de incompatibilidades que analizaremos seguidamente. En la mayoría de los casos, existe la figura de diputados o senadores suplentes elegidos también popularmente y que pueden asumir el remplazo (Argentina,[13] Bolivia, Brasil, Costa Rica,[14] El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay[15] y Venezuela) y en pocos casos se prevé el convocar nuevamente a elecciones (Argentina y Brasil).

4. Revocatoria de mandato

El derecho de revocatoria es un instrumento de participación democrática de la ciudadanía que se basa en la teoría de que los electores deben mantener mecanismos de rendición de cuentas sobre los representantes percibidos como funcionarios electos en procesos democráticos. Las razones de revocatoria son diversas y conllevan casi siempre un proceso de petición de firmas, seguida de una elección especial en la que se decide sobre la sustitución del funcionario electo.

En América Latina, éste es un mecanismo reglamentado en muy pocos países y básicamente funciona en el ámbito municipal y legislativo,[16] pero vale la pena destacarlo por ser una forma *sui generis* de participación de-

[13] La Constitución Política establece que, si se elige un senador nacional, se designará un suplente.

[14] La Constitución Política no indica que los suplentes deban ser electos popularmente.

[15] La Constitución Política establece que los suplentes son designados al tiempo de las elecciones.

[16] En Argentina, está regulado por la Ley 357 de la ciudad autónoma de Buenos Aires y establece el derecho del electorado de la ciudad y de las comunas a requerir la revocatoria del mandato de funcionarios y funcionarias electivos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de las comunas, conforme con lo establecido por el artículo 67 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En Perú el derecho de revocatoria se da en los cargos de alcaldes distritales y provinciales, así como de gobiernos regionales. Según el artículo 21 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300), "los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas. No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato, salvo el caso de magistrados. La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada".

mocrática en la rendición de cuentas en cargos de elección popular y que está siendo considerado en algunos países de la región.

En el plano constitucional se menciona solamente en Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela. En el caso panameño se da únicamente para los legisladores y, curiosamente, son solamente los partidos políticos —cuyo procedimiento debe estar incluido en los estatutos— los que podrán revocar el mandato, ya sea por razones de violaciones a los estatutos, a la plataforma ideológica del partido o por haber renunciado al partido en el ejercicio de su mandato.

En Ecuador la iniciativa, que debe ser avalada por al menos 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial, se justifica por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de planes de trabajo de parte de alcaldes, prefectos o diputados.[17] En Venezuela está prevista en la Constitución Política la revocatoria del mandato por medio de la convocatoria de un referéndum y se aplica a todos los cargos y magistraturas de elección popular tras haber transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo.[18] Así es como la revocatoria permite a los electores —en el ejercicio de su soberanía—, remplazar a un funcionario electo popularmente.

Por otro lado, entre las desventajas de este mecanismo, se arguye que se contrapone a la noción clásica de la democracia representativa, que limita el ejercicio de la soberanía a la elección periódica de representantes-al eliminar la posibilidad de que una siguiente elección determine la salida del cargo. Se dice también que este instrumento transforma los sistemas políticos al dividir y polarizar el espectro político, y que al incrementar tensiones sociales, aumenta los costos económicos del proceso electoral, entre otros.[19]

[17] Para actos de corrupción, la iniciativa se puede plantear en cualquier momento del periodo, mientras que por incumplimiento del programa de trabajo se podrá hacer en el primer o último año del periodo. Para mayor información, véase los artículos 109-113 de la Constitución Política. A fines de 2003, organizaciones indígenas, campesinas y sociales, en particular los campesinos de Pachakutik, solicitaron mediante un comunicado oficial la revisión y búsqueda de mecanismos constitucionales de revocatoria del mandato al presidente Lucio Gutiérrez y el análisis de las alternativas en caso de un vacío de poder.

[18] En Venezuela, la oposición ha venido impulsando también la idea de una revocatoria del mandato al presidente Hugo Chávez a través de la convocatoria del referéndum mediante la recolección de firmas. El artículo 72 de la Constitución Política establece que: "Un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referéndum para revocar su mandato".

[19] Para ahondar en ventajas y desventajas, véase Urcuyo, 1999.

5. Síntesis

A lo largo del proceso de transición y establecimiento de la democracia en América Latina, se ha alcanzado un desarrollo aceptable de acuerdo con uno de sus principios centrales: la elección de sus mandatarios y la periodicidad de las elecciones.[20] En procesos de reforma constitucional recientes, la tendencia de los periodos electorales ha estado orientada a reducir la duración del mandato en el ámbito presidencial,[21] mientras que en el ámbito legislativo la duración del periodo electoral es el mismo que el del ejecutivo y coincide con la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. En el plano presidencial y legislativo, las constituciones analizadas hacen referencia a cómo proceder en caso de falta temporal o absoluta, y en el legislativo, se establecen también límites al ejercicio del mandato popular.

El tema de los límites a los cargos públicos ha cobrado fuerza en algunos países mediante mecanismos de participación popular, que le dan potestades al elector para remover a representantes electos, como el de la revocatoria del mandato. En lo presidencial, este mecanismo no ha sido practicado todavía en la región, aun cuando sí ha habido momentos críticos de gobernabilidad que han terminado por acortar el mandato de algunos presidentes. No obstante, puede decirse que en materia de democracia procesual, Latinoamérica se manifiesta sólida en su consolidación, ya que los cambios de poder mediante elecciones han sido la regla, mas no la excepción, y en los casos de faltas temporales o absolutas las estipulaciones constitucionales han sido puestas a prueba y el Estado de derecho se ha reforzado. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, el compromiso profundo con la democracia en esta región será medido por el contenido de las políticas de gobierno y las formas de vinculación entre gobernantes y gobernados (véase el cap. II de esta obra).

[20] Véase el cap. XI de esta obra.

[21] En el otro extremo del espectro, la región ha visto cambios o reformas constitucionales que más bien amplían la posibilidad de ejercer el mandato popular mediante la reelección. Para mayor información, véase el artículo respectivo en este libro.

VIII. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA

DANIEL ZOVATTO

1. INTRODUCCIÓN

Por "instituciones de democracia directa" entendemos, en este capítulo, "las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo" (Aragón y López, 2000: 981).

¿Puede lo poco posible ser deseable? Una primera respuesta diría que esta pregunta es irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible, no tiene sentido preguntarse si es deseable.

La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta, y que los grados de democracia "pura" que alcanzaron son bastante discutibles. Cierto es que en tiempos como los actuales, en que los parlamentos y los partidos no gozan de confianza ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Se ha instalado así, en la agenda política latinoamericana, un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

En efecto, para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que, como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa *per se,* deben ser vistas como complemento de la democracia representativa.

2. Principales modalidades en América Latina

Comparativamente, en Latinoamérica hay una variedad de instituciones de democracia directa que, sumadas a una pluralidad conceptual y terminológica, genera confusión. En efecto, debido a que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de un acuerdo terminológico y conceptual que vaya más allá del ámbito nacional resulta casi imposible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: consulta popular (plebiscito/referéndum), con mucho, el mecanismo más usado; la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presume grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un tema muy complejo de la manera más clara posible.

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su ámbito de aplicación) y "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional (por su origen). Véase el cuadro VIII.1.

La consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término "consulta popular" para referirnos indistintamente a estos mecanismos. Seguimos, en este sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia, entre otros.[1]

[1] En esta línea, Santamaría Pastor, tras poner de manifiesto que "conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos legales", entiende que no cabe establecer ninguna distinción relevante y se trata, en todo caso, de una cuestión meramente académica. Por su parte, Biscaretti Di Ruffia considera que el término "plebiscito" se debería utilizar para el pronunciamiento del cuerpo electoral en relación con un hecho, acto político o medida de gobierno (en particular, cuestiones de carácter territorial y asuntos relativos a la forma de gobierno), reservando la denominación "referéndum" para la "manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo". Véase Aragón y López (2000: 980).

CUADRO VIII.1. *Mecanismos de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional*

País	*Iniciativa legislativa popular*	*Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)*	*Revocatoria de mandato*
Argentina	Sí, iniciativa de leyes. No se ha utilizado	Sí	No nacional Sí provincial
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos Sin legislar	No
Colombia	Sí	Sí	Sí Ámbito regional
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional	Sí	No nacional Sí para alcaldes, prefectos y diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Perú	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No nacional. Sí, aplicado a alcaldes, regidores, y autoridades de gobiernos regionales
Uruguay	Sí, iniciativa en materia exclusiva de gobierno departamental	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa. No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos

CUADRO VIII.1. *Mecanismos de democracia directa en América Latina en el ámbito nacional (conclusión)*

País	*Iniciativa legislativa popular*	*Consulta popular (Plebiscito/Referéndum)*	*Revocatoria de mandato*
Costa Rica	Sí	Sí No se ha utilizado	No
El Salvador	No No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria se divide en: *a)* obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la constitución, y *b)* obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Ejemplos de consulta obligatoria automática los encontramos en países como El Salvador, Panamá y Guatemala, entre otros, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, el destino del Canal de Panamá. En el tercero, las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice.

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así, por ejemplo, en Perú se requiere para aquellas reformas constitucionales que, teniendo mayoría absoluta, no llegan a obtener el respaldo

de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales, sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Las consultas facultativas se dividen a su vez, en dos grupos: *a)* cuando la iniciativa proviene "de arriba" (es decir, cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y *b)* cuando la iniciativa proviene "de abajo", es decir, de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas "desde arriba", pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas "desde abajo", es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de 16 países de la región. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala el pueblo puede hacer uso de este mecanismo al igual que la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela la iniciativa puede provenir del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del pueblo. En El Salvador es el Poder Ejecutivo el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una Asamblea Constituyente. En Ecuador es el Poder Ejecutivo o el pueblo quienes están facultados para iniciar una consulta.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser *vinculantes o no* y, en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un determinado quórum. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir empero, que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua, también lo tienen las consultas propuestas por 60% de los integrantes del Parlamento. En Argentina, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. Asimismo, los resultados de las consultas populares convocadas únicamente por el presidente no son vinculantes; tampoco lo son los resultados de las consultas iniciadas por el Congreso sin una convocatoria por ley. En Colombia, cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento sí tienen carácter vinculante. En Bolivia, la Ley del Referéndum en

su artículo 3 estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciendo así su carácter vinculante.

Por su parte, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participan, al menos, 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y 40% como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Hay que destacar que en buen número de países el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en unos pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no hay límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en esos países, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria, crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas que sean privativas del Estado, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la iniciativa popular, entendiendo por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso para que legisle sobre determinados asuntos. La iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con excepción de Uruguay y Colombia, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, salvo el caso de Uruguay, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay, en cambio, pocos países que cuenten con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo de 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamen-

te a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a "referéndum aprobatorio", si así lo solicita 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Por lo general, en América Latina, esta posibilidad queda limitada al ámbito regional, salvo para los casos de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que sí lo consideran para toda la nación. En el caso de este último país, se aplica a todos los cargos de elección popular, incluido el del presidente de la República. A la fecha, este mecanismo ha sido empleado nacionalmente sólo en Venezuela, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Cabe anotar que, por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito regional y ha sido utilizado en algunas oportunidades en Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro VIII.1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa. De la información se deriva que hay un primer grupo de países (11) en los que existe al menos uno de los mecanismos y que éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (5), lo constituyen aquellos que, pese a tener regulado alguno de los mencionados mecanismos, no los han utilizado. Finalmente, el tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos en el ámbito nacional.

Resumiendo, como señalamos en la introducción, a inicios de la década de 1990 cobró fuerza en América Latina la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayor participación ciudadana, para corregir la crisis de representación.

En la mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa a las constituciones reformadas a lo largo de la década de 1990 tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio

en países en medio de una extrema crisis institucional, en los cuales la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros) (Barczak, 2001: 55).

Resultado de este proceso, desde finales del año 2004, 16 países de América Latina regulan, en toda la nación, diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que casi la totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década de 1990 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1934. Sin embargo, a la fecha sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de los mismos, entre ellos Uruguay en primer lugar y Ecuador en segundo. Los países que más recientemente han incorporado en sus constituciones estas figuras son Costa Rica en mayo de 2002,[2] Honduras en enero de 2004[3] y Bolivia en febrero del mismo año.[4]

En el cuadro VIII.2 se presentan las referencias constitucionales que conciernen al uso de los mecanismos de democracia directa en los diferentes países de la región.

Por su parte, dos países de la región (República Dominicana y México) no consideran en sus textos constitucionales estos mecanismos, aunque en el caso mexicano sí se incluye regionalmente en algunos de sus estados. Finalmente, tenemos los casos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, ha hecho escaso uso de los mismos en el ámbito nacional.

[2] Ley 8281 del 28 de mayo de 2002.

[3] El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

[4] Ley 2631, del 20 de febrero de 2004, que reforma la Constitución Política del Estado en sus artículos 1, 4, 38, 52, 61, 71, 95, 120, 222, 223, 224, 231 y 232. El artículo 4 señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum establecidos por esta Constitución y normados por esta ley.

CUADRO VIII.2. *América Latina: mecanismos de democracia directa en normativa constitucional*

País	*Año de la Constitución*	*Artículos relevantes*
Argentina	1994	39, 40
Bolivia	1995, reformas de 2004	4
Brasil	1988, reformas de 2001	14, 49, 18*
Colombia	1991, reformas de 2001	40, 103, 105,* 170, 297,* 307,* 319,* 321,* 377, 378, 379
Costa Rica	1949, reformas de 2002	102, 105, 123, 124, 129, 195
Chile	1980, reformas de 2000	5, 32, 107,* 117, 119
Ecuador	1998	103, 104, 105, 106,* 107,* 108, 109, 110, 111, 112, 113, 146
El Salvador	1983, reformas de 2000	73, 89
Guatemala	1985, reformas de 1994	173, 280, Disp. Trans, artículo 19
Honduras	1982, reformas de 2004	2
Nicaragua	1987, reformas de 1995	2, 168, 173
Panamá	1972, reformas de 1994	235,* 236,* 308, 319
Paraguay	1992	121, 122, 123, 290
Perú	1993, reformas de 2000	2, 31, 32, 190,* 206
Uruguay	1967, reforma de 1997	79, 82, 304,* 322, 331
Venezuela	1999	6, 70, 71, 72, 73, 74

* Se refiere a cuestiones regionales o locales.

3. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

El cuadro VIII.3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de los mecanismos de democracia directa en los países de la región, durante el periodo 1978-2004.

Como veremos, entre 1978 y el año 2004 se realizaron un total de 34 consultas populares en 11 países de la región, de las cuales cinco tuvieron lugar durante la vigencia de gobiernos autoritarios, mientras que las restantes 29 corresponden a gobiernos democráticos en los respectivos países.

En lo que respecta a las consultas realizadas durante la vigencia de regímenes autoritarios, éstas se dieron en Panamá en 1983, Uruguay en 1980

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa utilizados entre 1978 y 2004*[a]

País	*Fecha*	*Mecanismo*	*Tema*	*Resultado*	*Efecto*
Argentina	Nov. 1984	Consulta	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo	República Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente. Vinculante.
Bolivia	Julio 2004	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país	Aprobada	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante.
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [7ta. Papeleta]	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990.
	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobatoria	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la presidencia.
	Oct. 2003	Referéndum	Quince consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de propuestas del presidente, atinentes a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción	Rechazado	No se aceptarón las propuestas del presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones.

[a] En la tabla se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de democracia directa en América Latina entre 1978 y 2004. Sin embargo, debe tomarse nota de que en cinco casos los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de que la transición a la democracia tuviera lugar: Chile (1980, 1988, 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa... (continuación)*

País	*Fecha*	*Mecanismo*	*Tema*	*Resultado*	*Efecto*
			del Congreso, endurecimiento de causales de pérdida de investidura, eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.		
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	Nueva constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada	Nueva constitución y nuevo sistema electoral.
	Oct. 1988	Plebiscito	De acuerdo a Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática.
	Jun.1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobada	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia.
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945.

Jun. 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazado	Ninguno. No vinculante.
Ago. 1994	Consulta encuesta de siete preguntas[b]	Lo más relevante de las preguntas apuntaba a dar legitimidad al presidente	Aprobada la mayoría, excepto el manejo del presupuesto por el parlamento	No vinculante. Mero ejercicio de apoyo al presidente del momento, Sixto Durán, iniciador del proceso. Puntos no implementados
Nov. 1995	Consulta-encuesta	El punto principal era la posibilidad de que el presidente disolviera el parlamento por una vez en su mandato y la extensión a cuatro años para el mandato de los parlamentarios elegidos por provincias (hasta el momento electos por dos años, lo que implicaba la renovación total del parlamento a la mitad del periodo presidencial).	Rechazado *in totum*	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito en contra de la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso.
May. 1997	Consulta encuesta de 11 preguntas	Puntos principales: apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón	Aprobada	Legitimación de la caída del anterior presidente y confirmación de su sustituto. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge parte de las medidas sometidas a consulta.

[b] Utilizamos el término "consulta-encuesta" debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

CUADRO VIII.3. *América Latina: Mecanismos de democracia directa... (continuación)*

País	*Fecha*	*Mecanismo*	*Tema*	*Resultado*	*Efecto*
Guatemala	Ene. 1994	Consulta popular (Referéndum)	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano.
	May. 1999	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas	Rechazado	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate.
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobada	Fortalecimiento del régimen autoritario de Noriega.
	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático.
	Ago. 1998	Plebiscito	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	Nueva constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	Nov. 1989 Nov. 1994 Dic. 1996	Plebiscito	Reformas constitucionales nov. 1989 y 1994. Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Dic. 1996, cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos de retirados y pensionados (1989-1994).

Nov. 1980 Ago. 1994 Nov. 1994 Oct. 1999	Plebiscito Referéndum	Reformas constitucionales 1980 Nueva constitución (origen gobierno militar). Ago. 1994, Reforma constitucional separando elecciones municipales y nacionales. Nov. 1994, 27% del presupuesto para la enseñanza. Oct. 1999, dos reformas: *I)* Prohibición de ser candidatos a miembros de empresas estatales y *II)* Porcentaje fijo del presupuesto para el Poder Judicial.	Rechazadas 1980; agosto 1994; nov. 1994; Oct. 1999 (I) Oct. 1999 (II)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos, una es una iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés, y la tercera, la propuesta militar de 1980.
Abr. 89	Referéndum	Ley de amnistía general a militares y policías.	Ratificada	Dar respaldo popular a una decisión muy polémica.
Dic. 92	Referéndum	Privatización parcial de empresa telefónica estatal.	Rechazada	Refrendar el "estatismo" del electorado.
Dic. 03		Recurso contra la Ley 17. 448 de enero de 2002, que preveía la posibilidad de que el ente autónomo encargado de la administración nacional de combustibles y alcohol, se pudiera asociar con empresas públicas y privadas,	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante.

CUADRO VIII.3. *América Latina: mecanismos de democracia directa... (conclusión)*

País	*Fecha*	*Mecanismo*	*Tema*	*Resultado*	*Efecto*
			nacionales y extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.		
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	Pronunciamiento de la población sobre realización de Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobada	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999.
	Dic. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobada	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente.
	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical	Aprobada	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante.
	Ago. 2004	Referéndum	Revocatoria de mandato del presidente Hugo Chávez	Rechazada	Presidente Chávez continúa su ejercicio como presidente de la República.

y en Chile en 1980, 1988 y 1989. El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares, lo que abrió el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la democracia. En Chile, en cambio, el régimen del general Pinochet venció en 1980 e impuso su Constitución, pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar su continuidad en el ejercicio de la presidencia, el resultado le fue adverso. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, tuvo por objetivo perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

Al finalizar los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990 registra un sólo caso de consulta popular asociado a los procesos de paz, el de Guatemala de 1999, ampliamente rechazado por la ciudadanía. Ni en Nicaragua ni en El Salvador se utilizaron estos mecanismos.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, en Colombia en 1990 (seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente que la tornó muy relevante) y en 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador en junio de 1986, así como las "consultas-encuestas", no tuvieron carácter vinculante, aunque la última, de 1997, dio lugar a una Asamblea Constituyente que incorporó buena parte de lo que había sido sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía. Las restantes sí fueron vinculantes. De éstas, dieciséis fueron para aprobar o rechazar reformas constitucionales[5] (siete de ellas en Uruguay —tres aprobadas y cuatro rechazadas—; dos en Chile aprobadas; tres en Panamá —dos de ellas rechazadas—; dos en Guatemala una aprobada y otra no—; y tres aprobadas en Ecuador, Perú y Venezuela, respectivamente). Dos de las consultas fueron referéndum derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999. La consulta celebrada en Bolivia en 2004, cuyo objetivo era aprobar la política del gobierno en materia energética, fue aprobada y vinculante.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (consumado) y de Serrano Elías en Guatemala (fallido) condujeron a las consultas llevadas a cabo en ambos países, en 1993 la de Perú y en 1994 la de Guatemala y trajeron como consecuencia una nueva Constitución en Perú y reformas a la Constitución guatemalteca. Los profundos cambios que llevaron al colap-

[5] No tomamos en cuenta los plebiscitos brasileños de 1993 que estaban previstos en la Constitución de 1988. Tampoco la consulta chilena de 1988 prevista en la Constitución de 1980.

so del sistema político partidario vigente en Venezuela desde el Pacto de Punto Fijo de 1961 condujeron a dos consultas populares en 1999 y a la adopción de una nueva Constitución ese mismo año.

De la totalidad de las consultas a la ciudadanía realizadas en América Latina durante el periodo 1978-2004, la gran mayoría tuvo su origen en iniciativas "desde arriba". El Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, de Bolivia en 2004, de Colombia en 1997 y 2003 y de Venezuela en el año 2000, y las cuatro consultas de Ecuador. En total nueve casos.

En cuanto a las aprobaciones de reformas constitucionales, cabe señalar que si bien éstas son formalmente promovidas por los órganos legislativos o constituyentes, en seis casos el proceso fue iniciado por el Ejecutivo: Guatemala en 1994, Panamá en 1998, Perú en 1993, Venezuela en 1999, y Chile y Uruguay, ambas en 1980, durante los regímenes militares.

En síntesis, el Ejecutivo inició 15 de las 34 consultas realizadas. Otras 10 fueron consecuencia de acuerdos de la clase política plasmados en constituciones aprobadas o rechazadas, o resultado de previsiones constitucionales previamente acordadas, como las ya citadas consultas brasileña de 1993 y la chilena de 1988. En total, 25 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas "desde arriba".

Los restantes nueve casos se trataron de iniciativas "desde abajo". Siete de ellas en Uruguay: dos reformas constitucionales aprobadas (en 1989 y 1994), dos rechazadas (en 1994 y 1999) y tres referéndum convocados para revocar leyes. La octava, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, fue de carácter informal y dio origen a la nueva constitución de 1991, y la novena, en Venezuela (agosto 2004), que fue impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar la convocatoria al referéndum.

4. Balance

4.1. Uso y frecuencia de la aplicación de estos mecanismos

El análisis de la experiencia latinoamericana de los últimos 25 años evidencia, pese a la percepción en contrario, que el uso de los mecanismos de democracia directa, a escala nacional, ha sido modesto. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas en 11 de los 16 países que regulan estos mecanismos (todos en democracia a excepción de Chile), pero de manera fre-

cuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador) y en Venezuela desde la llegada al poder del presidente Chávez.

Sin embargo, una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (fines de 1970) evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras durante la década de los años 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la década de 1990 el número saltó a 19, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado cinco consultas (Bolivia, Venezuela, Colombia y Uruguay).

A escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos mecanismos existen desde antes del proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia, sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del mecanismo de derogación de leyes por medio de un referéndum. En Ecuador, diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario muy débil y fragmentado, recurrieron inútilmente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas.

En algunos de los países más grandes de la región, como Brasil y Argentina, estos mecanismos prácticamente no han sido utilizados, y en México no han sido empleados del todo, al no tenerlos regulados en su ordenamiento constitucional. Argentina, como vimos, registra a escala nacional únicamente un ejercicio ritual a través de una consulta no vinculante sobre el tema del laudo limítrofe sobre el canal de Beagle. Por su parte, la consulta obligatoria llevada a cabo en Brasil en 1993, respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, arrojó resultados adversos para ambas propuestas.

4.2. Origen de la utilización de los mecanismos de democracia directa en América Latina

Como ya se dijo, 25 de las 34 consultas populares tuvieron origen "desde arriba" y sólo nueve fueron iniciadas "desde abajo"; de éstas, siete se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos estados prevén la intervención de la ciudadanía para

iniciar una consulta popular, por lo general, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Por su parte, varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con suerte diversa durante el periodo 1978-2004. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registra una derrota en 1994 al no lograr imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales; reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del parlamento. Posteriormente, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. Por su parte, el ex presidente Fujimori de Perú y el presidente Chávez de Venezuela utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato como presidente debido al fraude cometido durante la elección del año 2000 y la consiguiente crisis política desatada. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de diversa índole, presentándoles 15 preguntas que abarcaban temas diversos, que iban desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas logró la votación necesaria para su aprobación. Finalmente, en Bolivia, el referéndum convocado por el presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, en esa oportunidad relacionadas con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos.

4.3. El papel desempeñado por la sociedad civil

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países de la región prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de parte de ésta. Sin

embargo, debe tenerse presente, que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999 para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referéndum derogatorios planteados en Uruguay. El de 1989, referido a los abusos de los derechos humanos y que fue promovido por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento ad hoc de la sociedad civil, fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de esa empresa y se aprobó, y el de 2003, que rechazaba la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a esta asociación. Como puede verse, la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada en Uruguay debido a que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el "movimiento estudiantil de la 7ª papeleta" promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

Varios países prevén, asimismo, la iniciativa legislativa de parte de la ciudadanía, exigiendo para ello un determinado porcentaje de electores, que varía según el caso. Algunos países (entre ellos Brasil y Venezuela) también establecen en su constitución que si el Parlamento rechaza un proyecto presentado por iniciativa popular, un determinado porcentaje de los ciudadanos puede pedir que se someta a referéndum para su aprobación directa. Paraguay y Uruguay también prevén constitucionalmente este mecanismo, pero al igual que en los países arriba citados, aún no se sancionan las leyes necesarias para su puesta en marcha.

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo real a la sociedad civil. Por su parte, el fortalecimiento del con-

trol ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. Únicamente en Uruguay los mecanismos de referéndum contra leyes pueden citarse como ejemplo, si bien el resultado obtenido todavía es objeto de debate.[6]

Por otro lado, y pese a estar previstas constitucionalmente la puesta en marcha de estos mecanismos, la iniciativa de la sociedad civil no es fácil. Se requiere una conjunción de voluntades alrededor de un tema relevante y movilizador y la conformación de un movimiento social que lo impulse.

Formalmente y hasta el presente, salvo en el caso de Uruguay, donde hubo tres intentos de derogación de leyes, uno fracasado y dos aprobados como hemos visto; el de Colombia para la presentación de la Ley Antisecuestro, aprobada posteriormente; el de Perú (1998), para consultar la posible reelección del presidente Fujimori, y el de Venezuela (2004) para revocar el mandato al presidente Hugo Chávez, no existen otros ejemplos. Pero incluso en Uruguay, desde 1992 a la fecha, y pese al intento de realizar en tres ocasiones diferentes referéndum para derogar leyes, se realizaron los respectivos actos de adhesión (dos por cada referéndum) para conocer si lograban el apoyo de 25% de los ciudadanos habilitados para sufragar, y en las cinco oportunidades no alcanzaron el porcentaje fijado en la Constitución de la República para convocar a un referéndum. En el caso peruano, no obstante contarse con un mayoritario respaldo de la población, la consulta fue impedida por el régimen, que mediante reforma a la ley condicionó el referéndum a su previa aprobación por el Congreso, donde finalmente no alcanzó la votación requerida para su convocatoria. En el caso venezolano, fue la población la que impulsó y logró la convocatoria al referéndum mediante un proceso de recolección de firmas, sin embargo, una vez realizada la consulta, el resultado favoreció la permanencia del presidente.

En suma, la sociedad civil ha desempeñado hasta la fecha, y sólo en pocos casos, un papel más de control y freno que de creación e innovación.[7]

[6] En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones, continúa. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía y, posteriormente, en formas de transmisión de datos y telefonía celular que fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

[7] Thibaut (1998) señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuercen a la "sociedad civil", pues no parecen disminuir el "desencanto", sino que más bien constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales.

4.4. El comportamiento de la ciudadanía

El comportamiento general de la ciudadanía ha sido diverso. No hay una tendencia regional uniforme. La constatación es que en muchos casos los ciudadanos no se pronuncian a favor o en contra del tema puesto a su consideración, sino que expresan su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno de turno. Por ello, las consultas populares en ciertos países, a diferencia de las elecciones, han servido para dar expresión al "desencanto" que existe con la política y con la clase dirigente.

También en más de un caso, aunque el tema parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento. Un buen ejemplo en este sentido lo dio Guatemala en 1999, ya que las reformas que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil de 36 años no interesaron a la ciudadanía, la cual mayoritariamente no participó en el proceso, y quienes sí lo hicieron votaron en alto porcentaje en contra de su aprobación, como forma de demostrar su descontento con el gobierno de turno. Este comportamiento se vio influido en gran medida por la acción del Congreso, que no solo planteó en la consulta las 12 reformas originales relativas a los Acuerdos de Paz, sino que incluyó aproximadamente 53 reformas, lo que básicamente originó el rechazo a la consulta.

En los casos en que le correspondió a la ciudadanía resolver cuestiones de relevancia, como en Brasil para optar entre el presidencialismo o el parlamentarismo y entre república o monarquía, la misma mantuvo el *statu quo* (a favor del presidencialismo y de la república). El único país donde se usó el mecanismo de derogación de leyes, Uruguay, muestra tres procesos con resultados diferentes: uno que mantuvo la ley (sobre el tema de derechos humanos), y los otros dos, contrarios a los procesos de privatización (1992) y asociación con capitales privados (2003).

Debido a este fenómeno, la clase política y los titulares del Poder Ejecutivo se han vuelto, en la mayoría de los países, más cautos a la hora de usar estos mecanismos, apelando a los mismos cuando están seguros de un resultado favorable o aplicándolos cuando son de convocatoria obligatoria, como es el caso de las reformas constitucionales.

En lo que se refiere al grado de participación electoral durante estas consultas populares, observamos que en general el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Son especialmente notorios, por

su reducida participación, los casos de Guatemala y de Colombia, lo cual coincide con el alto abstencionismo que caracteriza el comportamiento electoral de estos dos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron puestos en duda, ni su legalidad o legitimidad cuestionada por quienes resultaron derrotados.

El cuadro VIII.4. muestra el respaldo electoral obtenido desde 1978 en los 11 países que pusieron en práctica mecanismos de democracia directa establecidos en las constituciones nacionales.

Es importante resaltar la importancia de que los procesos de consulta popular estén provistos de condiciones que permitan asegurar una participación amplia, plural e informada. Es fundamental que una consulta popular sea objeto de una oportuna convocatoria que llegue a los sectores sociales afectados, es decir, debe haber una intensa difusión de la información pertinente sobre los temas que son objeto de la consulta y sobre el mismo proceso de consulta, así como de sus alcances. Si bien esto no asegura *per se* la participación masiva en el proceso, por lo menos otorga a la ciudadanía más instrumentos para incentivarla a participar.

4.5. Consecuencias sobre el sistema político

1) En general. No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejore o empeore el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, mientras que Estados Unidos sólo la considera en el ámbito estatal y local. Un estudio comparado del uso de estos mecanismos en Estados Unidos evidencia que su empleo suele ser más frecuente en aquellos estados que cuentan con fuertes grupos de interés, gobiernos divididos, legislaturas profesionales y en los cuales los requisitos para someter temas a consulta popular directa son bajos.

Por su parte, la experiencia, en América Latina a la fecha, tampoco pareciera indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación. Tampoco pareciera que hayan coadyuvado a dismi-

CUADRO VIII.4. *Mecanismos de democracia directa en América Latina: participación popular 1978-2004*

País	*Fecha*	*Mecanismo*	*Electores inscritos*	*Votos emitidos*	*Participación (%)*
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17 824 795	12 902 637	72 39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90 256 552	67 010 409	74 24
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4 458 293	2 678 518	60 06
Colombia	Mar. 1990	Consulta "informal"	14 237 110	5 426 886	38 11
	Oct. 1997	Consulta	20 446 366	nd	nd
	Oct. 2003	Referéndum	25 069 773	6 673 050	26.61
Chile	Sep. 1980	Plebiscito	nd	6 271 368	nd
	Oct. 1988	Plebiscito	7 435 913	7 251 943	97 53
	Jun. 1989	Plebiscito	7 556 613	7 082 084	93 72
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2 088 874	1 811 640	86 73
	Jun. 1986	Consulta	4 255 568	3 130 361	73 56
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6 214 358	3 977 374	64 00
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6 577 974	3 857 590	58 64
	May. 1997	Consulta-encuesta	6 890 832	4 083 106	59 25
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3 439 331	545 894	15 87
	May. 1999	Referéndum	4 080 398	757 940	18 57
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834 409	556 969	66 75
	Nov. 1992	Referéndum	1 397 003	559 651	40 06
	Ago. 1998	Plebiscito	1 718 870	1 123 901	63 39
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11 620 820	8 178 742	70 38
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1 977 951	1 689 424	85 41
	Abr. 1989	Referéndum	2 283 597	1 934 715	84 72
	Nov. 1989	Plebiscito	2 302 771	2 056 355	89 30
	Dic. 1992	Referéndum	2 345 077	1 941 829	82 80
	Ago. 1994	Plebiscito	2 278 375	1 964 771	86 24
	Nov. 1994	Plebiscito pensiones	2 328 478	2 130 618	91 50
	Nov. 1994	Plebiscito educación	2 328 478	2 130 618	91 50
	Dic. 1996	Plebiscito	2 343 920	2 019 843	86 17
	Oct. 1999	Plebiscito	2 402 160	2 147 149	89 38
	Dic. 2003	Referéndum	2 466 682	1 929 042	83 25
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11 022 031	4 129 547	37 47
	Dic. 1999	Referéndum	10 940 596	4 819 056	44 05
	Dic. 2000	Referéndum	11 202 214	2 632 523	23 50
	Ago. 2004	Referéndum	14 037 900	9 815 631	69 92

FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los organismos electorales. Para el caso de Ecuador, la información se tomó de Dieter Nohlen (comp.), *Elections in the Americas*, Oxford.

nuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este "desencanto" fuera de las elecciones regulares.

2) En materia de estabilidad política. No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal y como han sido utilizados hasta ahora, hayan mejorado o complicado sustancialmente la estabilidad política. Como todo mecanismo de ingeniería electoral, estos deben ser parte de una arquitectura mayor, y es en ese marco en que debe analizarse su funcionamiento. En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo indirectamente en Ecuador, donde los presidentes Sixto Durán y Fabián Alarcón, respectivamente, recurrieron de manera infructuosa a los mismos para tratar de mejorar el grado de legitimidad de sus debilitadas gestiones. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición al gobierno procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política de la nación.

En algunos países, así como en momentos determinados, el uso indebido de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador de nuevo es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas, no vinculantes, sin instrumentación posterior, llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirse responsabilidad directa a estos mecanismos en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de dos presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en pro de la estabilidad.

3) En materia de reforma política. Los mecanismos de democracia directa parecen favorecer soluciones conservadoras; el ejemplo más claro es el rechazo al cambio de régimen de gobierno y político en Brasil en 1993.

En otros casos los resultados son contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994 se aprobó en 1996. En julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994.

4) En relación con las reformas económicas. La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos vía la participación ciudadana mediante el uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países ha excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares.

Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay y Ecuador, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar estos mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó someter a referéndum una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones, aunque en este caso se debió a razones formales, ya que la Corte Electoral entendió que no procedía la interposición del recurso, por ser la materia jubilatoria de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo y, por ende, no se podía recurrir. Asimismo, en 2003 se acogió, mediante referéndum, un recurso contra la ley que permitía que la empresa encargada de la ANCAP pudiera asociarse con empresas públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.

Por su parte, en Ecuador el intento de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido, según la autoridad electoral, el número suficiente de firmas para ello.

Finalmente, cabe señalar que en Colombia, en 2003, el presidente Álvaro Uribe trató de obtener la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía obstruyó la aprobación de las reformas propuestas, en virtud de que no alcanzaron el umbral necesario para ser aprobadas. En Bolivia, por el contrario, la aprobación de la ciudadanía a la propuesta del presidente Carlos Mesa en julio de 2004, dio luz verde para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos para el Estado boliviano.

4.6. Consideraciones finales

Un balance preliminar evidencia que pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de

la región, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos sigue teniendo un bajo componente de democracia directa en el ámbito nacional, con excepción de Uruguay. Hay una riqueza mucho mayor, con gran variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estadual y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue virgen y valdría la pena abocarse a ello.

En cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que mientras en las democracias europeas, después de la segunda Guerra Mundial, han tenido más bien efectos conservadores en nuestra región en cambio han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista por una parte, con posiciones conservadoras o tradicionalistas por la otra. En Europa, en los últimos años se han venido utilizando cada vez más en relación con el proceso de integración.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos.

En efecto, un adecuado empleo de estos mecanismos exige, como premisa lógica, un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la ausencia de manipulación de la opinión pública y condiciones de equidad del proceso para ambas partes. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (Aragón y López, 2000).

Somos por ello de la opinión, como lo demuestra la práctica latinoamericana, de que los mecanismos de democracia directa son un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad.

Por ello, en sociedades como las nuestras, donde la pobreza crece, donde la equidad está retrocediendo y donde la política está "bajo sospecha", si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la toma de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática. Sin instituciones políticas fuertes y

arraigadas, el uso de estos mecanismos puede maximizar el conflicto, y como bien lo señala Sartori (1989: 156 y ss.), llegar a representar la encarnación de la "tiranía de las mayorías".

De ahí la importancia, de cara al actual contexto económico, social y político regional, de evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos, estableciendo límites claros a los temas que pueden ser sometidos a consulta popular.

En suma, la experiencia de estas dos décadas en el uso de estos mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente y no desvirtuada de los mismos, particularmente en lo que se refiere a su utilización en el ámbito nacional. Por todo ello, e independientemente del valor agregado que pueda derivarse de su utilización, en especial a escala local (el cual creemos es el espacio idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular al fortalecimiento del sistema de partidos políticos.

IX. DERECHO DE SUFRAGIO: PRINCIPIO Y FUNCIÓN

MANUEL ARAGÓN

1. DERECHO DE SUFRAGIO Y DEMOCRACIA

Entendido el derecho de sufragio en su sentido más simple, esto es, identificándolo únicamente con el derecho de voto, es claro que no está ligado necesariamente con la democracia, sino con la colegialidad. La existencia del derecho de voto es necesaria allí donde una decisión ha de ser adoptada por un órgano o entidad compuestos por una pluralidad de personas, ya sea el viejo Senado romano, la antigua Dieta Imperial alemana o el Colegio Cardenalicio, por poner ejemplos bien alejados de la democracia. Tampoco, en este muy simple sentido del término, se identifica el derecho de sufragio con la actividad pública o más generalmente política, ya que el derecho de voto ha de existir también en instituciones privadas basadas en la colegialidad, desde una junta de vecinos hasta el consejo de administración de una compañía mercantil.

Ahora bien, la colegialidad, que sí se contrapone ciertamente al poder unipersonal (supuesto éste que excluye, por principio, el derecho de voto), no es por sí sola una nota suficientemente explicativa del derecho de sufragio, sino sólo su requisito más básico (y también más abstracto). El derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política inexcusable. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad.

Sin embargo, esa mayor concreción del concepto no permite identificar todavía derecho de sufragio con democracia, puesto que uno puede existir sin la otra en sistemas de sufragio restringido, como ocurrió, por

ejemplo, en el Estado liberal del siglo XIX basado en el sufragio censitario. Parece, pues, que derecho de sufragio y democracia sólo coinciden cuando el sufragio es universal. No obstante, esta última relación no resulta aún suficientemente explicativa, es decir, no se presenta como una relación necesaria, ya que si bien no hay democracia sin sufragio universal, puede en cambio existir sufragio universal sin democracia, de lo que ha habido y hay suficientes ejemplos.

Por eso no basta el carácter universal del sufragio para considerarlo democrático: ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza precisamente la libertad de emitirlo. Ahora bien, el sufragio en libertad no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción (votar sí o no si se trata de un referéndum, o a una u otras candidaturas si se trata de elecciones, o en blanco en cualquier caso, o incluso no votar, si se prefiere), sino que el propio derecho de sufragio ha de 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 (con las modulaciones necesarias para dotar de eficacia al acto electoral), acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral.

Precisamente este problema de la libertad de presentación de candidaturas está íntimamente conectado con la otra faceta del derecho de sufragio que hasta ahora no habíamos señalado: el derecho a ser elegible. Porque, si bien cuando se habla del derecho de sufragio sin más precisiones se entiende generalmente el derecho a elegir, esto es, el derecho de sufragio activo, también es derecho de sufragio la faceta pasiva del mismo: el derecho no sólo a ser elector, sino también a ser elegible, y en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercitarlo.

No acaban ahí todavía las características que han de acompañar al derecho de sufragio para identificarlo con la democracia: es preciso que exis-

tan las correspondientes garantías de la veracidad del sufragio, esto es, del no falseamiento de sus resultados. Una administración electoral independiente del Poder Ejecutivo, neutral, transparente y bien dotada técnicamente, junto con un sistema de recursos jurisdiccionales que aseguren el control de las infracciones o errores que pudieran cometerse en el proceso electoral suponen, en fin, las últimas, pero indispensables notas que definen al sufragio como democrático.

2. Sufragio y representación

El derecho de sufragio no está conectado exclusivamente con la democracia representativa, pues también mediante el voto se ejerce la democracia directa, ya sea mediante las asambleas abiertas o de la institución del referéndum. Sin embargo, las dificultades prácticas y los graves inconvenientes teóricos de la democracia directa han originado que ésta no pueda verse como una alternativa a la democracia representativa sino, todo lo más, como su complemento. Hoy, pues, el sufragio más que votaciones lo que significa es, sobre todo, elecciones. Sobre este punto posiblemente no habría que extenderse, por suficientemente conocido. Sin embargo, debido a que la simplicidad de ciertas doctrinas las ha hecho atractivas para algunos sectores del público, quizá conviniera dedicarle algo más de atención.

Las ideas rousseaunianas de la democracia como identidad entre gobernantes y gobernados, basadas en que la soberanía popular no puede delegarse porque no puede enajenarse, condujeron a que determinadas corrientes de pensamiento sólo aceptasen la democracia representativa por razones exclusivamente pragmáticas (gran extensión del territorio del Estado y gran número de habitantes), pero considerándola siempre como un mal menor, afectado por un "déficit" democrático respecto de la democracia directa (que sería la auténtica democracia). En tal sentido, los elementos de democracia directa insertados en cualquier sistema de democracia representativa eran sobrevalorados por encima de ésta, tenidos, pues, como instituciones con un "plusvalor" democrático.

Sin embargo, como otras corrientes de pensamiento han puesto de manifiesto, con gran rigor, la opción por la democracia representativa no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composi-

ción de intereses diversos, en que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados y, por lo mismo, si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes; y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse. En tal sentido conserva toda su vigencia aquella afirmación de Kelsen, hecha hace ya 70 años, de que no hay más democracia posible que la democracia representiva. De ahí que el sufragio tenga como principal función la de servir de medio para formalizar la representación política.

El derecho de sufragio, además de ser subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún más claramente cuando se observa el derecho de sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general, sino en particular de la democracia representativa: difícilmente puede aceptarse que haya representación sin elección, ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas.

Sin embargo, y como es bien sabido, han existido determinados intentos teóricos, tanto desde la extrema izquierda como desde la extrema derecha, encaminados a negar la conexión necesaria antes aludida. Un buen ejemplo nos lo facilita la posición defendida por Carl Schmitt en las décadas de 1920 y 1930. Schmitt disociaba democracia y libertad (y por lo mismo representación y elección). La democracia no se basa en la libertad, diría, sino en la homogeneidad. De ahí que a su juicio la democracia representativa sólo fuera posible cuando la entidad representada (la nación) es homogénea, es decir, cuando tiene un sólo interés (que es lo que ocurría, según él, con la reducción de la nación a la burguesía en el siglo XIX), pero no cuando aquella entidad es heterogénea (nación coincidente con pueblo, que es lo que sucede cuando existe el sufragio universal, del que dispone toda una sociedad que, a su vez, está dividida en clases o en grupos con intereses contrapuestos).

Una sociedad así (seguirá argumentando Schmitt) es incompatible con la democracia liberal (la democracia representativa mediante las elecciones), puesto que el enfrentamiento de intereses conduciría siempre al do-

minio político de una clase sobre otra (dominio, dirá, disfrazado de "democracia formal", coincidiendo así Schmitt, sintomáticamente, con el marxismo). El parlamento no servirá entonces para representar a todos, sino para que se impusiese, a través suyo, la clase dominante. La democracia, en consecuencia, no es conciliable con el "pluralismo", sino sólo con la homogeneidad; el concepto mismo de "democracia pluralista" sería, para Schmitt, un contrasentido. De ahí que, cuando la propia sociedad es plural, el único modo de hacer posible la democracia consista en la negación de esa pluralidad, destruyéndola o silenciándola, es decir, excluyéndola de la representación.

En este último sentido, distingue Schmitt entre *Vertretung* o representación mediante elecciones, que es siempre, a su juicio, una representación política inauténtica, es decir, una representación de intereses, y *Repräsentation* o representación espiritual, que se manifiesta no por la elección, sino por la "identificación" del pueblo con sus líderes (mediante la aclamación o el asentimiento). Esta *Repräsentation* es la única auténtica, pues, a juicio de Schmitt, no se verifica a través de procedimientos, ya que se trata de algo de naturaleza "existencial". Por ella, el representante no es un delegado de la voluntad de los representados, ya que, por principio, como esa voluntad no existe (lo que hay es una diversidad de voluntades antagónicas), es imposible que pueda delegarse; por el contrario, mediante esa "representación" el representante "encarna" lo que hay de homogéneo en los representados expresando así (o dando vida) a una voluntad popular que sólo es capaz de manifestarse (o hacerse presente) por obra del representante mismo, de su cualidad para "identificarla". Ésa, dirá Schmitt, es la auténtica democracia, frente a la falsa democracia representativa liberal.

A partir de ahí, de ese concepto de "representación" (y de ese entendimiento de la democracia), no es de extrañar que Schmitt afirme que la democracia es cosa distinta de las votaciones secretas, que democracia y dictadura no son términos inconciliables, que (y así lo diría expresamente) "bolchevismo y fascismo son, como cualquier dictadura, antiliberales, pero no necesariamente antidemocráticos".

Como puede observarse, la confluencia entre ideas de extrema izquierda y extrema derecha es clara (siempre ha ocurrido así): bajo la apelación de Schmitt a una "auténtica democracia" (frente a la inauténtica o "formal" democracia liberal), lo que se esconde es la destrucción de la democracia misma. Cuando a la democracia se le amputan la libertad y el sufragio no queda convertida en "otro tipo" de democracia, sino, sencillamente, en dic-

tadura, como bien contestó entonces Kelsen refutando aquellas ideas en el plano teórico (y haciendo ver que no hay oposición, sino conciliación entre pluralismo y democracia y que no hay otro método veraz de que se manifieste la voluntad popular, sino mediante elecciones basadas en el sufragio universal, libre, igual y secreto), y como bien se encargaron de mostrar en la práctica los dos sistemas aludidos precisamente por Schmitt: el fascista y el comunista.

3. Partidos políticos y representación

Es cierto que en el presente no cabe desconocer la función mediadora, articuladora, que cumplen los partidos en la representación política. Esa importante función incluso les está reconocida de manera expresa en casi todas las constituciones latinoamericanas (Argentina, art. 38; Bolivia, arts. 222-224; Brasil, art. 17; Colombia, arts. 107-111; Costa Rica, arts. 96 y 98; Chile, art. 19.15; Ecuador, arts. 36-38; El Salvador, arts. 77 y 85; Honduras, art. 47; México, art. 41; Nicaragua, art. 55; Panamá, arts. 132-135; Paraguay, arts. 124 y 125; Perú, art. 35) y, sin excepción alguna, en la legislación electoral o de partidos de todos los países de aquella área. La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos y difícilmente podría ser de otra manera. Sin la libertad de asociación política, esto es, sin la existencia de los partidos, no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz.

Ahora bien, la democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, puesto que si así ocurriese se estaría pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre lo indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia. Ésta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político, que también puede (y debe) expresarse por medio de grupos de opinión no partidistas (movimientos políticos independientes, agrupaciones de electores, etc.); como tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

Quizás uno de los problemas políticos más serios del presente consista en la tendencia de los partidos a introducirse en el seno de las organizaciones sociales, para influirlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada "politización" (mejor sería decir "partidización") de las empresas económicas, sociales y culturales. Al margen de las críticas frívolas, cuando no simplemente antidemocráticas, que ese fenómeno a veces recibe, donde radica el problema es en el deterioro de la espontaneidad social que ello conlleva, así como en la disfuncionalidad (con la correspondiente ineficacia) que produce el traslado al ámbito de las organizaciones sociales de un tipo de racionalidad que allí resulta impropio. Poner los medios para que los partidos limiten sus actividades al mundo de las instituciones públicas, fomentándose (y no difuminándose) la distinción entre lo político y lo social, parece hoy una tarea urgente si se quiere fortalecer la democracia.

Por otra parte, la misma y propia función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas consideraciones. De un lado, el importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por las constituciones y la leyes más modernas) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar, pero muy difícil de llevar a la práctica. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna. Por otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado. Por ello, la tan utilizada expresión "Estado de partidos" es, cuando menos, incorrecta en un sistema democrático.

Los partidos debieran ser, pues, en los ordenamientos constitucionales democráticos, asociaciones privadas, aunque esos mismos ordenamientos reconozcan, como es obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, bajo otras vestiduras jurídicas, la voluntad estatal (de ahí que pudieran quizá criticarse las definiciones de los partidos como personas jurídicas de derecho público que formulan determinados ordenamientos latinoamericanos, como los de Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, y más aún la exigencia de afiliación partidaria para poder

disfrutar del derecho de sufragio pasivo que se contiene en los ordenamientos de Brasil y Ecuador).

La diferenciación entre el Estado y los partidos ni es una apariencia formalizada, es decir, una "ficción jurídica", ni es sólo un postulado del derecho impuesto por una lógica abstracta, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tiene un carácter ficticio, bajo el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente que "el Rey está desnudo", no es sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, suicida: una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si estos mandatos no están justificados por razones de interés general.

Ahora bien, que el Estado no deba ser disfraz de los partidos no significa, ni mucho menos, que no haya de tenerse muy en cuenta la función de los partidos en la vida de las organizaciones públicas. Pero, claro está, de aquellas organizaciones públicas que respondan a la lógica partidista, esto es, a la lógica de las mayorías y las minorías producto de la representación. Esa lógica debe operar, por ello, exclusivamente, en los ámbitos parlamentario y gubernamental, puesto que es allí donde se manifesta, legítimamente, el pluralismo político, sin que deba trasladarse a otros ámbitos, como el de la administración pública u otras instituciones del Estado, como las de naturaleza jurisdiccional, cuya composición y funciones descansan únicamente en razones de independencia y profesionalismo.

Es curioso, y perturbador, que allí donde tiene toda su legitimidad la actuación de los partidos, que es en la vida parlamentaria, o en general en las instituciones emanadas directamente de la representación popular, sea donde resulta más débil su papel en la práctica política actual de muchos países. De ahí que cualquier intento serio de fortalecer la democracia representativa deba incluir, necesariamente, medidas que tiendan a reforzar la importancia de los partidos en las instituciones donde esa representación se expresa. No hay que dejarse engañar por las apariencias: hoy, por ejemplo, los partidos son quizá muy eficaces para disciplinar la actividad parlamentaria, pero muy ineficaces para hacer de esa actividad el centro de interés de la política nacional (ahora, los sindicatos, las organizaciones empresariales, la prensa, e incluso en determinados países democráticos los jueces, ejercen mayor protagonismo político que las cámaras parlamentarias).

Unos partidos con bajo grado de afiliación, financiados casi enteramente en muchos países con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes, generan una clase política no ya burocratizada, sino, por así decirlo, "funcionarizada". En esas condiciones, las instituciones representativas corren el riesgo de quedar muy aisladas de la sociedad. Tendencia que se ve reforzada por la realidad actual de unas elecciones en las que, por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas, según ya, tempranamente, hace casi medio siglo, alertó Leibholz.

No obstante, estos defectos que acaban de señalarse no vienen ni mucho menos a dar la razón a Schmitt en su intento de refutar las bases teóricas de la democracia representativa, ni, por lo mismo, a suministrar razones para abandonar la democracia de partidos, sino, por el contrario, a poner de manifiesto la necesidad, como antes se dijo, de revitalizar los partidos políticos acercándolos a la sociedad, desburocratizándolos y dotándolos de suficiente democracia interna para que puedan desarrollar, en cuanto tales, y no sólo a través de sus respectivos líderes, el papel protagonista que les corresponde en la vida de las instituciones democráticas. Habría que sopesar muy seriamente por ello, antes de dar entrada a hipotéticas reformas electorales, como por ejemplo las conducentes a un sistema de listas abiertas, el daño que pueden provocar en la estabilidad de los partidos. Y ello porque no hay democracia sin partidos, simplemente porque no hay democracia sin libertades, entre ellas la de asociación política, pero más aún, porque la democracia representativa, única forma adecuada, en la práctica y en la teoría, de la democracia en nuestro tiempo, tiene a los partidos como base de su entramado institucional, por lo que no cabe ni organización de la representación y de las mismas instituciones representativas sin ellos, ni ejercicio con garantías del derecho de sufragio sin la mediación (no excluyente, claro está) de los partidos políticos.

4. El entendimiento institucional del derecho de sufragio

El derecho de sufragio, como los demás derechos fundamentales, puede ser entendido en sentido subjetivo y en sentido objetivo. Desde el primero, aparece como una facultad del titular del derecho garantizada por el ordenamiento, esto es, como un derecho de libertad; el derecho a votar (o a presentarse como candidado) y por lo mismo también la libertad de no votar

(o de no presentarse como candidato) son la expresión de ese sentido subjetivo del derecho de sufragio. Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es, como más atrás se señaló, un principio básico de la democracia o, en términos jurídicos, del ordenamiento democrático. Visto como principio, el sufragio tiene, entonces, una dimensión institucional indiscutible: sin el derecho de sufragio no hay democracia. Una y otra dimensión pueden, y deben, encontrarse en equilibrio, aunque a veces no ocurre así y la acentuación de la dimensión objetiva o institucional puede incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho mudándolo de naturaleza, esto es, transformándolo de derecho en obligación.

El reconocimiento de la dimensión institucional del derecho de sufragio está presente en casi la totalidad de los ordenamientos latinoamericanos, y en muchos de ellos la definición de ese sufragio como una obligación (con el juego verbal, difícil de entender jurídicamente, de considerarlo al mismo tiempo como derecho y como deber; véase al respecto la contribución de Fernández Baeza en esta obra): así en Argentina, en el art. 12 del Código Electoral de 18-8-1983 se impone el deber de votar y en el art. 14 se dirá que "las funciones" que se atribuyen a los electores "constituyen carga pública y son por lo tanto irrenunciables"; en Bolivia, el art. 219 de la Constitución proclamará que el "sufragio constituye la base del régimen democrático representativo", declarando el voto obligatorio (a lo que también alude el art. 6 de la misma Constitución); en Brasil, el art. 14 de la Constitución declara el voto obligatorio; en Colombia, el art. 258 de la Constitución proclama el voto como un derecho y un deber; en Costa Rica, el art. 93 de la Constitución dispone que "el sufragio es función cívica primordial y obligatoria"; en Chile, el art. 15 establece que el voto es obligatorio; en Ecuador, el art. 27 de la Constitución de 1998 señala que el voto es obligatorio (aunque facultativo para los analfabetos y mayores de 65 años); en El Salvador, el art. 73 de la Constitución dirá que el sufragio es un deber (aunque el art. 72 también dice que es un derecho); en Guatemala, el art. 136 de la Constitución define el sufragio como derecho y deber; en Honduras, el art. 40 de la Constitución califica el sufragio como deber (la Ley Electoral de 20-4-1981 dirá exactamente que es "obligatorio") y el art. 44 de la misma Constitución dispondrá que "el sufragio es un derecho y una función pública"; en México, el art. 36 de la Constitución califica el voto popular como una obligación del ciudadano; en Panamá, el art. 129 de la Constitución señala que el voto es un derecho y un deber; en Paraguay, el art. 118 de la Constitución dirá que "el sufragio es derecho, deber y función pública del

elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo"; en Perú, el art. 31 de la Constitución dispondrá que el voto es obligatorio; en República Dominicana, el art. 88 de la Constitución señala el carácter obligatorio del sufragio; en Venezuela, el art. 63 de la Constitución de 1999 dispone que "el sufragio es un derecho" y el art. 132 señala que "toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política".

Si, como antes se recordó, todos los derechos fundamentales tienen, junto a su dimensión subjetiva, una dimensión objetiva o institucional, ésta última es especialmente significativa en el derecho de sufragio, y no está mal que los propios textos constitucionales, como hemos visto, lo señalen expresamente. Ahora bien, esa dimensión objetiva no debe prevalecer de tal manera sobre la consideración subjetiva hasta el punto de anularla o desvirtuarla. Ése es el riesgo de la llamada "institucionalización" o entendimiento "utilitario" de los derechos fundamentales, que puede conducir, paradójicamente, a la excesiva limitación o incluso, en algunos casos, a la desaparición del derecho con el argumento de que de esa manera se garantiza mejor la "función" que el propio derecho realiza.

Un entendimiento así concebiría los derechos como medios al servicio de un fin, no como fines en sí mismos. El fin por lograr sería en ese caso la representación o incluso la organización "eficaz" de la representación. Y de esa manera introducirían serias limitaciones al propio derecho de sufragio. Una de ellas consistiría en la completa desaparición de la faceta de libertad que todo derecho ha de tener, dejándolo reducido a una simple obligación, aunque los ordenamientos que lo establecen como obligatorio no llevan hasta sus últimas consecuencias esa definición, en cuanto que también lo definen, contradictoriamente, como derecho (o como "libre y obligatorio", que es supuesto del art. 219 de la Constitución de Bolivia, en cuyo caso la contradicción no se salva del todo aun entendiendo que "libre" aquí lo que significa es libertad para votar por una u otra opción, pese a que ello también entraría en el ámbito de la definición como "secreto" que en aquel precepto también se contiene) o en cuanto que la obligación no traspasa el plano de la retórica sin convertirse en un auténtico deber jurídico, o en la medida en que si tal deber jurídico es sancionable, existe gran laxitud en la aplicación de las normas sancionadoras correspondientes.

El peligro que encierra la excesiva "funcionalización" de un derecho se observa muy bien, justamente, en el derecho que examinamos cuando se considera el sufragio como obligación. La base jurídica justificativa de esa

obligatoriedad está en la teoría que configura al cuerpo electoral como órgano del Estado, cuya consecuencia es, sin duda, la negación de la soberanía popular, en cuanto que introduce al propio pueblo en el seno de la persona jurídica estatal, pasando de ser el titular del poder a convertirse en un mero órgano que ejerce, mediante el sufragio, una función pública y que, por ello, sólo actúa con las competencias, el modo y la forma que el poder (el Estado) le tiene atribuidos. En tal supuesto no hay distinción, pues, entre sociedad y Estado, entre pueblo y poder público. Son, en fin, muy bien conocidas las implicaciones (no queridas probablemente en la mayoría de los casos, pero inevitables) entre esta concepción iuspositivista y las teorías políticas de la democracia "no liberal" ("popular", "orgánica", etcétera).

También podrían basarse en un "exceso" de utilitarismo otras medidas restrictivas del derecho individual, como la reducción de la libertad de presentación de candidaturas mediante el establecimiento de su monopolio a favor de los partidos (lo que ocurre en la mayoría de Latinoamérica) o la fijación de un número excesivamente elevado de firmas necesarias para la presentación de candidaturas independientes; o la ampliación de las causas de exclusión del derecho de sufragio o de los supuestos de inelegibilidades considerando circunstancias personales o sociales que no servirían como razones para negar la titularidad o el ejercicio de otros derechos, pero sí del derecho de sufragio basándose en el argumento que suministraría su "funcionalidad", esto es, el fin tan alto al que este derecho sirve.

La forma de conjurar esos riesgos no es, claro está, desatender la indudable dimensión institucional que el derecho de sufragio tiene, sino lograr el equilibrio entre las facetas subjetiva y objetiva del derecho, sin que la primera elimine por completo a la segunda y sin que ésta prevalezca sobre aquélla de manera que pueda desvirtuarla. No debe olvidarse en todo caso que el derecho de sufragio sólo estará garantizado en la medida en que sea un auténtico derecho, esto es, un derecho subjetivo capaz de ser ejercitado por todos los ciudadanos con la mayor facilidad y sin discriminación alguna.

5. Funciones del sufragio

Un derecho de sufragio "efectivo" y unas elecciones, pues, democráticas, cumplen unas funciones políticas de importancia básica. Ello es obvio, y cualquier reflexión sobre la materia no puede dejar de subrayarlo. Hechas las salvedades que más arriba acaban de exponerse acerca de los riesgos

que pueden derivarse de los excesos del "funcionalismo" en éste y en cualquier otro derecho fundamental, o lo que es igual, del peligro que encierra subvertir los principios con el propósito de mejorar los resultados (lo que no quiere decir que se desconozcan también los excesos que, en contrario, puede producir el "principialismo", esto es, la prevalencia incondicionada de los principios sobre sus consecuencias prácticas), procede ahora detenerse en el desarrollo de las principales funciones del sufragio.

La primera quizá sea la de producir representación, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa sólo es posible (como muy bien decía Kelsen frente a Schmitt) gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esa representación ni la disvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto que la racionaliza, la organiza, esto es, en cuanto que canaliza en las instituciones, de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad.

Otra función es la de producir "gobiernos", aunque no es quizá la única o absolutamente primordial, como parecen indicar algunos autores, entre ellos el propio Popper. Mediante el sufragio los ciudadanos, pacíficamente, establecen y cambian gobiernos, es decir, dan su apoyo o lo niegan a programas que se les presentan en la oferta electoral, ya sea mediante el procedimiento, indirecto, de elegir gobiernos en los sistemas parlamentarios, ya sea mediante la forma, directa, de elegir al Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas (o en la mezcla entre ambos en que consisten las soluciones mixtas que se están abriendo camino en algún ordenamiento latinoamericano). Ése es, ciertamente, el principio del "gobierno representativo", entendida la expresión tanto en sentido amplio (gobierno identificable con el conjunto de las autoridades públicas) como en sentido estricto (gobierno equivalente a Poder Ejecutivo).

Sin embargo, conviene realizar algunas puntualizaciones. En primer lugar, la democracia representativa no consiste sólo en que sea representativo el gobierno sino también la oposición, esto es, en que no sólo se eligen "gobiernos" sino también parlamentos, que incluyen a las mayorías y a las minorías. Justamente porque el parlamento, a través del sufragio, representa a todos en la medida en que todas las opciones que han obtenido el suficiente número de votos están representadas en la Cámara, es por lo que cabe hablar de democracia pluralista, que no es sólo la garantía de la expresión y asociación a través de las cuales el pluralismo se manifiesta, sino

también la garantía de que tal pluralismo esté representado en las instituciones del Estado, en especial en el propio parlamento. En segundo lugar, el origen representativo de las instituciones del Estado no basta para que haya auténtica "representación", ya que es necesario que los representantes (todos, incluidos, pues, los de los grupos minoritarios) puedan ejercer la representación, lo que significa, en los parlamentos, que las mayorías no estén excesivamente lastradas por la disciplina de partido y que las minorías posean unos derechos de actuación parlamentaria que les permitan ejercer los derechos más básicos del control parlamentario del gobierno, como son los derechos al debate, a la información, a la investigación y a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones de la Cámara. No sólo se legitima, pues, la democracia mediante el ejercicio periódico del sufragio activo, sino también mediante el ejercicio periódico y el "desempeño permanente" del sufragio pasivo.

Otra función del sufragio es producir una específica limitación del poder: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitable, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Elecciones libres equivalen, entre otras cosas, a elecciones periódicas. La limitación temporal del poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático.

Hay una función del sufragio que no es separable de las anteriores, porque las engloba y se confunde con cada una de ellas, pero que puede distinguirse aunque sea para efectos analíticos: la función de legitimación del Estado. Mediante el sufragio, como se dijo más atrás, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces directamente (votando en referéndum, por ejemplo) y otras indirectamente (eligiendo representantes). La declaración que en todas las constituciones latinoamericanas se contiene, de que la soberanía radica en el pueblo (o en la nación), se hace realidad en la medida en que está garantizado el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual se asegura verazmente (esto es, jurídicamente) la emisión de la voluntad popular.

Para este efecto pueden ponerse algunos ejemplos expresivos, por acertados, de esta identificación entre el sufragio y la soberanía popular, así el artículo 3 de la Constitución de Paraguay, cuando dice que "el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio"; o el artículo 5 de la Constitución de Venezuela de 1999, cuando declara que "la soberanía reside in-

transferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público". Proclamar (como se hace, muy correctamente) que el pueblo ejerce la soberanía mediante el sufragio impone dos exigencias que el ordenamiento ha de atender: por una parte, garantizar un sufragio activo universal, libre y secreto (de lo contrario habría partes del pueblo que no ejercerían la soberanía) y, por otra, garantizar el general y libre acceso del pueblo al sufragio pasivo (de lo contrario los ciudadanos, en la democracia representativa, sólo elegirían, pero no desempeñarían el poder, esto es, sólo ostentarían el derecho a tener un gobierno elegido, pero no a gobernar ellos mismos mediante elecciones). Hechas esas salvedades, es claro que no hay más democracia que aquella que se articula a través de las votaciones populares. Frente a lo que decía Schmitt, el asentimiento, la aclamación, la "representación espiritual" (o la representación "natural"), no pueden fundamentar la democracia, que sólo se asienta en la representación "artificial", esto es, en la representación jurídicamente organizada, expresada mediante el acto electoral, con sus correspondientes procedimientos y garantías.

La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también a través de todo el proceso de sufragio y, muy significativamente, en la campaña electoral, en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza considerablemente la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de cultura cívica democrática. En la medida, además, en que la representación política lo es de intereses generales, la función legitimadora del sufragio se manifiesta al mismo tiempo como función de integración en la comunidad política estatal.

Ahora bien, el sufragio, aun siendo el modo insustituible de producir la legitimación democrática, no puede legitimarlo todo. Legitima el poder, en cuanto a la forma, es decir, a su carácter de representativo, pero no exactamente en cuanto a su contenido, a su producto. El poder emanado de la representación popular es, en el Estado constitucional democrático, un poder limitado, no absoluto. No hay poderes absolutos en el Estado constitucional democrático y, por lo mismo, las elecciones no legitiman, por principio, todos los actos del poder. Aquí se encuentra unas de las características básicas del Estado democrático, que es su inseparabilidad del Estado de derecho y, por ende, la necesidad de conciliar una y otra dimen-

sión. Ello se consigue mediante la limitación material del poder, que consiste, primero, en que los poderes constituidos han de estar supeditados a las normas procesales y materiales que la Constitución contiene sin que puedan actuar al margen de ellas, y segundo, en que, en todo caso, el Estado no puede vulnerar los derechos fundamentales que hoy constituyen una especie de derecho común de todos los países con un sistema constitucional democrático. Los derechos fundamentales, o en sentido general, los derechos humanos, deben operar como un límite infranqueable al poder representativo.

X. DERECHO ELECTORAL: SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO

MANUEL ARAGÓN

1. EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL CONJUNTO DEL DERECHO ELECTORAL

Es frecuente definir el derecho electoral como el conjunto de normas que desarrollan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y regulan el procedimiento y los sistemas para la elección. Una definición así no es incorrecta, por supuesto, pero sí incompleta, ya que excluye las normas reguladoras de las votaciones mediante las cuales el pueblo participa directamente en el ejercicio del poder público. Aunque el término "elecciones" está más inmediatamente conectado con el de "representación", no queda agotado en éste, ya que también hay actividad electoral en los referéndum. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, pasivo. Pero la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el sí o el no en una consulta popular.

Por lo anterior, aun con el inconveniente de ser muy descriptiva y poco sintética, sea más precisa como definición del derecho electoral la de "conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados". Como puede apreciarse, la totalidad del derecho electoral no tiene otro objeto que establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en su vertiente activa del derecho a participar mediante la emisión del voto como en su vertiente pasiva del derecho a acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de cargos públicos. Y si en lugar de adoptarse el punto de vista del derecho subjetivo la observación se realiza desde la perspectiva del principio jurídico (que ambas facetas las tiene el sufragio), podría decirse que el de-

recho electoral no tiene otro objetivo que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia.

Sea cual sea, pues, la forma de enfocar el objeto global del derecho electoral, lo cierto es que en él sobresale, como pieza esencial, el sufragio, de manera que todo aquel derecho está encaminado a garantizar la efectividad de éste en sus vertientes estática (titularidad, ejercicio) y dinámica (fines, resultados). Un sufragio que hoy, en todos los países de América Latina (con excepción de Cuba, y por ello la excluimos de este estudio comparado) es formalmente democrático en la plena expresión de la palabra: popular y en libertad. El artículo 3 de la Ley Electoral de Bolivia expresa muy didácticamente las cualidades del sufragio democrático al decir que el voto es "universal, porque todos los ciudadanos, sin distinción alguna gozan del derecho de sufragio; directo, porque el ciudadano interviene personalmente en la elección y vota por los candidatos de su preferencia; libre, porque expresa la voluntad del elector; secreto, porque la Ley garantiza la reserva de voto" (y "obligatorio, porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía", aunque esta última característica ya no sea tan clara o indiscutiblemente democrática, a nuestro juicio). No basta, desde luego, con la universalidad del sufragio para que éste sea democrático, tiene que haber también pluralismo político y neutralidad electoral del poder público.

Sobre la base de esas consideraciones se ha desarrollado hoy el derecho electoral en todos los países democráticos, de manera que se ha formado una especie de derecho electoral común (o trasnacional) que obedece a unos mismos principios generales y que, por ello, se proyectan en todos los ordenamientos pertenecientes a la forma de Estado constitucional democrático de derecho. Tales principios son, esencialmente, la primacía del sistema representativo, la neutralidad de las organizaciones electorales, la libertad de presentación de candidaturas, la igualdad de oportunidades de los candidatos, la universalidad, igualdad, libertad y secreto del sufragio y, en fin, la judicialización del sistema de controles y de verificación de la regularidad de la elección.

Todos los países de América Latina, con la excepción antes señalada, han incorporado a sus ordenamientos, en unos casos desde hace mucho tiempo, en otros de manera reciente (como consecuencia de los procesos de transición a la democracia), aquellos principios comunes ya aludidos. En todos ellos, pues, el derecho electoral tiene por objeto hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Sin embargo, junto con

esa incorporación general de los principios del derecho electoral democrático, aparecen, sin embargo, en algunos de los ordenamientos latinoamericanos, determinadas prescripciones no enteramente congruentes con tales principios, especialmente en materia de libertad de votar y de libertad de presentación de candidaturas. Más adelante, cuando se traten dichos extremos, señalaremos aquellas prescripciones, pero adelantamos ya aquí nuestra opinión negativa sobre las mismas y llamamos la atención sobre la conveniencia de erradicarlas.

2. Sufragio activo

Se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren. Se trata, obviamente, de un derecho y, en principio, como tal, debiera ser de libre ejercicio, pero en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos se define también (por la Constitución o la leyes) como un deber, es decir, de obligatorio ejercicio. Ya en otro lugar de esta obra, en "Derecho de sufragio: principio y función", se ha llamado la atención sobre la incongruencia que se deriva de configurar al mismo tiempo una institución jurídica como derecho y como deber. Allí se ha señalado que quizá se explica por haberse acentuado en exceso la dimensión objetiva o institucional del derecho de sufragio, lo que puede redundar en un peligro para su indeclinable dimensión subjetiva (que es la que, verdaderamente, como a todo derecho, debiera caracterizarle). No nos extendemos más sobre el problema, ya que en esta obra hay un trabajo específico sobre "el voto obligatorio". En adelante, examinaremos, pues, el derecho de sufragio en su faceta de derecho y no de obligación. Para ello comenzaremos por la titularidad del derecho.

Habida cuenta, como antes se señaló, de que todos los países objeto de este trabajo tienen establecido el sufragio universal, la titularidad del derecho de sufragio activo corresponde, en principio, a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión o cualquier otra condición personal o social. Sin embargo, se requieren mayores precisiones para determinar de manera más exacta aquella titularidad, de un lado, porque existen requisitos para ostentar la titularidad de la propia ciudadanía o incluso porque el derecho de sufragio activo se extiende a veces a los que no son nacionales y, de otro, porque sólo a partir de la posesión de cier-

tas condiciones puede entenderse que se tiene libertad para emitir el voto. De ahí que la titularidad del derecho de sufragio activo vaya unida a la exigencia de unos requisitos "positivos" y al establecimiento de un sistema de incapacidades o requisitos "negativos".

2.1. Requisitos positivos

a) Ciudadanía: en todos los países examinados se atribuye el derecho de sufragio a los ciudadanos, esto es, a los nacionales.

b) Voto de los extranjeros: sin embargo, el derecho de sufragio activo, que en la mayoría de los países se otorga exclusivamente a los ciudadanos, también se extiende, en algunos ordenamientos (si bien es cierto que son una minoría en el conjunto), además de a los nacionales, a los extranjeros residentes:

- Sólo para elecciones municipales (Bolivia, art. 220 de la Constitución; Paraguay, art. 120 de la Constitución, y Venezuela, art. 64 de la Constitución de 1999) o incluso también las distritales (Colombia, art. 100 de la Constitución).
- Sin limitarlo a elecciones determinadas (Uruguay, art. 78 de la Constitución) o dejándolo al arbitrio de la ley ("en los casos que determine la ley", Chile, art. 14 de la Constitución).
- Exigiendo, además, la cualidad de residente, sin tiempo determinado (Bolivia y Colombia), o con un tiempo de residencia (Chile, cinco años, art. 14 de la Constitución; Uruguay, 15 años, art. 78 de la Constitución; Venezuela, 10 años, art. 33 de la Constitución de 1999), o con una residencia "definitiva" (Paraguay, art. 120 de la Constitución) e incluso, en un supuesto, con el añadido de otras condiciones sociales o económicas ("buena conducta", "con familia constituida en la República" y "poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria", Uruguay, art. 78 de la Constitución).

c) Edad: en todos los países examinados la edad exigida para poder ejercer el derecho de sufragio activo es la de 18 años, con las siguientes excepciones:

- Brasil: 16 años, aunque ese voto deja de ser facultativo y se convierte en obligatorio a los 18 años (art. 14 de la Constitución).

- Nicaragua: 16 años (art. 47 de la Constitución).
- República Dominicana: aunque la edad generalmente exigida es la de 18 años, también se otorga el derecho a los casados menores de esa edad (arts. 12 y 13 de la Constitución).

d) Otras cualidades: generalmente no se exigen más cualidades "personales" que las anteriores, pero hay una excepción, es en México (art. 34 de la Constitución), donde también se exige "tener un modo honesto de vivir". Es cierto que, enunciado de manera negativa ("conducta notoriamente viciada", "ejercer actividades moralmente deshonrosas"), aparece también en otros países (El Salvador, Uruguay), pero estos últimos casos, puesto que no suponen un requisito del ejercicio del voto, sino una causa de su exclusión, los veremos más adelante, al tratar de los requisitos negativos. Lo único que ahora cabe decir, como observación a este requisito positivo existente en México, es que parece adolecer de falta de seguridad jurídica, ya que, tomado en sentido positivo (como está enunciado), parece difícil acreditarlo fehacientemente (aparte de que sería imponer una carga que quebrantaría el principio de igualdad y por ello el carácter universal del sufragio), y si se toma en sentido negativo, resulta inexplicable, porque todos los supuestos de "modo deshonesto de vivir" jurídicamente relevantes ya están tipificados por el Código Penal (y pueden dar lugar, mediante condena privativa de libertad, a la privación del derecho de sufragio) o incluso por una causa específica de exclusión del derecho de sufragio (o requisito negativo), como es en México la "vagancia o ebriedad consuetudinaria" (art. 38 de la Constitución). Por todo ello, quizá sería conveniente que se eliminase esta exigencia del "modo honesto de vivir", que o no puede aplicarse por obsolescencia o, si se aplica, no crearía más que problemas.

e) Inscripción en el censo o registro electoral: en todos los países examinados se exige esa condición (por lo demás normal y garantizadora de la efectividad y corrección del ejercicio del derecho de sufragio).

2.2. Requisitos negativos

Además de la concurrencia de determinadas condiciones, o más propiamente, de determinados requisitos positivos, es general en todos los orde-

namientos (de estos y de cualesquiera otros países) la previsión de la concurrencia de otros requisitos negativos, es decir, el señalamiento de determinadas causas, circunstancias o condiciones que imposibilitan para el ejercicio del derecho de sufragio. Desde el punto de vista técnico, se trata, exactamente, de incapacidades o inhabilitaciones.

a) Comunes en los ordenamientos de los países examinados:

- Demencia, sordomudez que impida totalmente expresarse por escrito, y, en general, incapacidad civil judicialmente declarada.
- Condena judicial que imponga la interdicción, la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía o específicamente del derecho de sufragio, mientras dure el tiempo de la condena.

b) Específicas de determinados países:

- Miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Policiales (Colombia, art. 219 de la Constitución; Ecuador, art. 27 de la Constitución de 1998; Honduras, art. 37 de la Constitución; Paraguay, art. 175 de la Constitución concretado por el art. 75 del Código Electoral —que incluye, además, a los alumnos de Institutos de Enseñanzas Militares y Policiales—; Perú, art. 34 de la Constitución). O exclusivamente de las Fuerzas Armadas (Guatemala, art. 248 de la Constitución). O únicamente los soldados realizando el servicio militar obligatorio (Brasil, art. 14 de la Constitución).
- Condenados criminalmente a pena privativa de libertad, mientras dure su cumplimiento (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Bolivia, art. 7 de la Ley Electoral; Brasil, art. 15 de la Constitución; Ecuador, art. 13 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; Nicaragua, art. 47 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Nicaragua —siempre que se trate de "pena corporal grave"—, art. 16 de la Constitución; Paraguay, art. 153 de la Constitución; Perú, art. 32; República Dominicana, art. 15 de la Constitución; Uruguay, art. 80 de la Constitución).
- Procesados, detenidos o privados de libertad por orden judicial (sin el requisito de que haya recaído sentencia firme) (Argentina, art. 3 del Código Electoral Nacional; Chile, art. 16 de la Constitución; El Salvador, art. 74 de la Constitución; Honduras, art. 41 de la Constitución; México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 7 del Código Electoral; Uruguay, art. 80 de la Constitución).

- Declarados judicialmente en rebeldía o prófugos de la justicia (México, art. 38 de la Constitución; Paraguay, art. 75 del Código Electoral).
- Quienes hayan realizado determinadas infracciones electorales (Honduras, art. 42 de la Constitución; El Salvador, art. 75 de la Constitución).
- Sancionados por el Tribunal Constitucional por pertenencia a un partido declarado inconstitucional (Chile, art. 16 de la Constitución, que determina una duración máxima de cinco años para esta inhabilitación del derecho de sufragio).
- Quienes formen parte de organizaciones sociales o políticas que utilicen o propaguen la violencia (Uruguay, art. 80 de la Constitución: sólo para ciudadanos "legales", no "naturales").
- Quienes observen mala conducta ("conducta notoriamente viciada", El Salvador, art. 75 de la Constitución), ("vagancia o ebriedad consuetudinaria declarada en los términos que prevengan las leyes" o "falta de cumplimiento de los deberes cívicos", México, art. 38 de la Constitución), ("ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas", según leyes aprobadas con mayoría especial de dos tercios de cada cámara, Uruguay, art. 80 de la Constitución).

c) Comentario: en cuanto a los supuestos de causas de exclusión del derecho de sufragio que son comunes a todos los países hay que decir, como ya se adelantó, que son casos razonables y habituales en derecho comparado. Sin embargo, se echa de menos, en la mayoría de los países latinaomericanos, que no se especifique la necesidad de que medie sentencia judicial "firme" (o "ejecutoriada", como sí se prevé, por ejemplo, en México, art. 38 de la Constitución, cuando se trata de condena suspendiendo el derecho de sufragio).

En cuanto a los supuestos de causas de exclusión que ya son específicos de determinados países, todos ellos pueden ser objeto de serias observaciones. En unos casos afectan, además, a casi la totalidad de los los países latinoamericanos, porque incapacitan para el ejercicio del derecho de sufragio, con daño para su carácter universal (más técnicamente, con posible vulneración de la igualdad por su dudosa "razonabilidad"), a numerosos grupos de personas sin causa plenamente legítima que lo justifique (como lo exigiría el carácter rigurosamente excepcional de la exclusión), ya sean militares, soldados y policías o condenados a penas privativas de libertad. Los dos supuestos (militares o policías en activo y condenados a pe-

nas privativas de libertad), observados desde los principios generales del derecho electoral común del Estado democrático de derecho, son más propios como causas de inhabilitación para ser elegible, pero no para ser elector. Es posible que estas inhabilitaciones encuentren alguna explicación (que no justificación) en el papel tradicional de los militares en América Latina y en la ausencia en estos países de la posibilidad del voto por correo, pero lo cierto es que la situación no deja de ser criticable. El problema es más grave en los casos en que ni siquiera se exige sentencia judicial, sino sólo detención por la autoridad o auto de procesamiento, situación en la cual el derecho queda casi absolutamente sin garantías.

En todos los demás supuestos también cabe la crítica, porque siendo la conducta individual tipificada posible objeto legítimo de la exclusión (comisión de determinados delitos o infracciones electorales o de determinadas conductas que pueden acarrear la incapacidad civil) no se exige la sentencia judicial (sólo el auto de prisión o de procesamiento, o a veces ni siquiera una declaración jurisdiccional taxativa) para su operatividad. El Estado democrático de derecho impone que sólo la autoridad judicial, y mediante sentencia firme ("irrevocable", se dice muy bien en el art. 15 de la Constitución de la República Dominicana), pueda incapacitar (por causa constitucional o legal legítima) para el ejercicio del derecho de sufragio. En tal sentido sería muy conveniente que se efectuasen las correspondientes reformas normativas para eliminar estos defectos de las normas electorales de algunos países latinoamericanos.

3. Sufragio pasivo

Se podría definir el derecho de sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos. Sin embargo, puesto que para ser elegido primero hay que ser proclamado candidato, tal definición resulta incompleta y, por lo mismo, engañosa, pues en principio podría darse (y de hecho se da) la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no estar incurso en inelegibilidades) y, sin embargo, no poder usar del derecho por no reconocérsele al individuo (sino a los partidos, por ejemplo) la facultad de presentar candidaturas. De ahí que debiera acudirse a una definición más completa, 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.

La titularidad del derecho y las condiciones para su ejercicio no coinciden exactamente con las del derecho de sufragio activo, aunque hay, claro está, una relación muy estrecha: tener la cualidad de elector es requisitos indispensable (aunque no suficiente) para tener la cualidad de elegible.

3.1. Requisitos positivos

Para efectos sistemáticos vamos a utilizar la misma clasificación empleada para exponer las condiciones requeridas en la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo (diferenciando "requisitos positivos" y "requisitos negativos"), y conviene señalar, que pese a la identidad terminológica, su significado es aquí, en el derecho de sufragio pasivo, algo distinto del que tienen en aquél. Allí, en el derecho de sufragio activo, ambos requisitos (positivos y negativos) son condiciones de capacidad, que no están disponibles para el sujeto, lo que provoca una consecuencia (el nacimiento o no nacimiento del derecho) que no puede rehuirse de manera voluntaria; su única diferencia estriba en que unas, las positivas, han de reunirse, necesariamente, y otras, las negativas, no han de poseerse, también necesariamente, para tener el derecho de sufragio activo.

Distinto, en parte, como ya se apuntó, es el significado que encierran los requisitos "positivos" y "negativos" en el derecho de sufragio pasivo. Y decimos "en parte" porque en la realidad normativa las diferencias no están tan marcadas, en tanto no se siguen exactamente los tipos puros acuñados por la teoría. Aquí, en el sufragio pasivo, los requisitos positivos serían, en teoría, el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la "capacidad" de ser elegible. Su ausencia originaría, pues, una incapacidad, y en tal sentido serían condiciones subjetivas (como lo son tanto los requisitos positivos como los negativos en el sufragio activo) para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significarían en el mismo sufragio pasivo los requisitos negativos, o más técnicamente "inelegibilidades", que serían condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente. Las condiciones de capacidad son creadas por el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles (ya que no se derivan de un acto subjetivo de voluntad), mientras que las inelegibilidades pueden ser eludidas mediante la renuncia al cargo o impedimiento que las originan.

Sin embargo, estas distinciones no se corresponden de manera totalmente fiel con las previsiones normativas, que sólo se adecuan a ellas en su

mayor parte. Ante ello teníamos dos opciones: o bien no atenernos totalmente a las normas (e intentar adecuarlas a la teoría) o bien no renunciar al positivismo y, advirtiendo antes los posibles defectos teóricos, atenernos a las previsiones normativas, que unas veces consideran como causas de incapacidad supuestos que son de inelegibilidad (así la condición de eclesiástico, por ejemplo) y otras definen como causas de inelegibilidad condiciones que lo son de incapacidad (relación de parentesco con altos cargos públicos, por ejemplo). Esta última opción, debido al carácter más descriptivo que especulativo que tiene la presente obra, es la que hemos adoptado.

a) Poseer la cualidad de elector: por reunir los requisitos positivos y no incurrir en ninguno de los negativos del ejercicio del derecho de sufragio activo. Esta cualidad es común en todos los ordenamientos latinoamericanos.

b) Clase de ciudadanía: en todos los ordenamientos de Latinoamérica se requiere la condición de ciudadano, careciendo del derecho de sufragio pasivo los extranjeros, salvo en Paraguay para las elecciones locales (siempre que tengan residencia "definitiva", art. 120 de la Constitución). Sin embargo, hay diferencias en cuanto al tipo de ciudadanía que se exige. En unos países se requiere ser nacional de origen para todos los cargos nacionales, en otros sólo para determinados cargos, en otros basta la nacionalidad de cualquier tipo (de origen o por naturalización o legalización), exigiéndose, además, en este último supuesto, y en algunos casos, determinados (y variables) años de residencia o incluso de antigüedad en la ciudadanía. A continuación ordenaremos los diferentes supuestos.

- Ciudadanía de todo tipo y sin ninguna especificación (ni requisito de tiempo de residencia), para todos los cargos públicos nacionales de elección (parlamentarios y presidente y vicepresidente de la República): Nicaragua (arts. 134 y 147 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para todos los cargos públicos nacionales de elección (parlamentarios y presidente y vicepresidente de la República): Bolivia (arts. 61, 64 y 68 de la Constitución), Ecuador (arts. 127 y 165 de la Constitución de 1998), El Salvador (arts. 126, 151 y 153 de la Constitución), Guatemala (arts. 162 y 185 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución), México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución, con la salvedad de que el presidente, hasta ahora, además de ser mexicano por nacimiento, había de ser también hijo de padres

mexicanos por nacimiento, mientras que, como consecuencia de una reciente reforma constitucional, a partir de 1999 la exigencia se reduce a ser ciudadano por nacimiento, pero con residencia de 20 años como mínimo y siendo uno de los padres mexicano), Paraguay (arts. 221, 223 y 228 de la Constitución) y Perú (arts. 90, 110 y 111 de la Constitución).

- Ciudadanía de origen para el presidente, vicepresidente y senadores, y de cualquier otro tipo para los miembros de la Cámara de Representantes (sin exigencia de años de residencia): Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República, y de cualquier otro tipo para los diputados y senadores (sin exigencia específica de años de residencia en la nación): Brasil (arts. 12 y 14 de la Constitución), Chile (arts. 108 y 131 de la Constitución).
- Ciudadanía de origen para el presidente y vicepresidente de la República y de cualquier otro tipo para los parlamentarios (con determinados años de antigüedad o residencia): Argentina (arts. 48, 55 y 89 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, cuatro años de ciudadanía para los diputados y seis para los senadores), Costa Rica (arts. 108 y 131 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados), Panamá (arts. 147 y 174 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 15 años de residencia para los legisladores), República Dominicana (arts. 22, 25, 50 y 51 de la Constitución, exigiéndose, si son ciudadanos naturalizados, 10 años de residencia para los diputados y senadores), Uruguay (arts. 90, 98 y 151 de la Constitución, exigiéndose, sin son ciudadanos naturalizados —esto es, si sólo tienen "ciudadanía legal"—, cinco años de ciudadanía para los representantes y seis años para los senadores) y Venezuela (arts. 227 y 188 de la Constitución de 1999, exigiéndose 15 años de residencia si los candidatos a la Asamblea Nacional son ciudadanos por naturalización).

c) Edad: el requisito de la edad no coincide, prácticamente en ningún caso, con el del sufragio activo. Siendo la de éste 18 años en general (con alguna excepción, siempre a edad inferior, de 16 años o de menores casados), todos los ordenamientos latinoamericanos (con la única excepción del guatemalteco, para los diputados) exigen para el sufragio pasivo, en relación con todos los cargos electivos nacionales, una edad superior a los 18 años. Esta diferencia de edad, respecto del sufragio activo, se explica por

razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de una cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia. Las exigencias de un mínimo de edad oscilan, desde 21 para los parlamentarios y 30 para el presidente, en su grado menor, hasta 30 para los parlamentarios y 40 para el presidente, en su grado mayor. A continuación ordenaremos comparativamente este requisito.

i) Clasificación por edades:

- Ninguna edad especial (la misma de 18 años del sufragio activo) para diputado y 40 años para presidente y vicepresidente: Guatemala (arts. 162 y 185 de la Constitución).
- 21 años para representante y 25 para presidente y vicepresidente: Nicaragua (arts. 134 y 147 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 30 para presidente y vicepresidente (o designado a la Presidencia): Costa Rica (arts. 108 y 131 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución) y Venezuela (art. 188 y 227 de la Constitución de 1999).
- 21 años para legislador y 35 para presidente y vicepresidente: Panamá (art. 147 y 174 de la Constitución).
- 21 años para diputado, 30 para senador y 35 para presidente o vicepresidente: México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 35 para senador y presidente y vicepresidente: Brasil (art. 14 de la Constitución).
- 21 años para diputado y 40 para senador, presidente: Chile (arts. 25, 44 y 46 de la Constitución).
- 25 años para parlamentario (diputado o senador) y 30 para presidente y vicepresidente: El Salvador (arts. 126, 151 y 153 de la Constitución) y República Dominicana (arts. 22, 25, 50 y 51 de la Constitución).
- 25 años para diputado y 30 para senador y presidente y vicepresidente: Argentina (arts. 48, 30 y 89 de la Constitución) y Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204 de la Constitución).
- 25 años para congresista y 35 para presidente y vicepresidente: Perú (arts. 90, 110 y 111 de la Constitución).
- 25 años para representante, 30 para senador y 35 para presidente y vicepresidente: Uruguay (arts. 90, 98 y 151 de la Constitución).
- 25 años para diputado y 35 para senador, presidente y vicepresidente: Bolivia (arts. 61, 64 y 88 de la Constitución), Ecuador (arts. 127, 165 y

172 de la Constitución de 1998) y Paraguay (arts. 221, 223 y 228 de la Constitución).

ii) Clasificación por cargos:

Para presidente y vicepresidente:

- 25 años: Nicaragua.
- 30 años: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Venezuela.
- 35 años: Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
- 40 años: Chile y Guatemala.

Para Senadores:

- 25 años: Perú y República Dominicana.
- 30 años: Argentina, Colombia, México y Uruguay.
- 35 años: Bolivia, Brasil y Paraguay.
- 40 años: Chile.

Para Diputados (o, con otro nombre, miembros de la Cámara Baja o de la única cámara del Parlamento):

- 18 años: Guatemala (la misma edad que se requiere para el sufragio activo).
- 21 años: Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Venezuela.
- 25 años: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

d) Vínculo con el distrito electoral: sólo se exige (mediante la fórmula, por lo general, de un tiempo determinado de años de residencia inmediatamente anteriores a la elección) en una minoría de los países examinados. Su escaso número y su variedad impiden cualquier ordenación que no sea la simple por países:

- Argentina: para diputados y senadores: naturales de la provincia y dos años de residencia en ella (arts. 48 y 55 de la Constitución).
- Brasil: en todo caso: residencia ("domicilio electoral") en la circunscripción (art. 14 de la Constitución).
- Chile: para diputados y senadores: dos años de residencia en la región a que pertenezca el distrito (arts. 44 y 46 de la Constitución).
- Honduras: para diputados: nacidos en el departamento y cinco años de residencia en el mismo (art. 198 de la Constitución).

- Panamá: para legisladores: un año de residencia en el circuito electoral (art. 147 de la Constitución).
- República Dominicana: para diputados y senadores: nacidos en el departamento o cinco años de residencia en el mismo; si se es ciudadano naturalizado, necesariamente 5 años de residencia en el departamento (arts. 22 y 25 de la Constitución).

e) Grado de instrucción: son muy pocos los casos en que existe este requisito (quizá reflejo de determinada situación cultural, como es la del analfabetismo, y de una concepción anacrónica de la representación política, como es la exigencia de estudios de grado medio para desempeñarla, que parece poco congruente con el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos representativos). Su contenido es el siguiente:

- Saber leer y escribir: Bolivia (art. 221 de la Constitución), Brasil (art. 14 de la Constitución, aunque enunciado de manera negativa: "son inelegibles los analfabetos"; hemos preferido incluirlo aquí en lugar de tratarlo, como caso único, en las inelegibilidades) y Venezuela (art. 112 de la Constitución).
- Tener "notoria instrucción" (que es una cualidad más difícil de precisar y que se prestaría a una comprobación excesivamente discrecional): El Salvador (para diputados, presidente y vicepresidente, arts. 126, 151 y 153 de la Constitución).
- Haber cursado enseñanza media o equivalente: Chile (para diputados y senadores, arts. 44 y 46 de la Constitución).

f) Poseer determinados medios económicos: sólo aparece este requisito en Argentina y únicamente referido a los senadores, de los que se exige disfrutar de una renta anual de 2 000 pesos fuertes o de una entrada equivalente (art. 55 de la Constitución). Su existencia no deja de ser anacrónica (aparte de poco razonable desde el punto de vista de la igualdad entre los ciudadanos para el acceso a los cargos públicos).

g) Vida honesta: únicamente aparece este requisito en El Salvador ("notoria moralidad", exigida para ser elegido diputado, presidente y vicepresidente por los arts. 126, 151 y 153 de la Constitución) y en México (donde se exige a todos los elegibles "un modo honesto de vivir", art. 34 de la Constitución, condición que, como ya se señaló, también se exige de los electores). No parece razonable este requisito, cuya prueba es difícil y que, en

todo caso, puede generar una clara inseguridad jurídica a la hora de su apreciación.

h) Estado seglar: esta condición puede ser enfocada como requisito (así lo hacen algunos ordenamientos) o como supuesto de inelegibilidad (así lo hacen otros enunciándolo negativamente: declarando inelegibles a los "religiosos" o "ministros de cultos religiosos", o "eclesiásticos", etc.). Quizá desde el punto de vista estrictamente técnico-jurídico sería más apropiado tratarlo como causa de inelegibilidad (y por lo mismo oponible por terceros) que como condición o requisito positivo (de acreditación por el titular del derecho de sufragio pasivo). Sin embargo, por razones sistemáticas hemos preferido agrupar todos los casos (que son pocos) en el grupo de los requisitos positivos (que es como aparecen más frecuentemente designados en las propias normas). Su ordenación es la siguiente:

- De exigencia para ser elegible en todo cargo público representativo (o, visto desde otro enfoque, y en negativo, como causa de inelegibilidad general): El Salvador (art. 82 de la Constitución) y Panamá (art. 42 de la Constitución). O para ser elegido parlamentario (ya sea diputado o senador) y presidente y vicepresidente: Argentina (arts. 73 y 89 de la Constitución), Bolivia (arts. 50, 64 y 88 de la Constitución), Honduras (arts. 198 y 238 de la Constitución) y México (arts. 55, 58 y 82 de la Constitución).
- De exigencia sólo para el presidente y vicepresidente: Costa Rica (art. 131 de la Constitución), Chile (art. 79 de la Constitución), Paraguay (art. 235 de la Constitución) y Venezuela (art. 227 de la Constitución 1999).

i) Afiliación a un partido político: Brasil (art. 14 de la Constitución) y Ecuador (art. 37 de la Constitución). Se trata de un requisito ciertamente criticable en la medida en que establece el monopolio de los partidos sobre la vida política democrática (esto es, lleva a sus límites la idea del "Estado de partidos") y en cuanto que, sobre todo, parece difícilmente conciliable con el principio de igualdad.

3.2. Requisitos negativos (inelegibilidades)

Como ya se señaló, las causas de inelegibilidad constituyen impedimentos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo que se fundamentan en la

necesidad de garantizar tanto la libertad del elector (resguardándolo de toda coacción, directa o indirecta) como la igualdad de oportunidades de los candidatos contendientes en la elección. No tienen por objeto inmediato procurar o garantizar el desempeño con libertad, independencia e incluso eficacia del cargo para el que se ha sido elegido, preservando al mismo tiempo la división de poderes (como sí lo tienen las incompatibilidades parlamentarias), pero sí persiguen también la neutralidad del poder público en el proceso electoral.

La distinción entre inelegibilidades e incompatibilidades (aunque a veces en algunas normas electorales ambas se presenten confundidas) es bien conocida: las primeras, las inelegibilidades, operan sobre la proclamación de candidatos y de electos, mientras que las incompatibilidades lo hacen sobre la permanencia o no en un cargo para el que ya se ha sido elegido. Las primeras impiden ser elegido, las segundas no obstaculizan la elección, sólo impiden el desempeño del cargo si no se renuncia a la situación declarada incompatible. Las inelegibilidades, en fin, pertenencen al derecho electoral, mientras que las incompatibilidades pertenecen al derecho parlamentario (o al derecho de las organizaciones públicas, en general).

a) Comunes en los ordenamientos de los países examinados:

- Condenados a penas privativas de libertad, por el tiempo que dure la pena. (Pese al riesgo de duplicidad, lo enunciamos nuevamente aquí, aunque ya, como requisito negativo del derecho de sufragio activo, había figurado con anterioridad en el apartado 2.2.b) y, en tal sentido, se corresponde con el requisito positivo del derecho de sufragio pasivo, también aludido más atrás, en el apartado 3.1.a), que consiste en: "poseer la cualidad de elector". Los pocos países que no lo habían establecido como causa de exclusión del derecho de sufragio activo —y por lo mismo operando también en el sufragio pasivo— lo harán figurar, al menos como causa de exclusión —o "inelegibilidad", en terminología aquí técnicamente defectuosa, como ya habíamos apuntado— del derecho de sufragio pasivo).
- Altos cargos del Poder Ejecutivo, de organismos autónomos y, en general autoridades de la administración civil.
- Jueces y magistrados y demás funcionarios del Poder Judicial y de la procuraduría o ministerio público.
- Miembros de tribunales electorales y demás órganos de control electoral.

- Titulares de órganos de control financiero y, en general, de control de las administraciones públicas (tanto supervisores de la regularidad contable como protectores de los derechos de los ciudadanos).
- Titulares de cargos directivos de empresas públicas o de empresas privadas concesionarias de servicios públicos, contratistas con el Estado o beneficiarias de subvenciones públicas.

b) Específicas de determinados países por razón de parentesco con titulares de cargos públicos:

i) Para parlamentarios, presidente y vicepresidente:

- Parentesco con cualquier funcionario que ostente autoridad pública: Colombia (art. 179 de la Constitución).
- Parentesco con altos funcionarios civiles y militares: Honduras (art. 199 de la Constitución).
- Parentesco con el presidente y vicepresidente: Costa Rica (arts. 109 y 132 de la Constitución), El Salvador (art. 127 de la Constitución) y Guatemala (art. 164 de la Constitución).

ii) Exclusivamente para presidente y vicepresidente: parentesco con el presidente o vicepresidente: Bolivia (art. 89 de la Constitución), Ecuador (art. 79 de la Constitución), Nicaragua (art. 147 de la Constitución) y Paraguay (art. 235 de la Constitución).

c) Comentario: así como las causas de inelegibilidad comunes a todos los ordenamientos latinoamericanos son las habituales del derecho comparado y su justificación tiene suficiente "razonabilidad", no ocurre lo mismo con las específicas de determinados países, relativas al parentesco (cuya graduación oscila desde un parentesco muy próximo —primero y segundo grado de consanguinidad o afinidad en Costa Rica— hasta uno ciertamente remoto —primero a cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad en Ecuador—). La crítica que puede hacerse no estriba en encontrar injustificada esta causa de inelegibilidad, que quizá tiene sentido en relación con los parientes muy próximos del presidente de la República, sino en que quizá parece excesivo (y por ello poco conciliable con el principio de igualdad) alargar demasiado el grado de parentesco y, sobre todo, inhabilitar a los parientes de otras autoridades públicas que no son el presidente y el vicepresidente de la República (como ocurre en Colombia y también, aunque sea menos extremo, en Honduras).

4. Limitación del derecho de sufragio pasivo que deriva de los requisitos para la presentación de candidaturas: el monopolio atribuido a los partidos políticos

a) Ordenamientos que atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos: Argentina (arts. 60 a 62 del Código Electoral Nacional, aunque se prevé que los partidos pueden incluir independientes en sus candidaturas, art. 2 de la Ley Orgánica de Partidos), Brasil (donde, además, se exige la "afiliación partidaria" para ser titular del derecho de sufragio pasivo, art. 14 de la Constitución y art. 2 del Código Electoral), Costa Rica (arts. 5 y ss. del Código Electoral), El Salvador (donde, además, se establece expresamente que los partidos son el "único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo", art. 85 de la Constitución y arts. 196 y ss. del Código Electoral), Guatemala (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentar candidaturas los comités cívicos, arts. 20 y 97 y 13 y 17 de su Reglamento), México (art. 54 de la Constitución y 12 y ss. y 175 del Código Federal Electoral), Nicaragua (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones regionales y municipales también pueden presentarse candidatos por suscripción popular, art. 88 de la Ley Electoral), Panamá (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentarse libremente los ciudadanos, arts. 3 y 181 del Código Electoral; el dominio de los partidos sobre los candidatos es tal que incluso pueden revocar el mandato de los legisladores según prevé el art. 145 de la Constitución) y Paraguay (donde el monopolio se atribuye a los "partidos y movimientos políticos", arts. 1, 160 y 161 del Código Electoral).

b) Ordenamientos que "moderan" el monopolio sin eliminarlo totalmente: Bolivia (que atribuye la capacidad de presentar candidaturas a los partidos o a las "agrupaciones cívicas representativas del país, con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos", arts. 61, 64, 88 y 223 de la Constitución y arts. 97, 98, 113, 121 y 129 de la Ley Electoral; como se observa, además de no permitirse la presentación de candidatos por agrupaciones espontáneas o esporádicas de ciudadanos, sino sólo por grupos sociales organizados, éstos necesitan de la voluntad de los partidos accediendo a entrar con ellos en alianza electoral); Ecuador (art. 98 de la Constitución de 1998, donde "podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos po-

líticos; Uruguay (que faculta para presentar candidaturas, aparte de a los "partidos permanentes", a los "partidos accidentales", siendo éstos agrupaciones de ciudadanos que se constituyen antes de las elecciones para presentar candidaturas, arts. 6, 7 y 8 de la Ley de Elecciones; como puede observarse, se respeta el monopolio de manera sólo literal o, mejor, meramente semántica, puesto que, en el fondo, ese monopolio ya no parece tal; se trata del caso contrario al de Bolivia: allí no hay monopolio aparente, pero sí real, aquí no hay monopolio real, pero sí aparente).

c) Ordenamientos que claramente no atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos, sino que preven que, además de los partidos, pueden presentar candidaturas grupos de ciudadanos: con la exigencia de que se reúnan un número mínimo (o porcentaje mínimo) de ciudadanos para presentar una candidatura (requisito lógico para una organización efectiva del proceso electoral, y por ello no constituye exactamente una limitación del derecho de sufragio pasivo, sino un condicionamiento justificado de su ejercicio), hay determinados ordenamientos que facultan, además de a los partidos políticos, a grupos de ciudadanos para la presentación de candidaturas. Son los siguientes: Colombia ("partidos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos", art. 108 de la Constitución y art. 9 de la Ley Electoral), Chile (art. 19.15 de la Constitución), Honduras (arts. 49 a 51 de la Ley Electoral), Perú (art. 35 de la Constitución), República Dominicana (arts. 78 y 87 de la Ley Electoral) y Venezuela (art. 67 de la Constitución de 1999 que se refiere a "organizaciones" o "asociaciones con fines políticos").

d) Observaciones: como puede verse, en más de la mitad de los países latinoamericanos está atribuido a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas en las elecciones nacionales (y además, en algunos de ellos incluso se exige la afiliación partidaria para ser candidato, o más directamente, elegible). Ello supone, sin duda alguna, el establecimiento de una muy fuerte limitación del derecho de sufragio activo para los ciudadanos de esos países. Es probable que la finalidad que anima esa limitación sea la de organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa. Pero ni los partidos deben ser los "únicos" instrumentos de participación política de los ciudadanos (como se dice en algún ordenamiento latinoamericano) ni

se debe recluir enteramente el ámbito de la política al ámbito de los partidos. Cuando así se hace, las consecuencias pueden ser graves: anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre éstos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas y, por supuesto, se desvirtúa claramente el derecho de sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de éstos (lo que no queda desvirtuado porque se intente garantizar la democracia interna de los partidos para la elaboración de candidaturas o la posibilidad de que las corrientes internas del partido tengan candidaturas propias, o la posibilidad de que en las candidaturas de partido vayan candidatos independientes).

En tal sentido, sería muy conveniente que en todos los ordenamientos latinoamericanos se extendiese, mediante las oportunas reformas constitucionales y legales, el sistema de presentación de candidaturas que ya existe en una minoría de ellos, en los que se faculta para esa presentación, además de a los partidos, a grupos de ciudadanos (en un número no excesivamente alto para no desvirtuar el derecho a ser elegible), con lo cual se garantiza que, aparte de las candidaturas de partido, puede haber candidaturas independientes. No es probable, por lo demás, que ello venga a suponer un quebranto de los partidos que ponga en riesgo la democracia (que sin ellos no existiría, como es bien sabido). Al contrario, la democracia posiblemente se fortalece con medidas así, no sólo porque la revitalicen en general (al acercar el poder a "todos" los ciudadanos), sino también porque, de manera más específica, pueden revitalizar una de sus piezas fundamentales, como lo son los propios partidos (que quizá se sientan obligados a flexibilizarse y democratizarse ante la eventualidad de que los ciudadanos les hagan por su cuenta la "competencia" en el mercado político).

XI. DISCAPACIDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

María Lourdes González, Rodolfo González

1. Introducción

La cuestión de facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la plena participación electoral se ha convertido en una preocupación creciente en la consideración de las sociedades latinoamericanas.[1] Se aprecia no sólo la conveniencia de que incidan en las decisiones políticas en las comunidades de que forman parte, sino además y fundamentalmente, como la facultad de ejercer sus derechos políticos como manifestación integral de los derechos humanos.

De lo que se trata es de analizar las posibilidades de que personas con discapacidad participen en los procesos electorales, entendiendo como tales desde la incorporación a los registros cívicos o electorales que permiten conformar los padrones de habilitados para sufragar, el poder postularse como candidatos a cualquiera de los cargos electivos, asistir a los actos de las campañas proselitistas de los distintos partidos o formaciones, acceder a la propaganda que desarrollan los distintos candidatos en forma directa o a través de los medios masivos de comunicación, hasta acceder con facilidad a la emisión del sufragio en la comisión receptora de votos.

2. Concepto y alcance de discapacidad

Para definir la discapacidad utilizamos el concepto que, en 1999, adoptó la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad: "Una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria,

[1] Para un análisis más detallado de las normas constitucionales que velan por otros derechos, véase González Rissotto, 2002.

que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social". La terminología empleada ha suscitado marcadas diferencias no sólo por el alcance logrado en cada país, por el abordaje realizado desde el mundo académico, sino que incluso ha suscitado polémicas en algunas organizaciones de discapacitados que debaten acerca de cual debería ser la denominación más ajustada y que tuviera menor carga semántica. De todas maneras, emplearemos la denominación "discapacitados", que es la más aceptada y que despierta menos susceptibilidades en las organizaciones no gubernamentales.

Naturalmente, esta definición no se refleja en la terminología empleada en la mayoría de los países de la región, que emplean diferentes denominaciones, algunas con notorias connotaciones negativas, que de alguna manera perpetúan la discriminación que se practica hacia este segmento de población. En efecto, se emplean los términos "impedido" (Honduras, México, Nicaragua), "inválido" (Chile), persona con "defecto físico", "minusválido", y "sordomudo" (Paraguay). Sin embargo en la mayoría de los países el término más empleado es el de "no vidente" o "ciego".

También es necesario precisar a quiénes incluye el concepto de "discapacidad", ya que entendemos que hay personas que, pese a presentar alguna "deficiencia física", no se ven afectadas en las posibilidades de su plena participación electoral, como alguien que tenga afectado total o parcialmente un miembro superior, o un discapacitado auditivo o sordomudo que se pueda dar a entender por escrito y conozca el lenguaje de señas. En cambio, hay otras personas que habitualmente no son consideradas discapacitadas, como los cardiacos o quienes padecen enfermedades respiratorias severas y que, sin embargo, pueden llegar a tener enormes dificultades para participar en los procesos electorales, tanto en la etapa de la inscripción cívica, como en la posibilidad de tomar parte en actos proselitistas en la vía pública, así como en la emisión del sufragio, en la medida en que las mesas de votación, tanto emplazadas en las zonas urbanas como rurales, estén ubicadas en la planta alta de los edificios que son utilizados como locales o centros de votación.

Estimamos que igualmente se tendría que considerar la situación de las personas de la llamada "tercera edad" que tengan dificultades motrices y que tradicionalmente no se consideran como discapacitadas. Este segmento de la población va a incrementar su número en el futuro, si se tiene en cuenta cómo se va prolongando el promedio de vida de los habitantes de la región y del mundo en general.

3. Los derechos humanos y la igualdad de oportunidades para los discapacitados

En el mundo y en la región se ha extendido el reconocimiento de los derechos humanos de las personas que son titulares de una serie de derechos que le son intrínsecos, personales e intransferibles. Así como la sociedad no se los puede quitar, ni limitar, tampoco se los puede conceder, y obviamente no son otorgados por los estados, sino que simplemente se les reconoce.

Estos derechos no están condicionados por la nacionalidad, ni la raza, ni el color de piel, ni la cultura, ni por las creencias religiosas, ni por sexo, ni por las capacidades iguales o diferentes que puedan tener las personas. Son derechos que, como lo estableció la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y luego recogió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, le pertenecen e incumben a todos los habitantes del planeta.

En consecuencia, toda idea o práctica que establezca desigualdades ante el ejercicio de tales derechos es la negación del origen del ser humano y está en contradicción con los principios y valores que forman parte de los principios humanitarios y de la acción que procura la consolidación de sociedades contemporáneas donde no se reconozcan otras diferencias que las que provengan de las virtudes y los talentos que puedan tener las personas.

Esos derechos humanos, que deben gozar todas las personas, tienen una doble naturaleza, ya que por un lado son derechos propios e inherentes a la condición de ser humano y de persona; y por otro, son derechos que deben ser protegidos y amparados por los estados. Esto supone la obligación que tienen los países de adoptar las medidas tendientes a su fiel cumplimiento y que las mismas sean respetadas, empleando, si fuere necesario, todos los medios que tuviere a su alcance. La protección constitucional y legal que deben brindar los estados supone fomentar la adopción de instrumentos y procedimientos para asegurar el cabal cumplimiento de las normas que establecen igualdad de derechos y oportunidades y tornar posible esa igualdad de la que, en el plano del derecho, gozan todas las personas, pero que algunas de ellas tienen obstáculos y dificultades para concretar su plena utilización.

Esta complementación del principio de igualdad ha sido reconocida en numerosas declaraciones y convenciones internacionales en el ámbito regional, y ha consagrado la obligación de los estados de adoptar las medidas que tiendan a eliminar los obstáculos, trabas y barreras, a fin de facili-

tar a todos los inscritos en los registros electorales a participar plenamente de los procesos electorales, con el alcance que vimos en la presente introducción.

4. La necesidad de adoptar acciones que faciliten el acceso a los procesos electorales: la discriminación positiva

Los esfuerzos en todo el mundo para facilitar el acceso de las personas discapacitadas a los procesos electorales ha llevado a la comunidad internacional a realizar diversos pronunciamientos en la materia, desde la década de 1940 (véase el cuadro XI.1).

En todos ellos aparece la preocupación de superar las variadas formas de discriminación que limitan, impiden o anulan el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos en general y los políticos en particular de las personas con discapacidad. En todos ellos está presente la necesidad de legislar para superar tales trabas.

Estas medidas de discriminación positiva son evidentemente necesarias para tratar de superar esa diferenciación. En efecto, si se aplican las mismas normas para todas las personas, sin importar si tienen o no capacidades diferentes, lo único que se logra es aumentar esa desigualdad respecto a esas personas especiales. No alcanza con establecer la igualdad ante la ley, hay que hacerla tangible y real. Y ello supone adoptar algunas medidas que faciliten cumplir con el principio de igualdad ante la ley y que éste no se viole, para que no quede únicamente en el enunciado. Esto se debe a que algunos grupos de población, en este caso los discapacitados, tienen mayores dificultades que otros para ejercer sus derechos cívicos y políticos.

El procedimiento consiste en adoptar acciones y medidas que permitan amparar a un grupo de personas para hacer realidad el principio de igualdad ante la ley. Se podría definir la discriminación positiva como una estrategia destinada a instaurar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que de alguna forma permita o habilite diferenciar y superar aquellas que son resultado de pautas culturales, de las costumbres, de prejuicios arraigados en la sociedad y de barreras u obstáculos de tipo arquitectónico o en los medios de comunicación.

En tal sentido, creemos que son muy ajustadas las enseñanzas del ilustre constitucionalista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga (1998, I: 366),

CUADRO XI.1. *Derecho electoral y discriminación positiva*

Fecha	*Instrumento*	*Concepto o idea*
Mayo 1948	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (OEA)	"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos", junto con las libertades deben ser respetados sin distinción de clase.
Dic. 1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU)	"1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente 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 y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."
1964	Resolución núm. 18 del IV Congreso Panamericano	La necesidad de proceder a "la revisión de la legislación de los países americanos con el fin de que se levanten la interdicciones que coartan la capacidad de hecho y de derecho a los ciegos" basada en la propuesta uruguaya de "Equiparación de los derechos civiles y políticos de las personas ciegas".
Dic. 1975	Declaración de los Derechos de los Impedidos (ONU)	Art. 5: "El impedido tiene los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos", consagrando la igualdad en materia civil y política de las personas con discapacidades.
Oct. 1992	Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas Mayores y Personas Discapacitadas en el área Iberoamericana (OEI)	Los mandatarios expresaron el firme compromiso de los países para adoptar las medidas tendientes a desarrollar políticas que facilitasen la igualdad civil y política de las personas de edad avanzada y de los discapacitados, tanto físicos como intelectuales o mentales.
Dic. 1993	Declaración de "Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU)	Ratificó la tendencia a comprometer a los Estados Parte en la adopción de una política más decidida en materia de protección de los derechos de los discapacitados.
1995	"Resolución sobre la situación de los Discapacitados en el Continente Americano" (OEA)	Reiteró la preocupación sobre la situación de las personas con discapacidades y la necesidad de adoptar medidas que llevasen a la práctica la adopción de medidas que efectivamente consagren la igualdad en todos los planos.

CUADRO XI.1. *Derecho electoral... (conclusión)*

Fecha	*Instrumento*	*Concepto o idea*
1996	Resolución "Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (OEA)	Encomendó al Consejo Permanente de la OEA que preparara un "Proyecto de Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación por Razones de Discapacidad".
1999	"Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" (OEA)	Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo o de cualquier otra índole, necesaria para eliminar la discriminación y propiciar su plena integración en la sociedad, entre otras actividades en las "políticas y de administración". Además adoptó el concepto de "discapacidad" que se emplea en este capítulo.
Sep. 2002	"Ley de los Derechos Electorales para Ciudadanos con Discapacidades" (organismos electorales, congresistas, ONG reunidas en Suecia)	Refuerza los derechos garantizados por el Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, enfatiza que estarán garantizados sin cualquier tipo de discriminación, incluyendo discapacidades y sin otras restricciones que no sean las justificadas en una sociedad libre y democrática. Indica que los estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas y necesarias para asegurar que los ciudadanos con discapacidades gocen de estos derechos y cuenten con la oportunidad de ejercer sus derechos políticos y electorales con equidad.

sobre el sentido profundo del concepto de "igualdad ante la ley". Señalaba que: "Uniformemente se ha admitido que ese precepto [principio de igualdad ante la ley] no ha excluido la posibilidad de que se legisle para clases o grupos de personas". Agregaba (1998, I: 367): "La filosofía democrática exige que el Estado reconozca la existencia de ciertas desigualdades y busque restablecer la igualdad efectiva entre los individuos mediante un tratamiento desigual". Y concluía: "El sentido de 'igualdad ante la ley' significa idéntica protección ante la ley, sin que pueda asimilarse el concepto de protección al de tratamiento. Sólo seres iguales, en igualdad de situación, harán coincidir ambos términos, pero sólo en esa hipótesis".

Por otra parte, debemos recordar que en algunos países de la región se ha legislado en materia de protección y defensa de los derechos de las minorías indígenas; en otros, acerca de la llamada "cuota de representación femenina", los cuales constituyen ejemplos de normas que establecen un tipo o forma de discriminación positiva, en un intento de consagrar la participación igualitaria para grupos de población que se encuentran marginados o subrepresentados en la estructura de gobierno de los países.

5. Bases constitucionales que facilitan o limitan los derechos políticos de los discapacitados

En gran parte de los países de América no existen normas específicas, de rango constitucional, que se refieran a la situación de los discapacitados y al ejercicio de sus derechos políticos, como se aprecia en el cuadro XI.2. La única excepción es Canadá, donde la sección 15 menciona la igualdad ante la ley de todo individuo, sin discriminación alguna, haciendo mención de varios factores, entre ellos las discapacidades mentales o físicas.

Es interesante observar también el caso de Ecuador, donde se menciona que el Estado establecerá medidas para eliminar barreras tanto de comunicación como urbanísticas, arquitectónicas y de acceso al transporte que dificulten la movilización, aunque no se vincula explícitamente con los procesos electorales.[2] Vemos también en las normas constitucionales que sí existen algunas de carácter genérico que protegen a personas con discapacidad, como en Brasil, Colombia, Chile y Guatemala. En otros países, como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, se hace referencia a la obligatoriedad del Estado para darles atención prioritaria. Podemos ver, asimismo, casos en los que se menciona la prohibición de todo tipo de discriminación por "capacidades diferentes", como lo estipula la Constitución mexicana, o la peruana, que lo deja más general por razones de "cualquier otra índole".

Pese a ello, en todos los países existen normas de carácter genérico que se refieren a los derechos de los habitantes y que establecen que no debe haber diferencias, pues se trata de derechos humanos que deben ser garantizados y amparados por los estados para su libre ejercicio por todas las personas.

[2] Llama la atención que Ecuador haga mención en su Constitución Política del tema de barreras arquitectónicas, mientras que en la legislación electoral no hay ningún tipo de regulación al respecto.

CUADRO XI. 2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a los derechos políticos*

País	*Normas constitucionales*	*Normas constitucionales que velan por otros derechos*	*Normas legales*	*Otras fuentes*
Antigua y Barbuda	No hay artículos específicos[a]			
Argentina	No hay artículos específicos		Código Electoral Nacional: art. 94[b] Ley 1.385 (Provincia de Formosa)	
Bolivia	No hay artículos específicos	Art. 6	Ley Electoral: art. 146, literal c y h	
Brasil	No hay artículos específicos	Art. 1, párrafo III. Numerosas normas de rango constitucional	Código Electoral (Ley 4.737): art. 138 y 150. Leyes 10.226 y 10.098	Resoluciones del TSE núm. 21.395; 21.342; 21.008; 19.849; 19.739 y 14.550A
Canadá	Sección 15, numerales 1 y 2[c]		Canada Elections Act: art. 95 (numeral 3); 104 (literal d); 121 (numeral 1); 125; (numeral 5); 154-157; 159; 216; 217; 243 y 538	
Colombia	Art. 13	Arts. 47 y 54	Ley 136/94: art. 16	
Costa Rica	No hay artículos específicos	Art. 33	Código Electoral: art. 119 Ley 7600 (de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad)	Decreto 237 (20/2001) TSE

[a] Si bien no conocemos los artículos específicos, hay normas que prevén expresamente la situación de personas con discapacidad física e intelectual o mental, y se adoptan medidas tendientes a brindar asistencia especial para facilitar su acceso en los procesos de votación. También está prevista la hipótesis en el caso de que el elector concurra sin acompañamiento, y una vez en la mesa de votación, exprese que necesita colaboración para sufragar.

[b] El artículo 10 de dicho Código refiere directamente a las personas con discapacidad, pero eventualmente podría ser tenida en cuenta como una garantía legal para reclamar la protección y amparo para una persona con algún impedimento físico, mental o intelectual.

[c] Carta de Derechos y Libertades de Canadá de 1981.

CUADRO XI. 2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a los derechos políticos (continuación)*

País	*Normas constitucionales*	*Normas constitucionales que velan por otros derechos*	*Normas legales*	*Otras fuentes*
Chile	No hay artículos específicos	Art. 1 y 19 (numeral 9)	Ley 18.700: art. 28; 54; 61 y 64[d] Ley 19.284: art. 1 y 2	
Ecuador	No hay artículos específicos	Art. 47 y 53	No hay artículos específicos	
El Salvador	No hay artículos específicos	Art. 70	Decreto Legislativo 888 (Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad[e]	
Guatemala	No hay artículos específicos	Art. 4 y 53	Acuerdo 061-90: art. 13	
Honduras	No hay artículos específicos [f]		Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas: art. 175	
Jamaica	No hay artículos específicos		The Representation fo the People Act: art. 36	

[d] El artículo 40 de la Ley 18.700 prohíbe a los invidentes ser vocales de mesa. Además, el artículo 160 prohíbe a dicha población acceder al cargo de apoderado.

[e] El Código Electoral de El Salvador establece en el numeral 4 del artículo 222, la prohibición de que no se podrán postular como candidatos a Concejos Municipales, "los ciegos, los mudos, los sordos, los enajenados mentales", entre otras personas de distinta condición, profesión y actividad que desempeñen.

[f] En el Código de la Niñez y de la Adolescencia, existe un capítulo de protección de los niños con discapacidad, en el capítulo IV, en los artículos 107 a 113. De igual manera, en el artículo 321 del Código Penal se establece una sanción de tres a cinco años de reclusión y multa de 30 000 lempiras para quien haga objeto de discriminación a otra persona por motivos varios, entre ellos, por adolecer de alguna discapacidad y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. Estas normas consagran medidas para garantizar el amparo y protección a las personas con discapacidades.

México	No hay artículos específicos	Art. 1, inciso 3	Cofipe: art. 149 y 218, numeral 2[g]	
Nicaragua	No hay artículos específicos	Art. 62	Ley Electoral: art. 119	Resolución del CSE
Panamá	No hay artículos específicos[h]		Código Electoral: art. 265 y 266	
Paraguay	No hay artículos específicos	Art. 58	Ley Nº 834/96: arts. 207 y 217[i]	
Perú	No hay artículos específicos	Art. 2 (numerales 1 y 2); 7 y 23	Ley Orgánica de Elecciones 26.859: art. 263	Resoluciones 169/ 2001; 177/ 2001 y 341-2002-J (ONPE) Resolución 315-2002-JNE
Puerto Rico	No hay artículos específicos		Ley Electoral: art. 1.005 (literal m); 2.007 (literal k); 4.021(literal c); 5.030; 5.016. Reglamento para los Procesos de Radicación de Candidaturas y Primarias de los Partidos Políticos: sección 4.14.	

[g] El numeral 5 del artículo 219 del referido Código Federal indica que: "En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas", pero limitándolo solamente a los discapacitados intelectuales profundos o severos.

[h] La única disposición constitucional relativa a las personas con discapacidad, está contemplada en el artículo 12 de la Carta Fundamental, y se refiere al proceso de naturalización. Dice que: "La ley reglamentará la naturalización. El Estado podrá negar una solicitud de carta de naturaleza por razones de moralidad, seguridad, salubridad, incapacidad física o mental".

[i] El literal *b)* del artículo 91 de la citada norma establece que "no podrán ser electores": "los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios".

CUADRO XI.2. *Normas constitucionales y legales que facilitan el acceso de las personas... (conclusión)*

País	*Normas constitucionales*	*Normas constitucionales que velan por otros derechos*	*Normas legales*	*Otras fuentes*
			Reglamento para las Elecciones Generales y el Escrutinio General del año 2000: reglas 20-22; 27 (7)(b) Manual de Procedimientos para las Juntas y Subjuntas de Unidad el día de las Elecciones Generales: sección 17.8	
República Dominicana	No hay artículos específicos		Ley Electoral 275/97: art. 121	
Santa Lucía	No hay artículos específicos		House of Assembly (Elections) Act: formularios 17; 18 y 19[j]	
Uruguay	No hay artículos específicos	Art. 8; 10 (inciso 2) y 80 (inciso 1)	Ley de Elecciones: art. 45 (inciso 2) y 95	
Venezuela	No hay artículos específicos		No hay artículos específicos	

[j] Además, si bien no conocemos los artículos específicos, sabemos que hay normas que prevén la situación de personas con discapacidad física e intelectual o mental, y que por ello reciben asistencia especial y protección.

6. Marcos legales que facilitan o limitan los derechos políticos de los discapacitados

En materia de legislación electoral, ha habido un paulatino avance tendiente a incorporar normas que garanticen los derechos políticos de las personas con discapacidad, aun cuando en algunos países, como Ecuador o Guatemala, como ya lo señaláramos, no existe referencia alguna sobre el tema. Analizaremos la legislación electoral de América Latina desde cuatro aspectos diferentes: la terminología, el votante discapacitado puede ser asistido, el voto secreto y la accesibilidad, como se aprecia en el cuadro XI.3.

6.1. Imprecisión en cuanto al uso del término discapacidad

Tal como vimos en el parágrafo 2, en la legislación electoral analizada cabe destacar que no hay uniformidad en el uso de la terminología, pues en la mayoría de los países el término más empleado es el de "población no vidente". Notamos también que son pocos los países cuya legislación emplea aún términos peyorativos que conllevan una connotación negativa que fomenta la discriminación.[3]

Se evidencia también la discriminación en la normativa que se constituye en una limitación expresa a los derechos políticos de las personas con discapacidad. En el caso paraguayo cabe destacar que existe una norma que establece que no podrán ser electores "los sordomudos que no sepan darse a entender por escrito o por otros medios",[4] y también tenemos el caso del artículo 222 del Código Electoral de El Salvador que impide postularse como candidatos a concejos municipales a los ciegos, los mudos, los sordos y los enajenados mentales. Igualmente, el artículo 39 de la Ley 18.556 de Chile indica que no podrán ser inscritas las personas cuyo derecho de sufragio se encuentre suspendido por interdicción en caso de demencia.

[3] Para un mayor análisis de los términos considerados discriminatorios en la población con discapacidad, véase el capítulo III en Jiménez Aréchaga, 1998.

[4] Legislación Electoral 8343/96 de Paraguay (1997), artículo 91, literal B.

CUADRO XI.3. *Normativa interna relativa al ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad (por país)*

País	*Uso del término discapacidad*	*Vota acompañado por persona de su confianza*	*Vota acompañado por presidente mesa*	*Vota públicamente*	*Emplea plantillas/ papeletas en braille*	*Condiciones de accesibilidad*
Antigua y Barbuda	No videntes	X	X			
Argentina	No videntes Personas que tuvieran imposibilidad efectuar movimiento para sufragar		X			
Bolivia	Discapacidad física No videntes	X	X		X	
Brasil	No videntes Deficiencia o movilidad reducida				X (Urna electrónica)	X
Canadá	No videntes	X (Acompañante debe prestar juramento)			X (Plantillas)	X

Chile	No videntes	X (Persona lo puede acompañar hasta mesa, pero no entrar juntos a la cámara)			X (Plantillas facsímiles)	
Colombia	Limitaciones o dolencias físicas	X				
Costa Rica	Condiciones físicas imposibiliten voto	X		X		X
Ecuador						
El Salvador	No videntes				X	
Guatemala	No está regulado	No está regulado	No está regulado		X	
Honduras	Ciegos Impedidos de ambas manos Imposibilitados de votar por sí mismos				X	
Jamaica	Impedimento físico No vidente	X (Juramento del elector)	X (Juramento del elector)			

CUADRO XI.3. *Normativa interna relativa al ejercicio de los derechos políticos... (conclusión)*

País	*Uso del término discapacidad*	*Vota acompañado por persona de su confianza*	*Vota acompañado por presidente mesa*	*Vota públicamente*	*Emplea plantillas/ papeletas en braille*	*Condiciones de accesibilidad*
México	Incapacitados físicamente Impedidos físicamente	X			X	
Nicaragua	Impedimento físico	X				
Panamá	Notoriamente ciegos Físicamente imposibilitados	X				
Paraguay	Minusválidos Defecto físico Sordomudo (no podrán ser electores)	X				
Perú	Invidentes	X			X	X
Puerto Rico	Impedimento físico Ceguera	X			X (Plantilla)	X

	Imposibilidad usar manos				
República Dominicana	Incapacitados para votar sin ayuda	X			
Santa Lucía	Discapacidad física	X (Elector deberá prestar juramento que no puede votar sin asistencia)	X (Elector deberá prestar juramento que no puede votar sin asistencia)		
Uruguay	Notoriamente ciegos Físicamente imposibilitados	X			X
Venezuela		X			

6.2. El votante discapacitado puede ser asistido

Sobre la población no vidente, encontramos uniformidad en que la forma de garantizar sus derechos es permitiendo el acompañamiento de una persona de su confianza, como en Antigua y Barbuda, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela. En Colombia el voto acompañado es para personas con "limitaciones o dolencias físicas" y, en pocos casos, también existe la opción de que sea el presidente de la mesa o fiscal el que acompañe al elector, como en Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Jamaica y Santa Lucía. Los países caribeños anglófonos mencionados tienen además una disposición de que el elector haga un juramento indicando que no puede votar por sus propios medios, mientras que en Canadá el juramento lo debe hacer el acompañante en el sentido de no influir en la votación ni revelar por quién votó la persona a quien asistió, pudiendo hacerlo sólo una vez. Por otro lado, en Chile se establece que el acompañante no podrá entrar al cuarto o cámara secreta con el elector, lo que si bien tiende a dejar al elector actuar con mayor independencia, no se ajusta al derecho universal del voto secreto.[5]

6.3. Secretividad del voto

El tema de la secretividad del voto es particularmente sensible porque, como hemos señalado, en la mayoría de los países está previsto el voto acompañado o asistido, ya sea por una persona de confianza o bien por el presidente de la mesa de votación. No obstante, en algunos países se ha establecido mediante la normativa interna el uso del sistema braille, para la población no vidente que domine ese lenguaje, por medio de papeletas especiales o plantillas (Bolivia, Canadá, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Puerto Rico). La norma constituye una medida que tiende a facilitar el secreto del voto del elector, pero, obviamente, está limitada sólo a

[5] En Argentina, antes de ser reformado el artículo 94 del Código Electoral el 29 de diciembre de 2003, se establecía la misma condición que en Chile. Tras la reforma el artículo quedó así: "Las personas que tuvieren imposibilidad concreta para efectuar todos o algunos de los movimientos propios para sufragar, serán acompañados por el presidente de la mesa al cuarto oscuro, donde a solas con el ciudadano elector, colaborará con los pasos necesarios hasta la introducción del voto, en la medida en que la discapacidad lo requiera".

aquellos que conocen dicho código, lo que dificulta que esta innovación utilizada en materia electoral tenga un mejor aprovechamiento y rendimiento para los discapacitados visuales, porque quien no maneja el sistema Braille no puede usarlo.

En países que emplean el voto automatizado, como Brasil, las urnas electrónicas tienen el sistema braille, lo que le facilita a las personas no videntes sufragar sin necesidad de ser asistidos. Solamente en dos países se considera en la ley el voto público (Costa Rica —de forma opcional— y Honduras) que contraviene las disposiciones constitucionales del voto secreto de cada país (art. 93, C.P. de Costa Rica y art. 44, C.P. de Honduras).

6.4. Accesibilidad

El tema de accesibilidad de las personas con discapacidad a los procesos electorales ha sido uno de los ejes temáticos más discutidos en el seno de las organizaciones de personas con discapacidad, y recientemente se ha retomado en acuerdos internacionales, como el de la Declaración de los Derechos Electorales de las Personas con Discapacidad firmado en Sigtuna, Suecia, en septiembre de 2002.[6]

En cuanto a la legislación electoral, ha habido avances en la región para incorporar normas que permitan el libre desplazamiento y acceso a los centros de votación y a las juntas receptoras de voto. Como se observa en el cuadro XI.3, las condiciones de acceso se han dado en Canadá, Costa Rica, Perú, Uruguay y Brasil, donde ha habido resoluciones[7] recientes regionales para mejorarlas, como la que indica a los Tribunales Electorales Regionales su deber de expedir instrucciones a los jueces electorales para escoger los lugares de votación con más fácil acceso para los discapacitados.

En Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), tomó una serie de medidas[8] tendientes a lograr una mayor participación política de

[6] Capel participó en un Taller de Trabajo Mundial sobre Derechos Electorales y Estándares para Personas con Discapacidad, organizado por IDEA Internacional y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), que reunió a unos cincuenta líderes de organizaciones de discapacidad, miembros de organismos electorales, congresistas y funcionarios de organismos electorales de 24 países que se reunieron en la ciudad de Sigtuna, Suecia, del 14 al 17 de septiembre de 2002, para elaborar la versión final de la Ley de los Derechos Electorales para Ciudadanos con Discapacidades.

[7] Resolución 21.395 del 8 mayo 2003 de Minas Gerais o la Ley 10.226 del 15 mayo 2001.

[8] Resoluciones (169/2001, 177/2001).

los ciudadanos que tenían distintos tipos de discapacidad, para las elecciones generales del año 2001, que disponían la exoneración de formar colas, y además otorgaban facilidades para el acceso al local y a las mesas de votación. En el último proceso electoral, en ocasión de las elecciones regionales y municipales de 2002, la ONPE aprobó la directiva: "Facilidades para la emisión del voto de los ciudadanos y ciudadanas con discapacidad y su empadronamiento",[9] donde se detallan las acciones a tomar para hacer viable su voto, como la colocación de mesas en primeros pisos, cartillas en braille, rampas, así como su empadronamiento, con el fin de hacer un diagnóstico real de la cantidad de votantes con discapacidades y de qué tipo son éstas.

Por su parte, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú (JNE), aprobó el Plan de fiscalización del proceso de elecciones regionales y municipales 2002,[10] que incluyó un Manual de procedimientos de fiscalización electoral y un Sistema de información de procesos electorales. Ambas herramientas contenían procedimientos automatizados destinados a supervisar la implantación de facilidades para la emisión del voto de los ciudadanos con discapacidad, a la vez que permitían reportar las incidencias que pudiesen afectar el sufragio de este sector de la ciudadanía, todo en tiempo real a través de internet, lo que le permitió al pleno del JNE la toma de decisiones informadas e inmediatas.

Asimismo, se han dado mejoras en el marco jurídico de países como Costa Rica para la elección de alcaldes y municipales del 1 de diciembre de 2002, donde se crearon 29 distritos electorales en los asilos de ancianos, para efecto de instalar en esos mismos locales las juntas receptoras de votos con el fin de procurar la mayor comodidad del elector que tuviera problemas de movilización para la emisión del sufragio. La accesibilidad también se vio mejorada por directrices[11] establecidas por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) para las elecciones nacionales de febrero de 2002 donde se instruyó ubicar los lugares de votación en lugares de fácil acceso para personas con discapacidad física, evitando situarlos en plantas altas y, en algunos casos, el TSE construyó rampas en las escuelas.[12]

[9] Resolución (341-2002) del 22 de octubre de 2002.

[10] Resolución (315-2002).

[11] Emanadas del Decreto 237.

[12] En Costa Rica, los locales de votación son las escuelas públicas y aun cuando le corresponde al Ministerio de Educación realizar mejoras de acceso en la infraestructura, el TSE asumió esa responsabilidad.

Debemos hacer énfasis también en la experiencia canadiense, cuya legislación ha avanzado muchísimo sobre la materia con regulaciones minuciosas que facilitan el acceso pleno de las personas con discapacidad a los procesos electorales. Por ejemplo, se establece la conformación de un registro que indique las necesidades del elector en torno, por ejemplo, a interpretación en lenguaje de señas o de intérprete, local de votación con acceso a nivel, o cualquier impedimento que tenga, a fin de que el organismo electoral tome las medidas con la antelación necesaria para garantizarle al ciudadano el ejercicio pleno de sus derechos. Incluso el artículo 125 establece las mesas móviles para adultos mayores o personas con discapacidad, el 157 se refiere a los electores que se encuentran internados y el 243 permite el voto en el domicilio a pedido del elector, donde un oficial de elecciones se trasladará para asistirle. De igual modo podríamos señalar como ejemplos la legislación de Puerto Rico, en la que tanto la Ley Electoral como sus reglamentos establecen varias disposiciones mediante las cuales se brindan servicios especiales para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los procesos electorales.

7. Análisis del grado en que las normas constitucionales y legales son de aplicación en los países de la región

Si bien, como hemos visto, en algunos países no existe legislación expresa sobre el acceso de las personas discapacitadas a los procesos electorales, en la práctica se han dado avances graduales en la materia. A manera de ejemplo, se crearon disposiciones para el uso de plantillas en braille en el proceso electoral guatemalteco del 9 de noviembre y 28 de diciembre de 2003. Para esa elección, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala trabajó con el Consejo Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad (Conadi) en ciudad Guatemala, Retalhuleu y Quetzaltenango y se distribuyeron 150 000 boletas en braille a las 10 000 mesas electorales planificadas, con el fin de lograr la participación política de esa población, aun cuando tenían datos de que hay poco acceso a la educación en braille fuera de la capital.

Por otro lado, en Honduras, donde se instalaron para la elección de 1993 las plantillas en braille, no se continuó con esto para las elecciones de año 2001. El avance más significativo se ha dado en El Salvador, donde el proyecto piloto de implementación del sistema braille, iniciado para las elecciones legislativas de 2000, fue ampliado para las elecciones legislativas

de 2003 y se contó con un trabajo coordinado de organizaciones nacionales de discapacidad junto con el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (TSE),[13] e hicieron una labor pionera en la región centroamericana de observación electoral. De cara a las elecciones presidenciales del 21 de marzo de 2004, estas organizaciones continuaron trabajando de forma coordinada con el TSE para mejorar las condiciones de participación ciudadana, derecho a la información, accesibilidad y secretividad del voto.[14]

Esta experiencia salvadoreña de trabajo coordinado entre organizaciones de discapacidad y organismos electorales ha sido un ejemplo exitoso para la región centroamericana, al igual que lo fue para la región andina el trabajo realizado en Perú para las elecciones generales de 2001.[15]

En Costa Rica un informe[16] del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial presentado al TSE indica que aun cuando el TSE ha establecido normas electorales que facilitan el ejercicio del sufragio a personas con discapacidad, en la práctica hay mucho trabajo pendiente en materia de servicios de atención, condiciones de accesibilidad, información en señas y plantillas para no videntes, aunque consideraron positivo el voto semipúblico, que tuvo una utilización de 47% de las personas entrevistadas; asimismo, se dieron una serie de recomendaciones de cara a próximos procesos electorales.

Esta labor de coordinación entre asociaciones de discapacidad y organismos electorales es crucial para evitar roces posteriores, como por ejemplo en el caso de Brasil, donde el Consejo Nacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conade) solicitó la modificación a la creación de circunscripciones electorales especiales[17] para facilitar el acceso de los ciudadanos que tienen algún tipo de discapacidad, promovida por el Tribunal Superior Electoral de Brasil para las elecciones presidenciales de octu-

[13] La organización más relevante fue la Asociación Cooperativa del Grupo Independiente Pro Rehabilitación Integral (Acogipri de R.L).

[14] Capel colaboró con Acogipri, el TSE/El Salvador e IFES en un taller de trabajo llevado a cabo el 24 y 25 de junio de 2003 para articular los hallazgos y recomendaciones de la observación electoral realizada ese año en propuestas concretas de acción. Por ejemplo, se propusieron reformas para la eliminación del artículo 222 del Código Electoral, se buscó establecer un convenio de cooperación con el TSE para promocionar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad, que considerara una campaña inclusiva de información y educación, y que se mejoraran las condiciones de accesibilidad el día de la elección, entre otras medidas.

[15] Para profundizar sobre esta experiencia, se recomienda consultar Aproddis, 2002.

[16] Informe de evaluación de las condiciones de accesibilidad para votantes con discapacidad en las elecciones nacionales, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, 2002.

[17] Resolución (21.008) de 5 de marzo de 2002.

bre del año 2002. Conade calificó esa norma de excluyente y discriminatoria para las personas con discapacidad y no acorde con los principios constitucionales.

Por otro lado, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, mediante un reglamento para las elecciones generales del año 2000, estableció la figura de colegios de fácil acceso, en donde los ciudadanos con incapacidad temporal o permanente para votar deben llenar una solicitud en un plazo determinado para votar en ese recinto especial. Actualmente la Comisión Estatal de Elecciones trabaja de cara a las elecciones del 2 de noviembre de 2004 en una serie de proyectos de alta tecnología, así como también en una reorientación de su trabajo a favor del elector con discapacidad para darle mayores facilidades para emitir su voto. En los temas de accesibilidad, por ejemplo, se está implementando un sistema de información sobre la accesibilidad de los centros de votación y se estudia la construcción de rampas en los mismos, así como la adquisición de unidades móviles. También se está capacitando a los funcionarios electorales sobre cómo atender a electores con discapacidad. Están trabajando también en brindar sistemas de información electoral activado por voz, plantillas impresas, troqueladas y con impresión braille y papeletas "parlantes".[18]

Como síntesis, digamos que en todos los países hay la mejor disposición y la costumbre de colaborar a facilitar el acceso a los locales de votación a las personas con discapacidad. Pero esta voluntad no siempre alcanza sus objetivos, ya que muchas veces no es posible, por la ubicación de las mesas de votación en plantas elevadas o en lugares que presentan desniveles y se constituyen en barreras arquitectónicas muy difíciles de superar para las personas que tienen dificultades de desplazamiento.

En cambio, no se han adoptado otras medidas, como la de facilitar el acceso a la información sobre los diferentes programas y candidaturas electorales, la presencia en los medios televisivos de personas que transmitan a los sordos mediante el lenguaje de señas, o subtitulando la exposición, el contenido de ideas y programas. De esa manera se atendería a este segmento de la población.

Cuando se realizan actos proselitistas en la vía pública, en general no se prevé la asistencia de personas con discapacidades motrices y no se les

[18] Informe de Juan M. Toledo, II vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico en la XVII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 24 al 26 de septiembre de 2003.

facilita el acceso mediante rampas ni se les destina un sector donde se puedan ubicar con comodidad para seguir la exposición de los oradores.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que, en la mayoría de los países de la región, está establecida en la normativa constitucional o legal, la obligación de sufragar en distintos tipos de comicios, con la imposición consiguiente de sanciones para quienes omitan votar, ya sea involuntaria o deliberadamente. Se podría pensar que lo más sencillo sería exonerar del deber de sufragar a las personas con discapacidad para no imponerles una carga difícil de cumplir, pero evidentemente si se adoptara esa posición, se les estaría discriminando y aportándoles una solución que incita a no participar como ciudadanos en los procesos electorales, privándoles de uno de sus derechos humanos primordiales.

Creemos que el sendero por recorrer debe ser otro: adoptar mecanismos de acción positiva que realmente faciliten el acceso a tales procesos, respetando la dignidad del discapacitado.

8. Consideraciones finales: necesidad de reformas para atender la situación de los discapacitados

Es evidente que América Latina cuenta con recursos institucionales, materiales y humanos para implantar mecanismos de discriminación positiva que permitan el pleno goce de los derechos políticos a los grupos de personas discapacitadas.

Algunos de los asuntos pendientes que deberían abordarse a la brevedad serían:

- Modificar algunas de las disposiciones constitucionales y las normas electorales para adecuarlas a las necesidades sentidas por un segmento de la población americana, formando así parte de una estrategia que incorpore como objetivos la protección y promoción de los discapacitados en América Latina.
- Adoptar medidas que faciliten que los discapacitados se inscriban en los registros cívicos y electorales de los países, con menos obstáculos y dificultades de los que tienen en el presente. Una de las soluciones sería la utilización de mesas de inscripción móviles, que se desplazarían por todo el territorio y realizarían de esa manera la inscripción cívica y electoral para atender a este grupo. La utilización de la moderna tec-

nología facilitaría hacerlo sin mayores dificultades y conservando la plenitud de las garantías cívicas.

- La necesidad de que al realizar los censos generales se incluya un área para contar con información de las personas discapacitadas y el tipo de discapacidad que tienen. Debería estar ordenada por zona o área geográfica en la que habitan, para tenerlos especialmente en cuenta en la elaboración de los padrones de habilitados para sufragar.
- Dentro del tema analizado cobra importancia la situación de las personas que habitan en el medio rural, que están más desprotegidas que las radicadas en zonas y áreas urbanas. En efecto, es evidente que las dificultades para ejercer los derechos políticos de las personas que viven en el medio rural son mayores que las de los medios urbanos, y esa situación se agrava notoriamente en los casos de personas con discapacidades.
- La eliminación de normas constitucionales o legales que en algunos países de la región impiden a personas que tienen algún tipo de discapacidad postularse como candidatos a distintos cargos electivos. Ésta es una prohibición que no puede seguir incluida en los ordenamientos institucionales de la región, porque significa una limitación a los derechos humanos de las personas.
- La falta de medidas que tiendan a facilitar la comprensión de los sordos en los medios televisivos en todo tiempo es particularmente sensible en las épocas de las campañas electorales, en las que se transmiten mensajes orales de candidatos y partidos políticos, los que en su gran mayoría no pueden ser recibidos por los discapacitados auditivos. Se debería disponer, como medida facilitadora, que en los meses de las campañas electorales se cuente con personas que retransmitan los mensajes de los candidatos utilizando el lenguaje de señas para comprensión de los sordos.
- El establecimiento de lugares de votación que no tengan barreras u obstáculos de tipo arquitectónico facilitaría la asistencia a los mismos de personas con discapacidad. Se tendría que seleccionar locales que permitan el fácil acceso de los electores y que, en lo posible, no tengan escaleras, salvo que dispongan de rampas inclinadas. De igual modo es importante la ubicación de las comisiones receptoras de votos dentro de los locales, que también deben tener buenas condiciones para facilitar la movilidad de las personas discapacitadas ante las mismas, así como cuando se trasladan a los recintos o cuarto secreto para emitir su voto.

- La necesidad de trabajar en pos de cambios educativos y culturales en la población en general, ya que algunos prejuicios hacia ese grupo de personas promueve una imagen de que constituyen un pequeño sector de la población, sin mayores capacidades, y que su marginación de los procesos políticos y electorales no tiene mayor incidencia en la vida de los países. Esos prejuicios son reforzados por el accionar negligente de los medios de comunicación, que frecuentemente utilizan el arma del ridículo o el silencio ominoso que afecta sobremanera a estos grupos de población. En general, los sistemas educativos relegan a las personas discapacitadas a lugares no visibles de la vida de la nación, y no hacen más que fortalecer las sutiles barreras culturales que tienden a discriminar a los discapacitados respecto del resto de la población. Es evidente la necesidad de que los sistemas educativos formales, no formales e informales y los medios de comunicación trabajen para cambiar la imagen y los estereotipos que se tienen sobre las personas discapacitadas.
- De igual forma habría que trabajar tanto en la educación como en la cultura y con todos los agentes de comunicación para eliminar cualquier alusión o referencia a que las capacidades diferentes puedan llegar a suponer un menoscabo de talentos y virtudes. Estos prejuicios afectan sensiblemente a los discapacitados porque se proyecta sobre ellos la sombra de que no cuentan o no tienen capacidades iguales o superiores a los demás miembros de la comunidad y, por ello, son desalentados a participar más activamente en la vida política de los países. Con la pervivencia de tales estereotipos, se cristaliza una visión que no valora a los discapacitados y, en el caso de comparecer a las contiendas políticas y electorales, seguramente no serán preferidos por vastos sectores de la población, salvo contadas excepciones, que no hacen más que confirmar la regla.
- Los partidos políticos y las formaciones no muestran en sus cuadros dirigentes un número significativo de discapacitados, ni siquiera en proporción a su número. Los que están vinculados a las estructuras de los partidos, en general, se dedican a labores de secretaría o están en puestos de escasa relevancia. Casi nunca actúan como dirigentes. Esta situación se podría revertir para que intervengan más activamente en las distintas acciones de la vida política, tal como ha ocurrido con otros grupos de la población que también permanecían marginados del quehacer político. Sería muy positivo que los partidos políticos desarrolla-

ran acciones que facilitasen el acceso de los discapacitados a los distintos niveles de dirección de los mismos, estimulando de esa manera la participación en dichas formaciones.

- Otro aspecto que está pendiente es el relativo a la utilización de las nuevas tecnologías para facilitar la participación plena de los discapacitados en los procesos electorales. Hasta el presente, es claro que se ha hecho una utilización muy restringida para los grupos de personas con capacidades diferentes.

La preocupación de los países americanos de incorporar en forma definitiva a la vida política y a todas sus manifestaciones, como los procesos electorales, a los grupos de ciudadanos y personas que lo hacen en forma limitada porque tienen mayores dificultades para hacerlo, muestra a las claras la conciencia e interés en facilitar una consolidación de las democracias en la región.

Se tendrán que realizar los mayores esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para ir incorporando rápidamente a las personas con discapacidades a los procesos políticos y electorales, para así ampliar la participación ciudadana orientada a tomar parte activa en la elección de los gobernantes, así como para contribuir en la definición de las políticas de los países.

Esa participación no sólo tiene que ser como electores, sino también como candidatos a integrar distintos órganos y niveles de gobierno de los países de la región, para lo cual evidentemente están plenamente preparados y capacitados. La progresiva incorporación de estos grupos a la vida política de los países, además de cumplir con el ordenamiento constitucional y legal de la región, sin duda permitirá avanzar en los procesos de democratización del sufragio en América Latina.

XII. EL VOTO EN EL EXTRANJERO

CARLOS NAVARRO

AUNQUE LAS regulaciones y dispositivos específicos para permitir el voto en el extranjero no son un fenómeno reciente en América Latina —los registros pioneros datan de la década de 1960—, no hay duda de que es en los últimos tiempos cuando el tema ha adquirido una especial visibilidad y relevancia, que si bien se explican, en última instancia, por condiciones y exigencias que remiten a cada contexto nacional en lo particular, también son discernibles y encuentran un sustento importante en algunas tendencias dominantes en el escenario internacional contemporáneo.

Sobre esta base y a partir de un intento por fundamentar la actualidad y complejidad del tema a la luz de ciertas características y dinámicas prevalecientes en la región, en este capítulo se reporta la situación que guardan 19 países latinoamericanos a propósito del voto en el extranjero; examinando con detalle algunos de los principales componentes y características de los 10 sitios en los que existen dispositivos legales y, de ser el caso, experiencias concretas en su aplicación, para concluir con una serie de consideraciones generales sobre algunos de los asuntos fundamentales de toma de decisión que es pertinente que pondere y encare cualquier debate o iniciativa de regulación sobre el voto en el extranjero.

1. SOBRE LA ACTUALIDAD Y COMPLEJIDAD DEL TEMA

Una primera tarea que se impone es la de delimitar con la mayor claridad y precisión lo que ha de entenderse, al menos para efectos de este estudio, por "voto en el extranjero" o, como algunos lo llaman, con un rigor semántico que enfatiza y distingue al mismo tiempo el espacio geográfico en el cual se emite el voto de aquel en que surte efecto, voto "desde el extranjero". En cualquier caso, lo entendemos como la posibilidad que considera y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que sus ciudadanos residentes o incluso en tránsito por el extranjero ten-

gan la oportunidad y dispongan de facilidades para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional y, por supuesto, para actos electorales que tienen validez y efectos dentro del país de origen o pertenencia.

En este sentido, conviene diferenciar el voto en el extranjero de otros conceptos con los que comparte un campo semántico común y que pueden dar lugar a ciertas confusiones. De un lado, está el reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros que consagran las legislaciones de algunos países y que tiene que ver precisamente con la extensión del derecho al voto, generalmente para elecciones de carácter local o municipal, a los extranjeros que satisfacen, entre otros, determinados requisitos de arraigo o residencia, pero que no han optado o accedido a la condición ciudadana. Uruguay, por ejemplo, reconoce el derecho al voto a los extranjeros que, poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de al menos 15 años en el país, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal (artículo 78 de la Constitución).

Del otro lado, habrá que distinguirlo de modalidades específicas para la emisión del voto que prescinden de la comparecencia personal y directa del elector en los sitios especialmente habilitados para la recepción del sufragio, vale decir, de modalidades para la emisión del voto a distancia (siendo el más convencional el del voto postal o por correo), modalidades que no necesariamente implican en sí mismas ni aplican para la emisión del voto en el extranjero. Desde esta perspectiva, el voto en el extranjero no se vincula con una determinada modalidad para su emisión. Por el contrario, como se apreciará más adelante, al menos teóricamente está abierto y resulta compatible con todas las opciones (personales y a distancia).

En lo que concierne a su complejidad, se puede empezar por argumentar que, por su naturaleza y potenciales implicaciones, el del voto en el extranjero no sólo es un tema susceptible de generar controversias conceptuales o normativas en el plano de las doctrinas jurídicas o de las teorías políticas, sino, además, de plantear múltiples dilemas y desafíos de carácter jurídico-institucional y técnico-operativo. El planteamiento no es exagerado porque, si se examina el asunto con detenimiento, se terminará por advertir que su análisis y eventual regulación deben hacerse cargo de su interrelación con diversos problemas y fenómenos sociales; que su valoración integral bien puede llevar al punto de revisar y reformular las concepciones convencionales sobre ciudadanía, titularidad y ejercicio de los derechos políticos o los criterios de pertenencia a la comunidad política nacional.

Según este orden de ideas, un primer nudo problemático que plantea el análisis y la eventual regulación del voto en el extranjero reside en que no resulta discernible ni a la luz de las doctrinas jurídicas convencionales sobre la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos, ni de la mayoría de las convenciones o instrumentos jurídicos internacionales relativos a la protección o promoción de los derechos humanos en general, y de los políticos en lo particular, los cuales privilegian, implícita o explícitamente, el requisito de residencia efectiva dentro del país de origen. Empero, esta presunta omisión o insuficiencia no ha sido obstáculo para que, como se ha documentado en otro lado (Navarro Fierro, 2002 y 2006), más de 80 países en el mundo hayan adoptado ya regulaciones y aplicado dispositivos específicos para permitir y facilitar el ejercicio del voto desde el extranjero, muchos de los cuales terminan reivindicando en la norma y en los hechos una concepción de ciudadanía y de pertenencia a la comunidad política nacional que trasciende los preceptos y moldes clásicos que suelen vincularlos al requisito de residencia efectiva dentro del territorio del Estado en cuestión.

Lo interesante del asunto es que, hasta donde se tiene conocimiento, en casi todas las experiencias concretas de voto en el extranjero se ha llegado a la adopción de regulaciones en esta materia sin que medie un debate riguroso y a fondo sobre las implicaciones reales y potenciales que plantea el reconocimiento y ejercicio de ciertos derechos políticos (el voto activo y a veces el pasivo) a los ciudadanos que no residen efectivamente dentro del territorio nacional. En otros términos, algunas nociones, como la de ciudadanía y comunidad política nacional, se están redefiniendo por la vía de determinadas regulaciones y hechos concretos, sin que necesariamente medie un debate conceptual sobre sus alcances e implicaciones.

Por supuesto, siguiendo esta línea de análisis, buena parte de la complejidad del debate y de una eventual regulación del voto en el extranjero tiene que ver con la delimitación o perfil del que se constituya como potencial electorado. No da lo mismo que a quienes se tenga en mente como potenciales electores sea a servidores públicos que cumplen una misión oficial en el extranjero (diplomáticos, militares o representantes de entidades gubernamentales y sus familias), o incluso a ciertos grupos que residirían temporalmente fuera del país por motivos profesionales o académicos —y cuyo número agregado sería relativamente reducido—, que tener que hacer frente a los dilemas y retos que plantea un potencial electorado conformado por trabajadores migrantes, refugiados o desplazados por razones políticas, religiosas, étnicas o culturales, cuyo volumen puede ser muy signi-

ficativo, pues usualmente se trata de fenómenos masivos y más difíciles de encarar.

En este sentido, no hay duda de que para buena parte de los países latinoamericanos, el eventual discernimiento y evaluación del voto en el extranjero tiene que ver en gran medida —y no puede desentenderse— con el fenómeno de su migración internacional, que en muchos casos está conformada por vastos contingentes de trabajadores, es decir, por personas cuya principal motivación para trasladarse al extranjero es de carácter económico y está determinada por la falta de oportunidades de trabajo y posibilidades de bienestar en su país de origen. Esto, sin pasar por alto que también muchos países de la región han experimentado, en un pasado relativamente reciente, prolongadas o reiteradas experiencias autoritarias que también han generado importantes flujos de migrantes internacionales por razones políticas (exiliados).

El punto es que, al margen de su valor conceptual o analítico, las diferenciaciones a propósito del perfil o composición del potencial electorado comportan importantes implicaciones conceptuales, jurídico-institucionales, técnicas y operativas que no pueden ser soslayadas al momento de embarcarse en un proceso de definiciones y toma de decisiones en esta materia. A ese tipo de complejidades se suman aquellas que tienen que ver con las (limitadas) posibilidades para replicar en el extranjero y, por tanto, fuera de la jurisdicción estatal soberana, las garantías o atributos esenciales que caracterizan el régimen electoral "interno", sobre todo las que se refieren a los mecanismos de rendición de cuentas acerca de las finanzas de partidos y campañas, las condiciones de equidad de la contienda, la administración de la justicia electoral o de la sanción de eventuales transgresiones a la ley.

En cuanto a la actualidad del tema, se le puede dimensionar a la luz de la presencia e interrelación de, por lo menos, dos factores fundamentales. El primero reside en la extensión y revaloración sin precedente de las instituciones y prácticas democráticas. A nadie se le escapa que las reiteradas prédicas sobre libertades individuales y procesos de cambio democrático, por acotados que sean, crean un contexto de fuertes exigencias y expectativas en favor de una efectiva vigencia de los derechos políticos fundamentales y, en especial, de la universalidad del sufragio, que fácilmente se proyecta entre las poblaciones migrantes que proceden o residen en entornos sensibles y más o menos ajustados normativamente a esas prédicas.

El segundo tiene que ver, precisamente, con el creciente interés y preocupación por los problemas que entraña la migración internacional. No sólo se trata de la dimensión cuantitativa de este fenómeno, de su espectacular repunte durante los últimos años, que ha llevado a estimar, conservadoramente, que hacia el año 2002 involucraba a alrededor de 175 millones de personas (casi 3% de la población mundial), de las cuales cerca de 10% serían originarios de países latinoamericanos (Pellegrin, 2002), sino de sus implicaciones sociopolíticas. Desde esta perspectiva, el grueso de los migrantes internacionales representa a vastos contingentes de población desprovistos total o parcialmente de sus derechos políticos fundamentales (pero no sólo de ésos), en un mundo pautado por los procesos de "globalización" y "democratización". Y es que la paradoja estriba en que al mismo tiempo en que, por un lado, se insiste en las bondades del nuevo orden democrático (y se genera el contexto de expectativas y exigencias señalado), por el otro se intensifican los flujos migratorios internacionales, alentados sobre todo por los sostenidos desequilibrios y asimetrías de orden estructural, y se restringen o endurecen tanto las políticas de acceso como las de absorción o integración de los inmigrantes en los principales países de destino.

Dentro de este cuadro de condiciones, el voto en el extranjero se puede perfilar, en algunos casos, como una forma de paliar, así sea de manera más bien limitada porque evidentemente sólo aborda de manera parcial el asunto de los derechos políticos, el evidente déficit democrático que genera los fenómenos y políticas migratorias internacionales de nuestro tiempo; pero también, y al mismo tiempo, como una ventana de oportunidad para que algunos estados rescaten, redefinan o refuercen los términos de su relación político-institucional con sus comunidades en el extranjero. Al final, por limitados que puedan ser sus alcances y efectos, envía una importante señal simbólica de interés, preocupación e inclusión.

2. Panorama general de los registros positivos y sus características fundamentales

Un signo inequívoco de la relevancia y actualidad que ha adquirido el tema en la región reside en que si bien al momento de entregar la versión final de esta colaboración (enero de 2006), el universo de países que reporta registros positivos y experiencias concretas relativas al ejercicio del sufragio

de sus ciudadanos en el extranjero abarca a ocho de los 19 países examinados (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela), hay otros dos (Ecuador y México) que adoptaron disposiciones legales en un pasado muy reciente y los pondrán en práctica por vez primera en las elecciones que celebrarán este mismo año. Además, en casi todos los países restantes se encuentran en curso debates referidos a su eventual adopción e incluso en algunos de ellos ya se ha llegado al punto de expresarlo en iniciativas de ley. En este apartado se destacan algunos de los rasgos más relevantes de los ocho países que disponen y ya tienen experiencia en la aplicación de dispositivos que han adoptado y de algunos registros preliminares de los otros dos que están por instrumentarlos por vez primera.

Origen y fundamentos

El simple referente sobre el año en que se adoptaron las disposiciones legales para permitir el voto en el extranjero o incluso el año en que se aplicaron por vez primera, sobre todo en aquellos casos en que ha mediado una diferencia importante entre ambos hechos (véase el cuadro XII.1), desautoriza cualquier planteo que trate de correlacionar tal decisión política fundamental con tendencias o exigencias dominantes en el escenario internacional, como pueden ser las denominadas olas democratizadoras, los cambios en los patrones y políticas migratorias o los debates sobre los derechos políticos de los migrantes. Con este argumento no se trata de negar que tales factores hayan ejercido alguna influencia en los procesos de toma de decisiones que finalmente han desembocado en la adopción de regulaciones en la materia, en especial aquellas que se han verificado en la última década, sino de afirmar que en la búsqueda de sus raíces y motivaciones han de privilegiarse condiciones y exigencias propias de cada contexto político nacional.

En este sentido, tanto un ejercicio elemental de contextualización de los diferentes casos nacionales, que por limitaciones de espacio no se desarrollará aquí, como la literatura especializada (los casos examinados en la primera parte de la compilación de Calderón, 2003), permiten identificar algunos patrones generales sobre su origen y naturaleza.

Primero, que su adopción suele derivar de una maniobra deliberada de algún sector de la clase política (el Ejecutivo o una bancada parlamentaria) y sin que medie mayor presión de sus potenciales beneficiarios, en cuyo ca-

CUADRO XII.1. *Referentes básicos de los dispositivos sobre el voto en el extranjero*

País	*Año de adopción*	*Año de aplicación*	*Elecciones a las que aplica*	*Modalidad de votación*
Argentina	1991	1993	Presidenciales y legislativas	Personal
Brasil	1965	1989	Presidenciales	Personal (urna electrónica)
Colombia	1961	1962	Presidenciales, legislativas y consultas	Personal
Ecuador	2002	2006	Presidenciales	Personal
Honduras	2001	2001	Presidenciales	Personal
México	2005	2006	Presidenciales	Postal
Perú	1979	1980	Presidenciales, legislativas y consultas	Personal
Puerto Rico	1977	1978	Todas, incluyendo primarias	Postal
República Dominicana	1997	2004	Presidenciales	Personal
Venezuela	1993	1998	Presidenciales y consultas	Personal

so tanto la visibilidad pública del tema como el consecuente umbral de expectativas no suele ser muy alto, al menos en un primer momento. O bien deriva de una demanda reivindicada y de la consecuente presión ejercida por grupos organizados de potenciales beneficiarios, esto es, de ciudadanos residentes en el extranjero. En este caso, los procesos de deliberación, toma de decisión e instrumentación suelen generar un mayor debate y expectativas.

Como ejemplos del primer patrón se pueden mencionar los casos de Brasil, donde la ley que regula el voto en el exterior es tramitada y promul-

gada casi al inicio del régimen militar que se instaura en 1964 (Calderón, 2003); de Honduras, donde la iniciativa de ley que muy rápidamente se materializa es fraguada por el inminente candidato presidencial del partido en el gobierno y no sin evidentes cálculos políticos de trasfondo (Hernández, 2003); de Ecuador, donde el Congreso aprobó la ley respectiva de manera subrepticia casi al final de su mandato y sin que mediara mayor debate público; y de Perú, donde el proyecto se aprueba y concreta sin que medie reivindicación alguna de los potenciales beneficiarios (Durand, 2003).

Dentro del segundo patrón se ubicarían las experiencias de Colombia, único país de la región donde las reivindicaciones de los electores en el extranjero se llevan al punto de garantizar legalmente su representación en la Cámara baja, hecho que finalmente se concreta en 2002; de México, donde la capacidad de organización y cabildeo de las comunidades de mexicanos en el exterior, en especial en Estados Unidos, es decisiva para que el tema adquiera gran visibilidad pública y, después de largas deliberaciones, tenga finalmente la resolución legislativa requerida para su instrumentación; República Dominicana, donde la presión ejercida por las organizaciones de residentes en Estados Unidos, sobre todo en Nueva York, termina por gravitar en la decisión de aplicar las regulaciones adoptadas en 1997 a partir de las elecciones presidenciales de 2004; y Venezuela, donde la iniciativa de un medio de comunicación creó un ambiente propicio para que la manifestación de numerosos ciudadanos en lo individual coadyuvara a que las disposiciones consagradas en la ley electoral adoptada en 1997 se materializaran en las elecciones presidenciales del año siguiente.

Segundo, como regla general, los proyectos se gestan y fructifican como parte de procesos de apertura, liberalización o reforma con sentido democrático de los regímenes políticos y con evidentes propósitos de legitimación de los cambios o ajustes propuestos en lo particular y del régimen político-electoral en su conjunto. Esta dinámica la ilustran muy claramente la ley colombiana de 1961, que se circunscribe a la elección presidencial y se enmarca en el denominado "Frente Amplio", pacto político bipartidista que rigió entre 1958 y 1978 (Serrano, 2003), y las disposiciones de la Constitución peruana de 1979 que consagró el tránsito del último régimen militar al civil en ese país, pero que en mayor o menor medida enmarcan casi todas las experiencias consignadas. Siguiendo esta línea de argumentación, incluso el caso de Brasil es ilustrativo: aunque las regulaciones legales se adoptan en el marco de un régimen militar, su instrumentación se produce dos décadas después en un contexto de cambio democrático. De

ahí que si bien en perspectiva internacional comparada no todos los dispositivos y experiencias concretas sobre el voto en el extranjero predican sobre la calidad o atributos democráticos del régimen político en el que se enmarcan, en los casos de América Latina sí se puede hablar, en general, de una correlación positiva entre ambos factores.

Tercero, si bien en las definiciones políticas y sus consecuentes resoluciones legislativas suelen mediar intereses y cálculos político-electorales y partidistas, no hay duda de que en última instancia prima una manifiesta intencionalidad de redefinir y ampliar la noción de comunidad política de forma tal que abarque e incluya la diáspora de ciudadanos residentes en el exterior. En otros términos, se trata de recuperar o fomentar su sentido de pertenencia y relevancia para la comunidad política nacional, de replantear la universalidad del sufragio en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, y de extenderla más allá de los estrechos confines de los territorios y fronteras nacionales. Es ésa su vertiente más rica y, a pesar de sus eventuales limitaciones o insuficiencias, la menos explorada.

A este respecto, es interesante hacer notar que en seis de los diez países consignados en esta categoría (Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), la constitución o las leyes en la materia reconocen expresamente la posibilidad de la nacionalidad múltiple o, en otros términos, de la no pérdida de la nacionalidad de origen por adquirir otra, y que más allá de las diferenciaciones conceptuales que se puedan establecer entre nacionalidad y ciudadanía (que difieren de un contexto a otro), ese reconocimiento se extiende, o al menos no enfrenta cortapisas expresas, en lo que concierne a la titularidad y ejercicio de los derechos políticos (calidad ciudadana). Por tanto, queda abierta la posibilidad de que las personas originarias de esos países que cuenten con nacionalidad doble o múltiple puedan, de ser el caso, ejercer al menos su derecho al voto activo en su estado de origen y en aquel del cual han adquirido la nacionalidad por naturalización.

Requisitos para calificar como elector en el extranjero

Si bien la calidad o condición ciudadana (como quiera que se determine) constituye un requisito indispensable para calificar como elector en el extranjero, lo cierto es que con frecuencia los dispositivos legales adoptados imponen otros requisitos que terminan condicionando de una u otra forma

la plena habilitación para el ejercicio del derecho al sufragio fuera del territorio nacional. En este sentido, es conveniente distinguir muy claramente entre las restricciones derivadas de requisitos que fija expresamente la ley para acceder a la calidad de elector en el extranjero, los cuales se asociarían con los atributos o situación personal de los ciudadanos en el extranjero, independientemente de su lugar de adscripción; de aquellas que tienen que ver con limitaciones prácticas para el registro o la emisión del voto que son intrínsecas o imputables al dispositivo seleccionado y no a la situación personal del elector.

Desde una perspectiva internacional comparada, se han identificado restricciones asociadas con la imposición de requisitos individuales bajo dos vertientes básicas: por el tipo de actividad que se desempeña en el extranjero (sólo califican ciudadanos incluidos en determinadas categorías) o por el tiempo de ausencia del país (sólo califican los ciudadanos cuya ausencia del país no excede un periodo predeterminado. En todo caso, este tipo de restricciones no son usuales en la región. De hecho, sólo encontramos restricciones categóricas del primer tipo en Puerto Rico, donde el acceso al voto está expresamente reservado a quienes desempeñan funciones oficiales (miembros en activo de las fuerzas armadas de Estados Unidos o de la guardia nacional de Puerto Rico o personas destacadas en el servicio diplomático, por ejemplo) o ejercen determinado tipo de actividades en el exterior (como empleados agrícolas conforme a un contrato tramitado por el Departamento de Trabajo o quienes estén cursando estudios en una institución debidamente acreditada), es decir, es el único caso en que al menos de inicio y de forma explícita la garantía no incluye a todos los ciudadanos en el extranjero, pues hay taxativas expresas asociadas con el tipo de actividad que desempeñen en el exterior.

Fuera de las implicaciones que en este sentido también comporta el caso portorriqueño, sólo acceden a la condición de elector en el extranjero ciertas categorías de ciudadanos que tienen su residencia permanente en el país), ninguna otra de las legislaciones vigentes en la región condiciona la capacidad electoral activa en el extranjero en función del tiempo de ausencia del país, es decir, mientras la persona conserve su calidad ciudadana sigue estando habilitada como elector sin importar el tiempo que haya residido fuera del país. Incluso, se puede dar el caso de que, dependiendo de las normas sobre nacionalidad y ciudadanía, una persona califique como elector sin haber nacido o residido en el país. Ahora bien, en los dispositivos legales vigentes en Argentina y Brasil se encuentra un requisito susceptible

de condicionar el acceso general a la calidad de elector asociado con el criterio de residencia, pero en un sentido temporal distinto: la legislación de ambos países exige que los potenciales electores sean residentes efectivos y permanentes en el extranjero. Con esta disposición se anula formalmente la posibilidad de que queden habilitados como electores los ciudadanos que residen de manera provisional en el exterior y, más aún, los que podrían denominarse electores en tránsito, es decir, aquellos que siendo residentes habituales en el país, por alguna razón se encuentran fuera de él durante la fecha prevista para la celebración de las elecciones.

Sin embargo, es importante hacer notar que los efectos condicionantes prácticos de este tipo de requisitos personales pueden ser análogos a los que, en última instancia, acaban por imponer los considerados para el efectivo ejercicio del sufragio, esto es, los requisitos, términos y procedimientos genéricos para el efectivo ejercicio del sufragio, presentes en mayor o menor medida casi en cualquier dispositivo de voto en el extranjero. Entre las condicionantes genéricas asociadas al dispositivo quedarían incluidos tanto los requisitos y términos previstos para la inscripción o registro en calidad de elector en el extranjero, como las condicionantes impuestas por la modalidad adoptada para la emisión del voto. En este sentido, suele existir un alto grado de interrelación y una solución de continuidad entre los dispositivos concretos de registro (requisitos, términos y facilidades) y el procedimiento seleccionado para la emisión del voto.

Otra vez con la salvedad de Puerto Rico, donde para votar en el extranjero es necesario que los ciudadanos habilitados se hayan registrado previamente en el país, en los nueve casos restantes es imperativo que los ciudadanos realicen un trámite específico de registro o inscripción como electores en el extranjero para votar fuera del país. No hay ningún caso en que este registro se genere de forma automática como resultado de la realización de otro trámite oficial en el extranjero (por ejemplo, la inscripción en el censo consular respectivo). Lo que varía y marca una diferencia significativa de un caso a otro en términos de las posibilidades de acceso o cobertura de los potenciales electores son los procedimientos y plazos dispuestos para ello. En ocho de los diez países de la región (México es la otra excepción junto a Puerto Rico), hay algún procedimiento que permite realizar el trámite de registro en sitios especialmente habilitados para tal efecto en el extranjero. Estos sitios suelen tener como sede o referente las representaciones diplomáticas y consulares. En principio se puede considerar que la posibilidad de realizar el trámite de inscripción en el extranjero representa una facili-

dad para el potencial elector desde el momento en que no es indispensable que vuelva al país para efectuarlo. Sin embargo, su efectiva concreción depende, como es obvio, de la capacidad de cobertura de su red diplomática y consular por todo el mundo y, además, de que todos los puntos de esa red sean habilitados para llevar a cabo el registro y la emisión del voto.

En Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, el registro como elector en el extranjero se realiza ante las representaciones diplomáticas y consulares de que el país dispone en cualquier parte del mundo y por personal de esas propias representaciones que sólo es supervisado por la autoridad electoral nacional. Honduras y República Dominicana difieren de este patrón en dos aspectos. Primero, es la propia autoridad electoral nacional la que asume la responsabilidad de llevar a cabo el proceso se registro en el extranjero, mediante personal que designa expresamente para ello. Y, segundo, el proceso de registro (y emisión del voto) solo se lleva a cabo en sitios predeterminados, no en todas las plazas donde el país cuenta con representaciones diplomáticas y consulares. Para su experiencia pionera de 2004, la autoridad electoral de la República Dominicana determinó que el registro sólo se realizara en algunas ciudades de cinco países (Canadá, España, Estados Unidos, Puerto Rico y Venezuela), donde se ubicarían las mayores concentraciones de potenciales electores. Honduras ha optado por un enfoque más limitado que se concentra en seis ciudades de Estados Unidos: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleáns, Nueva York y Washington.

Ahora bien, lo usual es que para llevar a cabo el trámite de inscripción o registro requerido se exija contar con determinado documento oficial de identificación (que acredita la calidad ciudadana) y ese trámite se realice dentro de un plazo determinado y previo a la fecha prevista para la celebración de las elecciones. En cuanto al tipo de documentos oficiales de identificación que se deben portar, cabe destacar que mientras en algunos casos es imperativo que sea un documento específico, —como en Honduras o Perú, donde debe ser la tarjeta oficial de identidad; en República Dominicana, donde tiene que ser la cédula de identificación y electoral que expide la autoridad electoral nacional, o Venezuela, donde sólo se admite la cédula de identidad "laminada"—, en otros, el elector tiene a su disposición algunas opciones. En Argentina puede ser el documento nacional de identidad (DNI), la libreta de enrolamiento (LE) o la libreta cívica (LC), y en Colombia, la cédula de identidad ciudadana o el pasaporte vigente. Dentro de este conjunto de ocho países, sólo en el caso de República Dominicana no es posible

efectuar fuera del país el trámite necesario para obtener el documento de identidad requerido para registrarse como elector en el extranjero.

En todo caso, las solicitudes de inscripción presentadas en el extranjero son remitidas a las oficinas nacionales de la autoridad electoral para realizar el proceso de revisión, validación y confección, en su caso, de los padrones o listados electorales respectivos. En relación con los plazos establecidos para realizar el trámite de inscripción, es importante considerar tanto su duración como la antelación con que se cierran respecto a la fecha prevista para las elecciones. Aunque los plazos suelen promediar algunos meses, cabe destacar por su amplitud el que la República Dominicana concedió a sus electores en la ciudad de Nueva York, pues para el estreno de su dispositivo de voto en el extranjero en las elecciones de mayo de 2004, mantuvo abierto el proceso de registro en esa jurisdicción por más de dos años, entre octubre de 2001 y enero de 2004. En cuanto a la antelación con que se cierran los periodos de registro respecto a la fecha de la jornada comicial, los límites median entre los seis meses que Ecuador ha dispuesto para su experiencia pionera en 2006, hasta los 15 días que rigen en Colombia. En Brasil Argentina y República Dominicana el cierre se produce cuatro meses antes, en Honduras y Perú tres, y en Venezuela dos.

Como se ha indicado, México y Puerto Rico se apartan del patrón de registro precedente en un punto decisivo: no se habilitan sitios para cumplir con este requisito fuera del territorio nacional. En ambos casos, el proceso para la emisión del voto se realiza por la vía postal y, sobre todo en México, sin que medie participación o apoyo directo por parte de las representaciones diplomáticas o consulares. Aquí se puede asumir que, en principio, el potencial de cobertura tiende a ser mayor en la medida en que no está subordinado en forma alguna a la red de legaciones en el exterior. Sin embargo, esa potencial cobertura se ve mediada, desde luego, por los términos dispuestos para cumplir con los procedimientos previstos. En Puerto Rico, como ya se ha visto, sólo pueden votar ciertas categorías de ciudadanos, que además deben estar registrados previamente como electores dentro del país, ya que el trámite que pueden cubrir desde el extranjero sólo incluye la solicitud para recibir y emitir el voto postal, no para registrarse como electores. Esa solicitud debe ser turnada directamente a una instancia temporal y especializada del organismo electoral encargada de la administración del denominado "voto ausente" (que también incluye la modalidad del voto personal anticipado para cierto tipo de electores dentro del territorio nacional) y con dos meses de antelación a la jornada electoral.

Además, cualquier solicitud de voto ausente en el exterior del país debe ir acompañada de una certificación emitida por una autoridad competente (superior jerárquico o representante de la institución a la que se encuentre adscrito el elector en el extranjero), que avale su condición de elegibilidad.

En el caso mexicano, el dispositivo previsto para aplicarse por vez primera en las elecciones presidenciales de julio de 2006 condiciona el ejercicio del derecho al voto en el extranjero al requisito de que el ciudadano cuente con su credencial para votar con fotografía y solicite oportunamente su inscripción como elector en el extranjero. La dificultad reside en que tanto el trámite de inscripción en el registro electoral, que es necesario para la obtención de la credencial, como el de la expedición de la credencial misma, sólo se pueden realizar dentro del territorio nacional. Consecuentemente, si el ciudadano carece de este documento y no puede viajar al país para gestionarlo antes del periodo requerido para solicitar su inscripción como elector en el extranjero (entre el 1 de octubre de 2005 y el 15 de enero de 2006), queda excluido *de facto* de la posibilidad de registrarse como elector en el extranjero.

Elecciones a las que aplica

Evidentemente, la decisión sobre el rango o tipo de elecciones a las que aplica el voto en el extranjero remite, en primer término y en lo fundamental, a definiciones de carácter político institucional, que en buena medida tienen que ver con la forma de organización política del Estado nacional y el rango de opciones de decisión/participación política que se les desea conferir a los electores en el extranjero. No hay duda de que en la definición sobre la cobertura y alcance del voto en el exterior también gravitan consideraciones de carácter administrativo, logístico y operativo relacionadas con las características y complejidades que comporta el régimen electoral en su conjunto. En otros términos, una eventual decisión de extender el voto a las elecciones legislativas, regionales o locales no puede desentenderse de los dilemas y desafíos que esto impone en términos organizativos e instrumentales. Desde esta perspectiva, por ejemplo, no implica los mismos retos y dificultades administrar la votación para una elección legislativa basada en una sola lista de circunscripción nacional que para otra basada en múltiples distritos uninominales.

Como se muestra en la última columna del cuadro XII.1, en cinco de los diez países en que se ha aplicado o es inminente que se aplique un operativo de voto en el exterior, éste se limita a las elecciones presidenciales: Brasil (en las cinco elecciones celebradas desde 1985), Honduras (por vez primera en 2002), República Dominicana (por vez primera en 2004) y Ecuador y México (a partir de 2006), siendo, desde esta perspectiva, los países con alcance más limitado. En Venezuela se extiende a las consultas populares o fórmulas de democracia semidirecta de carácter nacional. En Argentina se reconoce para efectos de las elecciones presidenciales y legislativas (Senado y Cámara de Diputados). En Colombia y Perú se extiende a todas las elecciones y consultas de carácter nacional, es decir, abarca tanto las presidenciales y legislativas como las consultas nacionales.

El caso colombiano destaca por el carácter gradual según el cual se ha ido expandiendo el alcance y cobertura de las elecciones para las que aplica el voto en el extranjero. Desde 1961 hasta 1991 sólo se reguló y permitió para efectos de la elección presidencial. A partir de ese año, los residentes en el exterior también han sido habilitados para participar en los distintos procesos de consulta nacional, desde el relativo a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente que preparó la Constitución de 1991 —hoy vigente— hasta el referéndum celebrado en noviembre de 2003. Con el nuevo ordenamiento constitucional no sólo se extiende el voto en el exterior a las elecciones legislativas (para el Senado se concreta en 1998 y para la Cámara de Representantes en 2002), sino que además el país se vuelve a poner a la vanguardia en la región al considerar el derecho al voto pasivo de los residentes en el extranjero y disponer su representación en la Cámara Baja (que se materializa por vez primera en las elecciones legislativas de 2002 al conferírseles uno de los cinco escaños reservados a las "minorías políticas" en la Cámara de Representantes). Ningún otro país de la región les ha concedido representación parlamentaria (solución de continuidad al reconocimiento de su capacidad electoral pasiva) a los residentes en el extranjero y son muy pocos en el mundo los que han explorado este sendero (Cabo Verde, Croacia, Francia, Italia, Mozambique y Portugal).

En Puerto Rico, los electores habilitados para la emisión del voto ausente en el extranjero pueden tomar parte en todos los procesos electivos a cargos de elección popular que se verifican en la isla: gobernador y representante residente, legisladores y autoridades municipales, pero también incluye las primarias partidistas.

Modalidad de emisión del voto y escrutinio

Con las ya evidentes excepciones de México y Puerto Rico, la modalidad que se utiliza para la emisión del sufragio en el exterior en los otros ocho países de la región, implica la comparecencia personal del elector en mesas de votación especialmente habilitadas al efecto. Lo usual es que las mesas se instalen en las sedes de las representaciones diplomáticas o consulares y que, cuando éstas resulten inadecuadas o insuficientes para la atención de todos los electores registrados, se opte por hacerlo en otros sitios que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad y facilidades de acceso para el desarrollo de la votación y el escrutinio de los votos. En estos casos no es inusual que se arrienden escuelas o instalaciones deportivas o que se prevea la eventual utilización de los recintos que ocupan las representaciones de otras dependencias oficiales del Estado e incluso en centros de trabajo o empresas de nacionales en el país huésped, como lo considera de manera excepcional la legislación brasileña. Sólo en el caso de República Dominicana, tanto por razones de orden político como de cobertura geográfica y capacidad de atención, se dispuso que para las primeras elecciones en el extranjero (las presidenciales de mayo de 2004) no se recurriera en absoluto a los recintos de las representaciones diplomáticas y consulares para la instalación de los centros de votación en el exterior.

Tratándose de la modalidad de voto personal, la norma general también es que las mesas se instalen y funcionen el mismo día y en los mismos horarios que corresponden a la votación nacional, evidentemente con las adecuaciones que impone, de ser el caso, la diferencia de husos horarios. Aunque en términos globales, los criterios para la integración de las mesas de votación, esto es, para la selección o designación de sus miembros, son análogos a los utilizados en el país, hay algunas variaciones que vale la pena destacar. En Argentina, Colombia, Ecuador y Perú los funcionarios consulares tienen atribuciones para designar, de manera primigenia (en los tres primeros países) o sucedánea (en el último) a los miembros de las mesas de entre los electores registrados. Incluso, en el caso de Argentina, el funcionario consular puede asumir las funciones de presidente de la mesa, en caso de inasistencia del designado. En el caso peruano, la ley dispone que si existen menos de 200 electores registrados en una jurisdicción (en el ámbito nacional se instala una mesa por cada 300 electores), sea el funcionario consular quien presida la mesa y designe a dos electores como asistentes para los actos de instalación, sufragio y escrutinio. En cuanto al número de elec-

tores por el que se instala una mesa en el exterior, lo usual es que también se ciña a los parámetros internos. Lo que la ley Argentina considera es que una mesa en el exterior puede atender hasta 500 electores registrados, cuando internamente el máximo es de 300. En Brasil, por el contrario, lo que la legislación prevé es que se puede instalar una mesa hasta con un mínimo de 30 electores registrados, aunque lo usual es que sea con 400 electores.

De los ocho países que recurren al voto personal, hay tres en los que el voto es obligatorio en el plano nacional, y su eventual incumplimiento, salvo causa plenamente justificada, está sujeto a la efectiva imposición de sanciones pecuniarias y administrativas: Argentina, Brasil y Perú. Empero, sólo en el caso peruano tal mandato legal se extiende y aplica expresamente al voto en el extranjero, por lo que la abstención no justificada está sujeta a la imposición de las sanciones legales previstas. En Argentina y Brasil el voto es facultativo para los que están registrados como electores en el extranjero.

Como ya se ha anticipado, México y Puerto Rico son los únicos países de la región en que la emisión del voto en el exterior se realiza a través de papeletas que son recibidas y deben ser devueltas por la vía postal. En Puerto Rico, para que los votos emitidos por correo puedan ser validados por el organismo electoral y considerados en el escrutinio, es indispensable que el elector comparezca ante alguna autoridad competente en el exterior (militar, diplomática o consular), para que ésta certifique que las papeletas fueron efectivamente marcadas en secreto y personalmente por el elector habilitado. En México, los materiales y papeletas distribuidos por vía postal cuentan con medidas de seguridad adicionales para evitar cualquier uso indebido o irregularidad. La legislación electoral peruana también contempla la posibilidad de que el voto en el exterior pueda ser emitido vía postal, pero a la fecha no se ha desplegado ninguna iniciativa en este sentido.

En todos los casos en que el voto es personal, el escrutinio o cómputo inicial (preliminar) de los votos emitidos en el exterior se efectúa en las propias mesas de votación instaladas en el exterior, aunque el escrutinio definitivo invariablemente se realiza dentro del territorio nacional y centralmente, salvo en Argentina, donde el escrutinio final lo lleva a cabo la junta electoral correspondiente cada distrito. La transmisión de los resultados preliminares desde el exterior suele realizarse a través de un medio de comunicación expedito: fax o correo electrónico. También suele haber previsiones para que la documentación original o de apoyo sobre la jornada electoral y el escrutinio se envíe a la autoridad electoral a la brevedad posi-

ble (hasta 72 horas después de los comicios) y por un medio seguro y eficiente, que puede ser un servicio especial de mensajería o la valija diplomática.

En Puerto Rico, si bien los votos postales del exterior abarcan incluso los cargos electivos municipales, su recepción y escrutinio se realizan centralmente. Para ser consideradas en el escrutinio, las papeletas marcadas deben ser recibidas antes del horario previsto para el cierre de la votación dentro del país, aunque suele admitirse aquellas que llegan poco después, siempre y cuando el matasellos del correo indique que fueron depositados oportunamente en el servicio postal. Además, la autoridad electoral está expresamente obligada a adoptar medidas para que al momento del escrutinio no se pueda diferenciar los votos ordinarios de los emitidos en el exterior. En México, para que los votos emitidos en el exterior sean válidos y puedan ser incluidos en el escrutinio, que también se realizará centralmente y al mismo tiempo que el de los votos emitidos en el país, tienen que ser recibidos por la autoridad electoral un día antes de los comicios.

Autoridad electoral y coordinación interinstitucional

Aun y cuando la principal responsabilidad sobre la preparación, organización y conducción de las elecciones en el extranjero suele recaer en el organismo depositario de la máxima autoridad electoral nacional, lo cierto es que por la naturaleza y alcances mismos de estas tareas, y sobre todo cuando se opta por la modalidad del voto personal, lo usual es que cuente con el concurso y colaboración de otras instituciones o dependencias oficiales, señaladamente del Ministerio de Asuntos o Relaciones Exteriores, tanto para efectos de identificar y llevar a cabo las consultas diplomáticas o gestiones administrativas necesarias ante los estados anfitriones, como para la remisión y distribución de los materiales y documentación requeridos para la organización y celebración de los comicios. Más aún, no es extraño que las representaciones diplomáticas o consulares estén investidas expresamente de atribuciones legales o, por su posición estratégica en el proceso, terminen coadyuvando en el cumplimiento de importantes funciones relacionadas con la integración del registro electoral o la emisión del sufragio en el extranjero, lo que las convierte en imprescindibles brazos ejecutivos de los dispositivos de voto en el exterior.

Un esquema típico de distribución de competencias y coordinación interinstitucional —que no es privativo del voto en el exterior, ya que también

opera uno aún más elaborado internamente— es el de Argentina. El voto en el exterior es una responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral, máxima autoridad en materia de registro y votación; del Ministerio del Interior, encargado de la procuración y suministro de los materiales y documentos electorales, así como de la impresión de los padrones de votantes, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la remisión y distribución de los materiales electorales, así como de apoyar a la Cámara, por conducto de sus representaciones en el exterior, en las funciones de registro y votación. Aun en el caso de Puerto Rico, donde el voto es postal, opera un mecanismo de colaboración interinstitucional: las representaciones diplomáticas o consulares (de Estados Unidos) o los destacamentos militares en el exterior (fuerzas armadas de Estados Unidos o Guardia Nacional de Puerto Rico), coadyuvan en los operativos de voto en el exterior pues, como se ha indicado, todos los electores habilitados deben certificar su calidad, así como que han marcado sus papeletas de manera personal y en secreto, ante alguna de esas autoridades en el extranjero.

Según esta lógica, y sobre todo en los casos en que opera bajo una modalidad convencional, no hay duda de que el despliegue de cualquier dispositivo de voto en el exterior implica esfuerzos adicionales y, con frecuencia, retos inéditos en términos de su organización y logística, entre los que revisten especial importancia los relativos a las gestiones y arreglos indispensables con las autoridades de los países huésped, para los que resulta clave e indispensable el apoyo de los ministerios de asuntos exteriores y las representaciones oficiales en el extranjero.

Grados de participación

Por razones fácilmente comprensibles, es difícil que haya en el mundo un país que cuente con un registro preciso o una estimación confiable sobre el volumen y distribución de su diáspora en el extranjero. Este aserto es aún más válido en el caso de los países latinoamericanos, donde los gobiernos no sólo carecen de instrumentos y recursos para "medir" o monitorear sus crecientes flujos migratorios internacionales, sino donde además esos flujos están constituidos, en muy buen medida, por migrantes indocumentados, con todos los efectos que ello reporta en términos de contacto, registro y atención diplomática o consular. De ahí que a pesar de lo desaconsejable y poco certero que resulte, casi ningún interesado en el tema resista la ten-

tación de calcular el impacto político-electoral (y con frecuencia también presupuestal y logístico) de una iniciativa orientada a promover el voto en el exterior o de evaluar el desempeño de un dispositivo ya existente, a partir de estimaciones o proyecciones, no siempre debidamente documentadas, sobre el universo de potenciales beneficiarios, es decir, de ciudadanos en el exterior que cumplirían con los requisitos fijados para calificar como electores.

En este sentido, la evidencia global y regional disponible sugiere, de manera muy nítida, que suele mediar una distancia muy marcada, cuando no abismal, entre las estimaciones o proyecciones sobre los ciudadanos en el extranjero que reunirían los requisitos para calificar como electores y los que efectivamente terminan registrándose como tales y, más aún, ejerciendo efectivamente su derecho al sufragio. En el cuadro XII.2 se han reunido datos que permiten corroborar el enunciado anterior y formular algunos comentarios sobre los grados de registro y participación en siete países de la región que han operado dispositivos de voto personal en el extranjero.

Con estricto título ilustrativo y las reservas del caso, en la segunda columna se muestran las cifras de algunas estimaciones sobre el potencial universo de electores en el exterior, señalándose entre paréntesis el año base para tales estimaciones. Para facilitar un ejercicio de contrastación se han tomado como referente los indicadores relativos a la más reciente elección presidencial (excepto para el caso de Honduras, donde al momento de concluir este estudio aún no estaban disponibles las cifras oficiales correspondientes a las elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2005) no sólo por ser ésta una elección común a casi todos los dispositivos de voto en el exterior, sino también por su alto carácter simbólico (suele ser la que concita más interés y participación), aunque no necesariamente constituye el acto comicial más reciente en que participaron los residentes en el extranjero, ni su año de verificación corresponda al de referencia para las estimaciones sobre el potencial universo de electores.

Como se advierte fácilmente, la proporción de electores registrados es muy baja respecto al universo estimado de residentes en el exterior en edad de votar: oscila entre 12.5% de Perú (donde el registro es obligatorio) como máximo y menos de 3% en Argentina como mínimo, aun y cuando en este país en especial la estimación de ciudadanos en el extranjero parece muy conservadora, sobre todo a la luz del éxodo que se ha registrado en los últimos años. En este sentido, vale la pena comentar el caso de Venezuela, donde las cifras de electores inscritos en el exterior para efectos de la con-

CUADRO XII.2. *Indicadores básicos de registro y participación en el exterior*

País	*Universo estimado*[a]	*Elección*[b]	*Electores registrados*	*Nivel de participación*	*Observaciones*
Argentina	Un millón (1999)	Presidencial 2003	29 283	n/d[c]	El registro representa 0.11% del total nacional.
Brasil	1.6 millones (2002)	Presidencial 2002	69 937	38 618 (55.4%)	El registro representa 0.06% y la participación 0.04% de los totales nacionales.
Colombia	Tres millones (1999)	Presidencial 2002	165 631	106 931 (64.6%)	El registro representa 0.68% y la participación 0.94% de los totales nacionales.
Honduras	600 000 (2004)	Presidencial 2001	10 826	4 541 (42.0%)	El registro representa 0.31% y la participación 0.20% de los totales nacionales.
Perú	Dos millones (2001)	Presidencial 2001	248 790	132 406 (53.2%)	El registro representa 1.66% y la participación 1.08% de los totales nacionales
República Dominicana	Un millón (2003)	Presidencial 2004	52 440	35 042 (66.8%)	El registro representa 1.04% y la participación 0.96% de los totales nacionales
Venezuela	200 000 (2000)	Presidencial 2000	15 269	7 959 (52.17%)	El registro representa 0.13% y la participación 0.12% de los totales nacionales

[a] Se trata de estimaciones sobre el total de ciudadanos en el extranjero en edad de votar procedentes de distintas fuentes. Las estimaciones para Argentina, Brasil, Colombia y Perú proceden de los respectivos capítulos nacionales de la obra de Chelius (2003). Las de Venezuela, de la organización Primero Justicia-Enlace Internacional, que promueve el voto de los venezolanos en el exterior (www.justiciainternacional.org).

[b] Los datos de Brasil y Perú corresponden a la primera vuelta de la elección presidencial, en la que la participación fue ligeramente superior a la de la segunda vuelta.

[c] No se pudo obtener el número total de votos emitidos en el exterior para esta elección, toda vez que su escrutinio definitivo se efectúa en cada uno de los distritos y su estadística no suele distinguir los votos emitidos en el extranjero.

sulta sobre la revocación del mandato del presidente Hugo Chávez del 15 de agosto de 2004 rondaban los 31 000 registros. Esto equivaldría a más de 15% de los venezolanos residentes en el exterior que se estimaban hacia el año 2000 y situarían a este país con el indicador más alto en la relación entre electores registrados y universo estimado de electores en el exterior, siempre con las reservas de manejar cifras calculadas sobre el volumen de potenciales votantes en el extranjero y que además no corresponden al mismo año del reporte sobre electores efectivamente inscritos.

En lo que concierne estrictamente a la participación, y considerando como obligado referente el número de electores registrados en el exterior, encontramos que los indicadores son muy consistentes y median arriba de 50%, correspondiendo curiosamente tanto el registro más alto (República Dominicana con 66.8%) como el más bajo (Honduras con 42.0%), a los dos países en los que el operativo se ha incorporado de manera más reciente y sólo se ha aplicado en una ocasión. Quizá el marcado contraste en la afluencia a las urnas entre estos dos países se explique, en alguna medida, por la lógica tan distinta que motivó su adopción. Como ya se comentó, mientras en República Dominicana fue resultado de una reiterada demanda de las propias comunidades asentadas en el exterior (esencialmente en Estados Unidos), en Honduras se trató básicamente de una iniciativa del partido en el gobierno, aunque es evidente que la evaluación sobre los niveles de votación en el exterior para estos y otros casos exige un análisis más integral y riguroso.

En este orden de ideas, sorprende un poco la cifra de Perú, donde el voto es obligatorio y la participación apenas alcanzó 53.2% en la última elección presidencial. Por restricciones de espacio y ciertas insuficiencias informativas no se examina en este artículo, cuando resulta procedente, la evolución de los indicadores de registro y participación en el exterior por país, pero vale la pena anticipar que los registros disponibles —sólo para elecciones presidenciales— muestran tendencias dispares: mientras en Venezuela la participación se incrementó significativamente entre 1998 y 2000 (pasó de 10.7 a 52.1%) y Brasil se ha estabilizado en alrededor de 55% en las dos últimas elecciones, en Argentina apunta a la baja.

En términos estrictamente numéricos y al margen de su valor simbólico, el impacto del registro y la participación en el exterior, en comparación con los totales nacionales también es muy reducido, marginal incluso. En la última columna del cuadro XII.2 se han incluido las comparaciones correspondientes a cada país. Perú muestra coeficientes más altos y aun así

el número de electores registrados en el exterior (poco menos de 249 000) sólo representa 1.66% del total nacional (cerca de 15 millones) y el grado de participación sólo significó poco menos de 1.1% del total de los votos emitidos nacionalmente (poco más de 12.2 millones). Con la relativa excepción de República Dominicana en lo que concierne al registro, en el resto de los países los coeficientes son inferiores a 1%, tanto en lo que toca al registro como a la participación electoral. En Brasil sólo representan 0.06 y 0.04% del total, respectivamente.

3. Países con registro negativo y su situación actual

Si bien se puede sostener que en los otros nueve países de la región considerados en este estudio no existen experiencias concretas de voto en el exterior, en el preciso sentido de que no se han adoptado o puesto en práctica dispositivos que les hayan permitido a sus ciudadanos ejercer su derecho al sufragio en el extranjero, ello no implica que el tema haya estado ausente del debate político o de la agenda de reformas electorales. Por el contrario, quizá con la sola excepción de Costa Rica, donde no se encontraron indicios de que el tema haya despertado mayor interés, en los otros ocho países no sólo hay amplia evidencia de que el tema ya se ha instalado en la agenda de debate, aunque no en todos los casos en una posición muy visible o de alto perfil, sino de que en varios de ellos ya ha sido objeto incluso de trabajos legislativos, aunque evidentemente se encuentra pendiente su debida reglamentación o puesta en práctica. A continuación se presenta una visión panorámica de la situación que guarda el tema en estos ocho países de la región a principios de 2006:

Bolivia: desde la legislación electoral de 1991 existe una disposición (prácticamente replicada por el artículo 97 del Código Electoral promulgado en 1999, hoy vigente) que considera la participación de los residentes en el extranjero para la elección del presidente, condicionando su aplicación a la emisión de una ley reglamentaria que a la fecha no ha sido objeto de iniciativa alguna. Sobre esta base y en ocasión de las elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 2005, un grupo de bolivianos residentes en el extranjero interpuso un recurso contra el presidente, del Congreso en virtud de que el órgano legislativo no había adoptado iniciativa alguna para la reglamentación del voto en el exterior. El 14 de septiembre de ese año,

una corte de justicia regional falló a favor del recurso. Sin embargo, al revisarlo, el Tribunal Constitucional determinó que era improcedente y canceló así, el 12 de noviembre, toda posibilidad de que el voto en el exterior se concretara para esas elecciones. En todo caso, se ha establecido un precedente que seguramente servirá para intensificar esta demanda en un futuro próximo.

Chile: en 1991 se presentó una iniciativa de reforma a la legislación electoral para permitir el voto en el exterior. Fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados, pero en 1996 fue objetada por la Comisión Constitucional del Senado y quedó archivada. Al inicio de su gestión, el presidente Ricardo Lagos (2000-2005) creó una comisión para revisar y ajustar en lo conducente la iniciativa de ley objetada por el Senado. Aunque a finales de 2000 se radicó un nuevo proyecto en el Senado y, en la víspera de las elecciones generales de diciembre de 2005 se promovieron nuevas iniciativas, ninguna prosperó y su eventual regulación se ha diferido ahora para las elecciones de 2009. Por otra parte, y con miras a facilitar el diseño de un dispositivo para el voto en el exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores integró entre septiembre de 2003 y enero de 2005 un censo de los chilenos residentes en el extranjero que reportó poco más de 857 000 registros.

El Salvador: a partir de 2000 se han empezado a organizar y movilizar grupos interesados en la aprobación y reglamentación del voto en el exterior. De hecho, en septiembre de 2003 se realizó la Primera Convención de Salvadoreños en el Exterior, en la que se fijó como prioridad de su agenda la reivindicación del voto en el extranjero. Aunque distintos sectores han subrayado las complejidades de una iniciativa en este sentido, es previsible que por el volumen y la nueva capacidad de organización de los residentes en el extranjero (altamente concentrados en Estados Unidos), el tema se convierta en objeto de debate creciente.

Guatemala: el tema del voto en el extranjero fue considerado y discutido en el seno de la comisión para la reforma electoral que integró la directiva en funciones del Tribunal Supremo Electoral para el periodo 1997-2001, pero al final no lo incluyó en el proyecto de reformas que turnó y examinó con el Congreso al sostener que carecía de la capacidad operativa requerida para administrar un proyecto de esa magnitud. Tanto la administración

anterior (2000-2004) como la actual se han mostrado receptivas y han manifestado su apoyo a las demandas en este sentido, pero sin traducirlo en iniciativas concretas. La Asamblea Legislativa también ha abierto espacios para la discusión y el examen del tema, pero sin avanzar ningún proyecto específico.

Nicaragua: la legislación electoral promulgada en el año 2000 prevé la posibilidad, como en su oportunidad lo hiciera la legislación de 1995, de que los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera del país o residan en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales y legislativas, a condición de que existan "las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad y control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional", sobre las cuales debe decidir anticipadamente el organismo electoral en consulta con los partidos políticos. A pesar de que recientemente ha vuelto a cobrar fuerza la idea de que al menos se promueva el registro de los electores en el extranjero —pero no propiamente que se pueda emitir el voto en el exterior—, no hay indicios claros de que esta iniciativa se concrete a corto plazo.

Panamá: constituye un caso interesante porque atendiendo una propuesta de reforma que le formuló la autoridad electoral, el Congreso decidió suprimir, en enero de 2001, las disposiciones legales adoptadas en 1996 que consideraban el voto en el extranjero para las elecciones presidenciales a partir de 2004.

Paraguay: en la legislación electoral adoptada en 1990 se consideraba que para las elecciones de 1993 se adoptarían las medidas necesarias para instrumentar el voto en el extranjero. Sin embargo, la Constitución de 1992 canceló esta posibilidad al vincular el derecho al voto al requisito de residencia y de disponer su emisión dentro del territorio nacional. En varias de las propuestas de reforma electoral que las diversas fuerzas políticas han formulado a lo largo de los últimos años se han incorporado referencias al voto en el extranjero.

Uruguay: en el pasado reciente, algunas fuerzas políticas han promovido, aún sin éxito, diversos proyectos de ley relacionados con el voto en el extranjero, incluso el más reciente fue rechazo por el Senado en junio de 2004.

4. Consideraciones finales

En términos generales, las iniciativas orientadas a promover el voto en el exterior se explican y resultan discernibles en el marco de procesos internos de apertura, liberalización o modernización del régimen político y persiguen objetivos de legitimación del nuevo orden y de reformulación de los vínculos con sus diásporas en el exterior, es decir, se correlacionan primigeniamente con necesidades y requerimientos endógenos. Sin embargo, no hay duda de que la confluencia entre los procesos de cambio político (democratización) y de repunte de los fenómenos de emigración (que se han generalizado virtualmente en todos los países de la región y están esencialmente asociados a razones económicas), no sólo han generado un conjunto de expectativas y exigencias de membresía política que trascienden la estricta dimensión territorial de los estados-nación, sino además un cuadro de condiciones propicio para que se desarrollen, reivindiquen y materialicen esas expectativas y exigencias, entre las que las relativas al voto en el exterior ocupan, a pesar de ciertas insuficiencias y contradicciones, un lugar privilegiado.

De ahí que si algo caracteriza y distingue las iniciativas nacionales recientes o en curso (México y República Dominicana de manera muy señalada) de las que fueron pioneras en la región (Brasil, Colombia, Perú) es precisamente que su inclusión en la agenda de debate y reforma es resultado, en muy buena medida, de la presión ejercida por grupos organizados de sus potenciales beneficiarios y de la emergencia de un nuevo contexto de exigencia en el que se reivindican nuevos términos de pertenencia y participación a la comunidad política de origen. Así, no sorprende que, además de los 10 países que ya prácticamente cuentan con dispositivos y experiencias concretas de voto en el exterior, el tema se haya instalado ya en la agenda de debate de casi todos los países restantes de la región y que, en algunos de ellos, tenga visos de concretarse, con lo que el escenario regional se puede seguir modificando en un futuro próximo.

Si bien, en ningún caso se trata de tareas sencillas ni exentas de complejidades, desde un punto de vista organizativo y logístico, no hay duda de que cualquier iniciativa tiene a su alcance un conjunto de alternativas y tecnologías que facilitan su adopción e instrumentación. Empero, los mayores desafíos y complejidades se ubican en otros planos, que a menudo escapan al ángulo de visibilidad de los grandes públicos interesados o involucrados en el tema. No sólo se trata de las deliberaciones y definiciones político-legislativas relativas a la noción y los requisitos de la ciudadanía en

la era de la globalización, o por lo menos de la extensión de los derechos políticos a los ciudadanos residentes en el extranjero y a las exigencias para acceder a ellos, sino además y fundamentalmente, de las posibilidades y capacidades para replicar en el exterior (extraterritorialmente) condiciones, garantías y atributos esenciales del régimen electoral, tal como se les concibe y aplica "internamente".

La lógica es doble y muy simple. Primero, cualquier dispositivo de voto en el exterior requiere cuotas de flexibilidad, capacidad de adaptación e innovación que tienden a alejarlo, en mayor o menor medida, de los estándares internos, a menos que se le perciba y diseñe como un microcosmos autárquico enclaustrado dentro de los estrechos confines de las sedes oficiales en el exterior (embajadas y consulados), y quizá ni aun así, porque en muchos casos estará siempre latente la tentación de ir allende las fronteras en búsqueda del voto de los migrantes. Segundo, 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. Piénsese simplemente en los sistemas de financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas de partidos y campañas, en las condiciones y garantías de acceso a los medios de comunicación o en el sistema de justicia electoral.

No por nada la mayoría de los dispositivos de voto en el extranjero que han sido puestos en práctica en la región se basan en ordenamientos legales que regulan con cierto detalle los aspectos organizativos, logísticos y procedimentales del registro electoral y la votación, pero suelen ser bastante genéricos o incluso omisos cuando se trata de regular lo relativo a las condiciones de la competencia, la resolución de las controversias y la eventual comisión de delitos que tengan que ver con las elecciones en el extranjero. Desde esta perspectiva, el de México es un caso *sui generis* en la región y muy probablemente en el mundo: ante la evidente dificultad de garantizar condiciones de equidad en el extranjero, se optó por prohibir expresamente cualquier actividad de campaña fuera del territorio nacional.

En todo caso, no se debe perder de vista que la dimensión y complejidad de los dilemas y desafíos que plantea el análisis de la problemática vinculada a cualquier iniciativa de voto en el exterior y, más en particular, a cualquier proceso de toma de decisión al respecto, guarda relación con las condiciones y exigencias particulares de cada contexto y que, como en casi todos los asuntos que remiten al plano de las relaciones sociales, no admite prescripciones sobre dispositivos y prácticas de validez y alcance universal.

Empero, no por ello deja de ser útil sugerir, para concluir, un conjunto de nudos problemáticos que parece pertinente que pondere con anticipación y cuidado cualquier iniciativa y proceso de toma de decisión en esta materia:

- Los condicionamientos y exigencias que impone el marco jurídico vigente en cuanto a la condición ciudadana (la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y, más específicamente, la elegibilidad para votar y ser votado) y en cuanto a los atributos fundamentales de la organización y la competencia electoral (transparencia, seguridad, certeza, confiabilidad, equidad) y, por consiguiente, la posibilidad de introducir los ajustes e innovaciones que le otorguen viabilidad al voto en el exterior.
- Las características y magnitud de la población en el extranjero y, en especial, la dinámica y distribución geográfica de los potenciales electores.
- La identificación y evaluación integral de las opciones disponibles para organizar las elecciones en el exterior, señaladamente el registro de los electores y la emisión y el escrutinio del voto y su grado de correspondencia con los estándares establecidos (o exigidos) nacionalmente. Aunque todas las opciones entrañan ventajas y desventajas, los requisitos de registro y los procedimientos de votación suelen predicar sobre el grado de inclusividad o selectividad del dispositivo adoptado.
- La capacidad de replicar o adaptar en el extranjero atributos esenciales para la integridad y equidad del proceso electoral en su conjunto y, de ser el caso específico, de las condiciones y garantías de equidad de la competencia.
- Los criterios y mecanismos de coordinación interinstitucional requeridos, tanto nacional como internacionalmente, para desplegar cualquier dispositivo y operativo de votación en el extranjero, en especial las gestiones y arreglos ante las autoridades de los estados huésped.

5. Referencias legislativas básicas

Argentina: Ley 24 007 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1 138 del mismo año.

Brasil: capítulo VII de la Ley Electoral 4 737 de 1965. En ocasión de cada proceso electoral, el Tribunal Superior Electoral emite una resolución con instrucciones para los procedimientos en el exterior.

Colombia: Ley 39 de 1961, artículo 116 del Código Electoral de 1986 para efectos de las elecciones presidenciales y artículos 171 y 176 de la Constitución para efectos de las elecciones legislativas.

Ecuador: Ley para el Sufragio de Ecuatorianos en el Exterior de 2002.

Honduras: Decreto 72 de 2001, Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior.

México: libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a las reformas aprobadas en junio de 2005.

Perú: título X de la Ley Orgánica de Elecciones de 1996.

Puerto Rico: artículos 5.035 a 5.041 de la Ley Electoral de 1997. La Comisión Estatal Electoral emite un reglamento para el "voto ausente" en ocasión de cada proceso electoral.

República Dominicana: título X de la Ley Electoral de 1996; Reglamento para el Registro de los Electores Residentes en el Extranjero de 2001 y Reglamento sobre el Sufragio del Dominicano en el Exterior de 2004.

Venezuela: artículos 90 y 99 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997.

XIII. EL VOTO OBLIGATORIO

MARIO FERNÁNDEZ, JOSÉ THOMPSON*

1. INTRODUCCIÓN

Existen, tanto en lo normativo como en los escasos tratamientos doctrinarios que el tema ha tenido, imprecisiones conceptuales y de nomenclatura en torno al "voto obligatorio" que hacen imprescindibles ciertas clarificaciones, objetivo principal de esta contribución.

En realidad, el derecho electoral de América Latina nos presenta un panorama diverso en materia de obligatoriedad del voto. Tres vertientes son identificables: el voto consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), el voto como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá) y el voto obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). La existencia de estas tres vertientes representa una cierta ruptura con el pasado reciente, en el que la tendencia dominante era hacia la obligatoriedad del voto.

Para el tratamiento de este tema hemos dado énfasis a una descripción y un análisis de la conceptualización del voto obligatorio, especialmente desde el punto de vista jurídico, examinando la realidad del voto jurídico de los países latinoamericanos con alguna referencia al tema de la participación electoral.[1] Y, a partir de allí, se exponen algunas conclusiones y tendencias futuras del tema. Para complementar la información, se incluye el cuadro XIII.1, que detalla el estado de la consagración del voto como derecho, como mero deber o como obligación.

* Se deja constancia de la colaboración de Lucía Coto, decisiva para la actualización de la presente entrada.

[1] En todo caso, conviene remitir, para varias de estas cuestiones, a las consideraciones sobre "Abstencionismo y participación", en entrada independiente en esta obra.

2. El voto como derecho y como deber

2.1. ¿Es posible ser obligado a ejercer un derecho?

El tema de los derechos subjetivos constituye un campo de controversia clásico de la ciencia jurídica. En él se sitúa la interrogante planteada, con la complejidad adicional de que no se trata de una materia del derecho privado, donde cabe más plenamente la subjetividad jurídica, sino que nuestro problema constituye una interrogante muy compleja de responder en el campo de la filosofía del derecho y del derecho público.

Gustav Radbruch (1978: 88) señalaba que los derechos subjetivos públicos se dividen entre los "derechos cívicos" y los "derechos políticos", entendiéndose por los primeros aquéllos destinados a obtener del Estado ciertas libertades (derechos humanos) o prestaciones (protección jurídica), y por los segundos aquellos que "permiten intervenir en la gobernación y en la marcha del Estado", siendo el más importante de ellos "el derecho de sufragio activo y pasivo".

El debate sobre el concepto de derecho subjetivo no ha conducido a un consenso (Alexy, 1993: 173), pues, por una parte, se presenta la pregunta acerca de cuáles derechos tienen los hombres, independientemente de los que reconozca el orden jurídico concreto (derecho objetivo) y, por otra, la relación entre "derecho" y "deber" que incide directamente en el voto obligatorio. Georg Jellinek (1905) trasladó la polémica sobre los derechos subjetivos surgida entre Ihering y Windscheid (teorías del interés y de la voluntad) al campo de derecho público, combinando ambas visiones: "Por lo tanto, el derecho subjetivo es el poder de la voluntad humana dirigido a un bien o interés, reconocido y protegido por el orden jurídico" (cit. en Alexy, 1993: 179).

Desde otra perspectiva, más directamente apuntada del derecho de sufragio, los estudiosos han postulado la importancia de distinguir entre el sufragio como "derecho" y el sufragio como "función", que se vincula directamente con el contenido que tiene el *ejercicio* del derecho de sufragio, mandatado por un deber moral subjetivo o por una norma socialmente funcional del orden jurídico (Álvarez Conde, 1992: 344 y ss.).[2] Es en virtud

[2] Esta distinción entre el sufragio como derecho y el sufragio como función tiene, según Álvarez Conde, sus orígenes remotos en la distinción que los romanos hacían entre *ius sufragii y ius civitatis*, y en las tesis sobre la soberanía popular y soberanía nacional que arrancan de la filosofía rousseauniana y de la Revolución francesa.

de esta discusión normativa que resulta igualmente justificable el establecimiento de la obligación, de un mero deber o bien de la voluntad de ejercer el voto que presentan los distintos ordenamientos jurídico-políticos.

2.2. Deber jurídico y deber ciudadano

Una sentencia del Tribunal Supremo de España (del 20 de diciembre de 1990; citado en López Guerra *et al.*, 1991: 265) declaró que 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". Esta fórmula de "obligación ciudadana" puede ser 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: 901): "La más ambigua y problemática de las situaciones jurídicas pasivas es la que la doctrina conoce con el apelativo de deberes públicos, cuya caracterización suele hacerse en contraste dialéctico con la figura de la obligación, en base a […] 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 las "potestades de ejercicio obligatorio" (Santamaría, 1991: 903), "que son situaciones de poder […] cuyo ejercicio no es facultativo para su titular, sino obligado y debido".[3]

En otros términos, la obligatoriedad del voto podría tener explicación jurídico-conceptual en cuanto se entienda que se trata de un derecho cuya plena materialización se manifiesta sólo al ejercerlo. En esa dirección se produce un acercamiento a la clásica versión kelseniana de los derechos subjetivos, que considera a éstos un atributo, un componente de la norma jurídica positiva: "Man soll sich so verhalten, wie die Verfassung

[3] En el tratado de López Guerra *et al*. (1991: 265) 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".

vorschreibt" [Hay que comportarse tal como lo prescribe la Constitución], (*Reine Rechtslehre*, 203; cit. en Koller, 1992: 141).

El objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, 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; cit. en Nohlen, 1978: 75). En palabras de Luhman (1970), existe una "función social de los derechos subjetivos", cuya obligatoriedad puede ser dispuesta por el Estado en la medida en que el interés social que en él se manifiesta así lo indique.

Como veremos, en la mayoría de los países latinoamericanos en que existe el voto obligatorio, éste se encuentra establecido por la Constitución, lo que, independientemente de sus cuestionamientos de legitimidad, implica un respaldo de la decisión soberana del pueblo. Y, por otra parte, elimina la cuestión de si la obligatoriedad no se torna en 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, por otra parte, no es exclusiva de América Latina. El establecimiento de la obligación de votar es cronológicamente coincidente con el voto universal masculino y lo complementa. Es interesante constatar que esta tendencia tiene lugar sólo en algunos países europeos y en Australia —además, por cierto, de América Latina—, Bélgica (1893), Holanda y Luxemburgo (1917), Francia, Italia, algunos *Länder* austriacos y cantones suizos, pero en la mayoría de los países europeos en los que se estableció el voto obligatorio se abolió su vigencia.

3. El voto obligatorio en América Latina

3.1. Voto obligatorio y evolución política y electoral

En América Latina, la institución del voto obligatorio es un componente del proceso de democratización del sufragio que tuvo lugar durante la primera mitad del 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. Sin duda, 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 de los grupos sociales emergentes a través 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. Un ejemplo de este proceso fue la reforma electoral Sáenz Peña en Argentina en 1912, que cambió totalmente el contexto del poder político en dicho país al introducir el voto secreto y obligatorio (León-Roesch y Samoilovich, 1993: 29-31).

Durante la segunda mitad del siglo XX, además, tuvo lugar en América Latina un proceso simultáneo de profundos y dramáticos cambios de régimen político, por una parte, y de transformaciones socioeconómicas extremas, por la otra, lo que motivó una constante y creciente preocupación por la formalización institucional del desarrollo político y socioeconómico, dentro del cual se inscribió la regulación electoral, aunque no siempre para legitimar formas democráticas. Este fenómeno produjo un terreno fértil para aceptar la obligatoriedad de votar, pues tenía lugar un agudizamiento de la cultura legalista formal de la región, marcado por el principio juspositivista —tan en boga en esas décadas— de que "lo establecido en la ley es derecho y, por lo tanto, es ley vigente".

Puede afirmarse que hasta los procesos de reglamentación de las décadas de 1980 y 1990 ningún sector político o social cuestionó la validez de la obligación de votar o la contrastó con el ejercicio de la libertad individual. Sólo la cotidianidad de la democracia en un marco de modernidad (o posmodernidad) cultural ha producido una apatía o indiferencia respecto a la participación política que puede, entre otras cosas, poner en entredicho la obligatoriedad del voto. No en vano es que, en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI, la postulación del voto como facultativo o como simple deber (dejando de lado la obligatoriedad) ha ganado terreno en América Latina.[5]

3.2. Denominaciones jurídicas del voto obligatorio en América Latina

Considerando la conceptualización del voto obligatorio descrita más arriba, las normas constitucionales y legales al respecto en los países latino-

[4] Se recomienda cotejar la entrada "Abstencionismo y participación electoral", que incluye un cuadro comparativo de la información acerca de los sistemas de formación del registro o padrón electoral.

[5] La aprobación de la Constitución Política venezolana, por ejemplo, en 1999.

americanos presentan una gran variedad de denominaciones, que no es ajena a las distintas concepciones y funciones que se le otorgaron al establecer la institución del voto obligatorio.

1) Obligación del voto u obligación de ejercerlo. Algunos textos constitucionales o legales utilizan la expresión "voto o sufragio obligatorio" (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, 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 sujeto que lo ejerce (el titular de la soberanía). Ciertamente esta segunda expresión es más rigurosa, pues denota la diferencia entre las otras características.

Por otro lado, 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), por lo que en todo caso es necesario analizar otras prescripciones para identificar con precisión la naturaleza del voto. Por otro lado, algunos ordenamientos jurídicos agregan consideraciones acerca del respaldo a la obligatoriedad del voto, como es el caso de la Constitución brasileña, por ejemplo, que establece el "voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía" (art. 14).

2) El voto obligatorio como deber y como función. Algunos ordenamientos jurídicos definen el voto como un apoyo a su obligatoriedad. La Constitución brasileña, por ejemplo, establece el "voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía" (art. 14, 1). La Constitución de Honduras, por su parte, 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). El tenor de la disposición constitucional venezolana de 1961 puede calificarse como una combinación de todos los elementos definitorios que hemos señalado: " El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio" (art. 110).

El mismo contenido integral expresa la Constitución paraguaya: "El sufragio es derecho, deber y función pública del elector" (art. 111).

3) El voto obligatorio como carga pública y obligación. Sabemos que el concepto de "carga pública", aun cuando pertenece a la misma familia de las "situaciones pasivas o de deber" dentro de los derechos subjetivos, se diferencia del "deber público" en tanto en esta situación su titular está obligado en virtud de satisfacer el interés general, mientras que la "carga" es un interés del propio titular de la situación (Santamaría, 1991: 875). En ese sentido, la carga es una "necesidad" de realizar una conducta, en este caso votar, lo que puede ser discutido si la acción se define como manifestación libre de la voluntad o como una contribución al "interés general". La expresión "obligación" constituye otro ejemplo jurídico cuya aplicación al voto obligatorio puede ser discutible, encontrándose varios ejemplos en América Latina. La obligación es una necesidad de realizar una conducta que la norma jurídica establece en favor de un tercero, quien ostenta el poder de exigirla.

En el caso del voto, ¿con quién se obliga el titular del derecho de sufragio? ¿Con el Estado? ¿Con el candidato? A pesar de esta dificultad conceptual, es posible observar en América Latina el establecimiento del voto como una "obligación", seguramente de acuerdo con el sentido más común de la expresión. Es el ejemplo de México, cuya Constitución federal establece, refiriéndose a "votar": "son obligaciones del ciudadano" (art. 36), y cuyo Código federal señala: "Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano" (art. 4). Curiosamente, sin embargo, éste es un caso en que la nomenclatura no se corresponde con la realidad de la institución, pues no se establecen sanciones en caso de incumplimiento, lo que configura la noción de "mero deber" y no la de "voto obligatorio".

3.3. El voto obligatorio, la cultura política y la participación electoral

Como ya se planteó, la instauración del voto obligatorio buscaba, 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 Latina. Debe advertirse que, metodológicamente, no es posible comparar el grado de participación antes y después del establecimiento del voto obligatorio, pues en la mayoría de los casos las estadísticas elec-

torales disponibles coinciden o son posteriores a la introducción del voto obligatorio.

Por otra parte, en otra dirección, 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*, teniendo en cuenta que las sanciones por su incumplimiento, a menudo, no 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 por la cantidad de infractores y la imposibilidad de citar a un gran número de ellos.

4. Tendencias y perspectivas del voto obligatorio en América Latina

4.1. Sobre la necesidad del voto obligatorio

La primera reflexión que cabe sobre esta institución en América Latina concierne a la necesidad de su existencia. La función del voto o de la acción de votar hoy en día no es esencialmente distinta ni contradictoria de la que rigió durante la etapa de la formación del Estado en el siglo XIX y de la ampliación de la base electoral como expresión del cambio social durante la primera mitad del siglo XX. La función del voto sigue siendo, básicamente, legitimar el mandato de quienes ocupan los cargos de dirección política en el Estado. Pero esa función es actualmente mayor, cualitativamente más sustantiva y más compleja. En nuestros días, "el ciudadano no sólo ejerce su derecho a votar (derecho a participar) sino que también contribuye a la formación de la voluntad del Estado y al buen funcionamiento del Estado democrático" (López Guerra *et al.*, 1991: 264). ¿No es un deber en sí mismo del ciudadano el cumplimiento de esta función en una sociedad informada y plural, como se vive en prácticamente toda América Latina? ¿Será necesario hacerle cumplir ese deber a través de una norma imperativa? Pareciera que existe una socialización masiva respecto a la responsabilidad de participar en el gobierno común, e igualmente fuerte podría ser la convicción de que el rechazo a la oferta política pueda expresarse no votando. Ante la obligatoriedad del voto y movido por el deber ciudadano internalizado de cumplir con esta obligación, un elector antisistema puede expresar su rechazo a través de un voto antisistema, lo cual puede ser mucho más

CUADRO XIII.1. *Tipo de voto*

País	*Tipo de voto*	*Fundamento legal*
Argentina	El voto es un deber y su incumplimiento se sanciona con una multa de 50 a 500 pesos argentinos.* De no pagarla, el infractor no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estables nacionales, provinciales o municipales.	Arts. 12, 125 y 126, Código Electoral Nacional
Bolivia	El voto es obligatorio. Se sanciona con multa fijada por la Corte Nacional Electoral a aquellos que no voten el día de las elecciones. En caso de incumplimiento de pago, la aplicación de multas se convertirá en arresto. La Corte Nacional Electoral determinará el compensatorio por un día de detención. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años. Es facultativo para los analfabetos, los mayores de 70 años, los mayores de 16 y menores de 18 años.	Arts. 195, 237 y 238, Código Electoral
Brasil	Al elector que no vote y que no se justifique ante el juez electoral antes de 30 días de realizadas las elecciones se le cobra una multa de 5 a 20% del salario mínimo de la zona de residencia, la cual es impuesta por el juez electoral.	Art. 14, Constitución de la República Federativa de Brasil. Art. 7 Código Electoral
Chile	El voto es obligatorio, por lo que el ciudadano que no vota es penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.	Art. 139, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios
Colombia	El voto es un deber de los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	

* Los montos de las multas están desactualizados.

CUADRO XIII.1. *Tipo de voto (continuación)*

País	*Tipo de voto*	*Fundamento legal*
Costa Rica	El voto es obligatorio. Sin embargo, la no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 93 Constitución Política
Ecuador	El voto es obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de 75 años. El ciudadano que deja de sufragar sin causa admitida por la ley es reprimido con multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general. Las multas impuestas por los tribunales electorales ingresan a la cuenta "Tribunal Supremo Electoral" en el Banco Central del Ecuador, la cual es administrada por el TSE.	Art. 1, 153, 181, Codificación de la Ley de Elecciones
El Salvador	El sufragio es un deber y un derecho. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 3, Código Electoral
Guatemala	Ejercer el sufragio es un derecho y un deber inherente a los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 3, Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras	El voto es obligatorio. Se sanciona su incumplimiento con una multa de 20 lempiras. Las multas son exigibles gubernativamente por los alcaldes municipales e ingresan al Tesoro Municipal.	Arts. 6, 224, 244, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
México	Votar en las elecciones constituye un derecho y un deber que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. Sin embargo, no hay sanciones que lo tornen efectivamente obligatorio.	Art. 4, Cofipe
Nicaragua	El sufragio es un derecho de los ciudadanos que se ejerce de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 30, Ley Electoral

Panamá	El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 129, Constitución Política
Paraguay	El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos, cuyo incumplimiento es sancionado con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. Las multas se aplican conforme a las disposiciones del Código Penal.	Arts. 4, 332, 339, Código Electoral
Perú	El sufragio es obligatorio hasta los 70 años. Es facultativo después de esa edad. La multa por la no concurrencia a votar es de 124 soles. Además, la ONPE no coloca un sticker en el Documento Nacional de Identidad, sin el cual el elector no puede realizar transacciones bancarias, firmar contratos de naturaleza civil ni cobrar cheques.	Art. 31, Constitución Política. Art. 9, Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana	El voto es un derecho de los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	
Uruguay	El voto es obligatorio. El ciudadano que incumple con tal obligación debe pagar una multa equivalente al monto de una Unidad Reajustable por la primera vez y de tres unidades las siguientes. Dicho pago se hace efectivo en las Juntas Electorales del departamento donde el ciudadano debió votar. El importe de las multas tiene la condición de proventos de la Corte Electoral.	Arts. 8, 17, Ley 16 017 (De la reglamentación de la obligatoriedad del voto)
Venezuela	El sufragio es un derecho. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Art. 63, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

lesivo para la democracia que la abstención. Éste, por lo demás, es entendido como la expresión negativa de la voluntad.

La experiencia pone de manifiesto para Latinoamérica el efecto relativo de la obligatoriedad del voto. Incluso en aquellos países en los que está considerada se observan grandes fluctuaciones en el grado de participación electoral. Un ejemplo extremo aquí sería 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 60% (Baloyra, 1993: 40), mientras que con la vigencia del voto facultativo[6] los procesos electorales han tenido márgenes de participación claramente superiores a 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%. Estos resultados demuestran que el grado de participación no depende exclusivamente de la obligatoriedad o no del voto. Sin duda, son variados y complejos los factores que influyen en ella. Así, en determinadas coyunturas, el aliciente para concurrir a votar proviene más del interés (o desinterés) que despiertan las elecciones en un marco político determinado, que de las imposiciones legales.

4.2. La participación como factor cualitativo de la gobernabilidad

Los procesos políticos de América Latina pueden requerir del sistema y del derecho electoral una función análoga a la que las elecciones cumplieron hace medio siglo para ampliar la base de legitimación de la democracia. Se trata de servir de base a la gobernabilidad de los sistemas políticos en procesos de consolidación democrática. Como lo expresa Nohlen (1993a: 417): "una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad".

La presión por parte de los electores o de los ciudadanos respecto a los partidos y a las instituciones de gobierno, tanto nacionales como regionales o locales, para acoger demandas sobre sus problemas concretos y cotidianos ha invertido la tradición caudillista y paternalista que caracterizó la relación entre el poder y la gente prácticamente en toda la vida política de

[6] A partir de 1999.

la región. Este proceso "desde abajo", que no sólo proviene de la sociedad civil organizada, sino de la individualidad de las personas, dificulta la gobernabilidad, pues implica un desafío a la capacidad articuladora de los partidos, pero al mismo tiempo constituye un estímulo a la responsabilidad y madurez política de los ciudadanos. La participación, por lo tanto, ha pasado a ser un rasgo de decisión personal por expresar la voluntad y ha dejado de ser una manifestación de obediencia o lealtad a ideologías, partidos o caudillos.

Este poderoso cambio en la cultura y en el comportamiento político latinoamericano conlleva la necesidad de revisar el criterio de obligatoriedad para asegurar jurídicamente el cumplimiento de la obligación o del deber político de votar. Si se presume que los ciudadanos están conscientes de la función del voto, se entenderá que la mayor participación o abstención en las elecciones representan señales de interés o de apatía por las decisiones en juego. Así, el comportamiento electoral servirá de base para que los partidos y las instituciones orienten sus programas y su funcionamiento, situando la consolidación democrática en su verdadera lógica.

XIV. ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

JOSÉ THOMPSON*

1. INTRODUCCIÓN

Motivo de debate y de variadas interpretaciones, la cuestión de la abstención en el ejercicio del voto y las motivaciones que la generan requiere de aclaraciones, tanto en su sentido mismo como en las implicaciones que válida y jurídicamente pueden asignársele.

En lo que sigue, se aborda el concepto, la naturaleza y los elementos discernibles en el ámbito del fenómeno, y se consideran sus implicaciones para la salud del régimen democrático. Para el caso particular de América Latina, en los 18 países incluidos importa también cotejar la variedad de regímenes en materia del ejercicio del voto, ya que produce diversas consecuencias para la participación o abstención. De esta manera, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca del estímulo de la participación por medio del sufragio, si es que este estímulo es válido y pertinente.

2. CONCEPTO DE *ABSTENCIONISMO*

El *Diccionario electoral* define abstencionismo como "la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello […] es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto" (Alcubilla, 2000: 1). En este caso el término se define de manera negativa, esto es, por la contraposición entre participantes y abstencionistas en un proceso determinado, y el factor diferenciador entre ambas categorías, es el hecho de ejercer efectivamente el sufragio.

* El autor agradece la invaluable colaboración de Lucía Coto, funcionara de Capel, para la recopilación de la información actualizada necesaria para éste capítulo.

Otros autores ven el abstencionismo más bien como la escogencia de un comportamiento distinto del de sufragar por una de las opciones en un proceso determinado. En efecto, para algunos existe lo que se denomina "abstención activa", que se expresaría en los votos en blanco —y aun en los votos nulos—, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales, abiertas al electorado (Hernández Bravo, 2004). En esta concepción, la no concurrencia a la mesa electoral, el ausentismo electoral, se uniría a la votación expresada en las papeletas en blanco o anuladas intencionalmente en la conformación de la categoría mayor, el abstencionismo.

Para los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos a la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstencionismo aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho a voto, ya que consideramos que el campo abarcado por el abstencionismo es suficientemente amplio y complejo en su entidad como para añadirle manifestaciones de voluntad similares en algunos aspectos, pero distantes en otros, puesto que quien concurre a las urnas y emite un voto en blanco tiene más elementos en común —al menos objetivamente hablando— con quien vota por un partido determinado que con quien no concurre al recinto de votación. En tal sentido, abstencionismo y ausentismo serían conceptos paralelos.

Lo anterior, sin embargo, no agota la materia relativa a la definición y al concepto de abstencionismo. En esta noción se incluyen circunstancias que deben ser desagregadas, si queremos analizar las causas y consecuencias o, mejor dicho, los factores desencadenantes y las implicaciones del abstencionismo. En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale al alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente —o relativamente consciente— de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso para el cual se está calificado para participar. Si esto es lo que entendemos por abstencionismo —y por las negativas implicaciones que muchos le asignan pareciera que ése es el caso—, entonces debemos destacar algunas circunstancias que inciden en el ausentismo electoral, pero que no dependen enteramente de la voluntad del sujeto que se "abstiene".

En primer lugar, deberíamos distinguir los casos en que el abstencionismo se produce por factores objetivamente ajenos a la voluntad del potencial elector. Entre ellos, lo que Alcubilla (2000) llama "abstención estructural", esto es, derivada de la estructura misma del proceso electo-

ral.[1] Probablemente, las principales causas de este fenómeno se encuentran en el padrón electoral y en la ubicación de los centros de votación.

En efecto, todo padrón electoral contiene un margen de electores que objetivamente no pueden ejercer el voto. Aun sin considerar el margen de error que significan los difuntos recientes, son numerosos los que han perdido su documento habilitante para el voto, los que han emigrado al extranjero o se encuentran en él temporalmente, los que han trasladado su domicilio después de cerrada la etapa para modificación del padrón electoral; son todos casos en que el abstencionismo no es consecuencia de la decisión voluntaria de un elector potencial. Lo mismo es cierto en los casos en que el elector es trasladado de recinto sin que se le informe de la nueva ubicación y sin que funcionen oportunamente los mecanismos previstos para comunicar el nuevo puesto de votación.

Conviene detenerse por un momento, sin perjuicio de retomar este aspecto posteriormente, en la importancia que tiene para la determinación del porcentaje de abstencionismo de una manera precisa. Dependiendo de la construcción del padrón electoral y de otros factores conexos, el abstencionismo puede aparecer en cifras más reducido de lo que es, si se cambian los elementos de cálculo. Así, en ciertos sistemas (por ej. en Chile) la inscripción en el registro electoral es voluntaria, aunque no lo sea el voto; en consecuencia no se contabiliza como abstencionismo un segmento —apreciable— de la población que se abstiene efectivamente de votar por la vía de no formar parte del padrón electoral.

Por su parte, conviene considerar la falta de votación derivada de la ubicación de las mesas de votación, cuando ha sido decidida por la autoridad electoral. La distancia geográfica unida a factores de la naturaleza, meteorológicos o de otro tipo, suele tornar imposible el acceso de algunos electores que, así, son sumados al porcentaje de "abstencionismo", aunque tampoco en su caso impere una voluntad de no participar.

En un sentido parecido se ubica la falta de votación que se produce por razones individuales, pero de carácter objetivo, fundamentalmente cuando no se concurre a las urnas por estado de salud o condición física. En este

[1] En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para él, abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, como clima, sistema electoral o estado de salud. Por obvias razones, nos interesa destacar en una categoría única los relativos a factores directamente relacionados con la normativa, la organización y la mecánica electoral.

caso, la ubicación de las mesas de votación ya no es la causa determinante, sino la concausa menor, ya que aun decidiendo colocar mesas en los hospitales, hospicios y hogares de adultos mayores, que de por sí puede ser oneroso, pero que disminuye este factor de inasistencia a las urnas, no se logra eliminar la totalidad de hipótesis que configuran este segmento del "abstencionismo" por imposibilidad objetiva de concurrencia a las urnas.

La votación de las personas con discapacidades físicas[2] puede incidir en este tipo de abstencionismo, aun si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición.[3]

Un caso relacionado, pero más complejo, es el de las personas privadas de libertad por disposición judicial. No hay uniformidad en los sistemas jurídicos latinoamericanos en punto a la posibilidad de que los privados de libertad ejerzan el sufragio,[4] pero su presencia en el padrón electoral aumentará el porcentaje de abstencionismo, si es que no les es posible o viable ejercer el voto.

En la gran mayoría de los casos expuestos —que pueden llegar a constituir un componente significativo del "abstencionismo" en bruto—, el elector que no concurre a las urnas no lo hace por una decisión consciente. Por tanto, difícilmente pueden aplicarse a este segmento las consecuencias o implicaciones que pretenden derivarse del abstencionismo para la democracia.

La imagen que viene a la mente cuando se habla de abstencionismo es la de una ciudadanía que, por escogencia subjetiva, no concurre a las mesas de votación. Ello puede ser por un acto de rechazo a las opciones abiertas o, peor aún, al sistema político como un todo, o bien tratarse de una

[2] Este tema ha motivado una investigación y la respectiva publicación del IIDH/Capel que analiza las diversas aristas de una materia que involucra decisiones de los organismos electorales, pero que también hace a la adopción de normativa y a la réplica de prácticas favorables para el ejercicio del voto de las personas con discapacidades físicas. Véase González, 2002.

[3] Lo cierto es que en este caso —y no solamente en éste— intervienen además consideraciones de no discriminación que son de especial importancia cuando se piensa el voto como el ejercicio de un derecho humano constitucional e internacionalmente reconocido.

[4] En algunos casos, imposibilidad jurídica, ya que la suspensión de la ciudadanía, y en consecuencia la inhabilitación política, se complementa con la aplicación de ciertas penas, como ocurre en algunos supuestos previstos en la propia Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. En otros se trata de imposibilidad física, si es que el derecho al voto se le concede al privado de libertad, pero no se le brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o para que estos lleguen a él como sistema, aun sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto.

escogencia relativamente racional de uso del tiempo o del esfuerzo. Habremos de volver sobre el segundo caso más adelante, debido a los estudios y análisis que ha motivado, aunque de momento no hallamos razones que justifiquen separarlo como una categoría propia, y más cuando puede haber una mezcla de motivaciones subjetivas de este bloque para mantenerse alejado de las urnas.

Tampoco distinguiremos por ahora el abstencionismo que es exclusivamente una decisión individual o colectiva espontánea, de aquellos casos en que se constituye en un movimiento organizado que pregona la no concurrencia a las urnas como una opción política. Es este el tipo de abstencionismo, al que podemos denominar "abstencionismo en sentido estricto" o "ausentismo electoral voluntario", el que motiva las mayores preocupaciones y al que se asignan distintas implicaciones, generalmente negativas. Es a su combate, al menos en teoría, al que se dirigen los intentos de promover la participación en los comicios que se han extendido por la mayoría de la geografía latinoamericana, con mayor o menor intensidad y frecuencia. Pero antes de abordar con más cuidado el tema de las implicaciones y las respuestas probables, todavía debemos analizar el carácter que el sistema jurídico asigna al voto, puesto que de él derivan consecuencias para la posición que en estas materias se asuma.

3. La naturaleza del voto como medida del abstencionismo

No todos los sistemas jurídicos latinoamericanos —o de otras latitudes— conciben el voto de la misma manera y, por lo tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención. El común denominador, por lo demás internacionalmente reconocido,[5] es que el sufragio es el ejercicio de un derecho cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello, el sentido mismo del derecho electoral —en una sociedad auténticamente democrática— gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto adquiera su verdadera dimensión.

[5] Véase el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La concepción del sufragio como el ejercicio de un derecho humano tiene importantes implicaciones, más allá de las analizadas en esta ponencia. Véase Thompson (1995).

Si el voto es el ejercicio de un derecho, lo que importa es que existan las condiciones jurídicas, estructurales y procesales para hacerlo viable y para asegurar que se contabilice y se respete como expresión de la voluntad de la ciudadanía. Éste es el caso de Colombia o Guatemala. Como bien se entiende, la abstención no pasa en este caso de ser una conducta legítima, cuya interpretación compete a diversas corrientes, pero que poco tiene que ver con el derecho electoral, hasta que no se conciba como generadora de instituciones jurídicas. Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas (Fernández Segado, 2000). Para algunos, más que tratarse de un derecho, y sin negar su condición de tal, en el voto estamos en presencia de una función, esto es, un papel asignado a la ciudadanía para determinar la continuidad de las instituciones por medio de la escogencia de los respectivos representantes, esto es, un elemento en la construcción de la mayoría como forma de designación de representantes. En esta concepción, el voto es un deber, o puede ser percibido como tal. Es esta segunda noción la que a menudo alimenta la prescripción del voto como un deber en buena parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.[6] Y de esta concepción derivan otras consecuencias, distintas de las de garantía que se desprenden del voto como un derecho. Si es un deber, su incumplimiento podría acarrear responsabilidades diversas. Si no acarrea ninguna consecuencia, hablaríamos del voto como deber sin sanción por no ejercicio. Es el caso de Costa Rica. En este supuesto, la abstención sería el incumplimiento de un deber sin consecuencias jurídicas.

Por otra parte, están los regímenes que ven el voto fundamentalmente como un deber y asignan a su no ejercicio consecuencias negativas, a modo de sanciones. Es el caso de la institución del "voto obligatorio",[7] como funciona en Perú, por ejemplo. Como bien se entiende, la abstención aquí es una conducta negativa, que entraña consecuencias propias del derecho electoral (determinación de antijuridicidad, imposición de sanciones, administración, etc.). En todo caso, lo que es universal es la concepción del voto como mecanismo por excelencia de participación política, aunque

[6] Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

[7] Véase al respecto el capítulo "El voto obligatorio" incluido en esta obra, la cual repasa los diferentes regímenes y sus consecuencias. Para efectos de comparación, los Países Bajos tuvieron el voto obligatorio hasta 1970, mientras que Australia y Bélgica lo mantienen hasta hoy, con variedad de consecuencias según el sistema adoptado. Véase la voz "voto obligatorio", disponible en www.aceproject.org, que conjuga opiniones y datos de diversas fuentes.

esta compleja noción implica una serie de elementos que no se agotan en el derecho a elegir y a ser elegido (Thompson, 1995). Desde esta perspectiva, el abstencionismo estrictamente hablando puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene determinado, precisamente, por el ejercicio de las diversas manifestaciones de la participación política. Pero sobre esto, como veremos seguidamente, tampoco existe acuerdo.

Para lo que ahora interesa, si adoptamos la posición de que el voto es el ejercicio de un derecho, el abstencionismo —en sentido estricto más que en las otras connotaciones— no debe mover a mayor preocupación que la estadística, de la misma manera que la libertad de expresión o la de movimiento pueden ejercerse o no a voluntad del titular, pues es esta característica lo que define a los derechos civiles y políticos (Nikken, 1994). Lo que sería grave es que hubiera límites injustificables a su ejercicio u obstáculos para su materialización concreta. En cambio, si nos afiliamos a la posición de que el voto es, al menos parcialmente, un deber y no sólo un derecho, una función necesaria para el funcionamiento del aparato político y no solamente la expresión de la facultad de elegir, entonces el abstencionismo entrañaría otras implicaciones.

Por lo anterior, la óptica con que miremos el abstencionismo —en sentido estricto— dependerá de la concepción con la que nos asociemos respecto de la naturaleza del voto y las posibles respuestas que a él se den variarán considerablemente, ya que si lo vemos como un derecho, la búsqueda de la reducción del ausentismo electoral voluntario deberá mantener respeto por su existencia. En otras palabras, no todas las respuestas consideradas frente al abstencionismo son necesariamente compatibles con su naturaleza de derecho humano fundamental, a menos que se adopte una concepción más amplia.

Una precisión final en este apartado es necesaria, una vez considerados los diversos regímenes en materia de voto y su relación con la abstención: hay que observar con cautela el universo a partir del cual se obtienen los datos y se establecen los porcentajes de participación y abstención. En efecto, la base respecto de la cual se obtiene el porcentaje de abstencionismo no es igual y ello puede interferir con la comparabilidad de los resultados. En Costa Rica, por ejemplo, hay conexión necesaria entre registro civil y registro electoral, y el abstencionismo es un porcentaje del padrón construido sobre esta conexión, en tanto que en Chile el padrón se construye a partir de la inscripción, voluntaria por demás, de los ciudadanos, y el

porcentaje de abstencionismo se deriva de este padrón que no incluye, ni mucho menos, a todos los que estarían en edad de sufragar. En otras palabras, el porcentaje de 9% de abstencionismo en Chile podría ser sustancialmente mayor si el universo para la determinación de votantes fuese el utilizado en Costa Rica. La vinculación entre estos tres temas: naturaleza del voto, mecanismo de inscripción para construir el padrón electoral y porcentaje de abstención se sintetiza en el cuadro XIV.1.

CUADRO XIV.1. *Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina*

País	*Porcentaje de abstención*	*Inscripción electoral*	*Tipo de voto (para electores hábiles)*
Argentina	18.10% (1999) 21.77% (2003)	Automática	Obligatorio con sanción
Bolivia	28.64% (1997) 27.94% (2002)	No automática	Obligatorio con sanción
Brasil	21.49% (1998) 17.74% (2002) 20.47% (2002) [a]	No automática	Obligatorio con sanción
Chile	8.69% (1993) 10.06% (1999) 9.37% (2000) [a]	No automática	Obligatorio con sanción
Colombia	49% (1998) 41% (1998) [a] 54% (2002)	Automática	Facultativo
Costa Rica	30.01% (1998) 31.16% (2002) 39.78% (2002) [a]	Automática	Obligatorio sin sanción
Ecuador	35.84% (1998) 29.86% (1998) [a] 35.02% (2002) 28.79% (2002) [a]	Automática	Obligatorio con sanción

[a] Segunda vuelta.

CUADRO XIV.1. *Relación entre el tipo de inscripción... (conclusión)*

País	*Porcentaje de abstención*	*Inscripción electoral*	*Tipo de voto (para electores hábiles)*
El Salvador	49.97% (1994) 55.82% (1994)[a] 61.43% (1999)	No automática	Facultativo
Guatemala	46.23% (1999) 53.23% (2003)[a]	No automática	Facultativo
Honduras	27.75% (1997) 35.95% (2001)	Automática	Obligatorio con sanción
México	22.84% (1994) 36.03% (2000)	No automática	Obligatorio sin sanción
Nicaragua	11.2% (1996) 11.2% (2001)	Automática	Facultativo
Panamá	26.3% (1994) 23.8% (1999)	Automática	Facultativo
Paraguay	19.46% (1998) 35.71% (2003)	No automática	Obligatorio con sanción
Perú[b]	17.68% (2001) 18.59% (2001)[a]	No automática	Obligatorio con sanción
República Dominicana	22.4%, aprox. (1996) 23% (1996)[a] 23.86% (2000)	No automática	Facultativo
Uruguay	8.57% (1994) 8.22% (1999) 8.17% (1999)[a]	No automática	Obligatorio con sanción
Venezuela	36.55% (1998) 43.69% (2000)	Automática	Facultativo

[a] Segunda vuelta.
[b] No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.
FUENTE: Elaboración del IIDH/Capel a partir de la consulta directa a los Organismos Electorales o, en su defecto, a partir de material en posesión del IIDH.

4. La extensión del abstencionismo

La cuestión de la participación efectiva de la ciudadanía en las elecciones, en particular por medio del sufragio, es indudablemente uno de los temas más recurrentes en el análisis de los procesos electorales en América Latina y en otras latitudes. No es menor ni minoritaria la opinión que expresa preocupación por los grados de abstencionismo que se dan en los distintos procesos electorales y que deriva de la extensión del fenómeno en serias consecuencias para la vigencia, salud y solidez del régimen democrático. Prestemos entonces atención a su extensión empírica en el ámbito de los países aquí considerados (véase el cuadro XIV.2).

Cuadro XIV.2. *Porcentajes de participación y abstención en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina*

País	*Fecha*	*Electores hábiles*	*Votos emitidos*	*Participación (%)*	*Abstención (%)*
Argentina	24/10/1999	24 121 983	19 755 435	81.90	18.10
	27/04/2003	25 477 861	19 930 591	78.23	21.77
Bolivia	01/06/1997	3 252 501	2 321 117	71.36	28.64
	30/06/2002	4 155 055	2 994 065	72.06	27.94
Brasil	04/10/1998	106 101 067	83 297 773	78.51	21.49
	06/10/2002	115 253 816	94 804 126	82.26	17.74
	27/10/2002 [a]	115 253 447	91 664 259	79.53	20.47
Colombia	31/05/1998	20 857 801	10 751 465	51.00	49.00
	21/06/1998 [a]	20 857 801	12 310 107	59.00	41.00
	26/05/2002	24 455 943	11 249 734	46.00	54.00
Costa Rica	01/02/1998	2 045 980	1 431 913	69.99	30.01
	03/02/2002	2 279 851	1 569 418	68.84	31.16
	07/04/2002 [a]	2 279 851	1 372 943	60.22	39.78
Chile	11/12/1993	8 085 439	7 383 286	91.31	8.69
	12/12/1999	8 084 476	7 271 572	89.94	10.06
	16/01/2000 [a]	8 084 476	7 326 753	90.63	9.37

[a] Segunda vuelta.

CUADRO XIV.2. *Porcentajes de participación y abstención (conclusión)*

País	*Fecha*	*Electores hábiles*	*Votos emitidos*	*Participación (%)*	*Abstención (%)*
Ecuador	31/05/1998	7 072 188	4 537 822	64.16	35.84
	12/07/1998 [a]	7 072 496	4 960 075	70.13	29.86
	20/10/2002	8 154 425	5 298 581	64.98	35.02
	24/11/2002 [a]	8 154 425	5 807 109	71.21	28.79
El Salvador	20/03/1994	2 821 002	1 411 320	50.03	49.97
	24/04/1994 [a]	2 821 002	1 246 220	44.18	55.82
	07/03/1999	3 171 224	1 223 215	38.57	61.43
Guatemala	07/11/1999	4 458 762	2.397 212	53.76	46.24
	26/12/1999 [a]	4.458 762	1.800 670	40.39	59.61
	09/11/2003	5 073 282	2 937 636	55.77	44.23
	28/12/2003 [a]	5 073 282	2 372 714	46.77	53.23
Honduras	30/11/1997	2 901 743	2 096 566	72.25	27.75
	25/11/2001	3 567 845	2 285 067	64.05	35.95
México	21/08/1994	45 729 057	35 285 291	77.16	22.84
	02/07/2000	58 782 737	37 601 618	63.97	36.03
Nicaragua	20/10/1996	2 082 118	1 849 362	88.8	11.2
	04/11/2001	2 584 258	2 295 193	88.8	11.2
Panamá	08/05/1994	1 499 451	1 104 578	73.7	26.3
	02/05/1999	1 746 989	1 330 730	76.2	23.8
Paraguay	10/05/1998	2 049 449	1 650 725	80.54	19.46
	27/04/2003	2 405 108	1 546 192	64.29	35.71
Perú [b]	08/04/2001	14 898 435	12 264 349	82.32	17.68
	03/06/2001 [a]	14 899 292	12 128 969	81.41	18.59
República Dominicana	16/05/1996	3 740 843	—	77.6 (aprox.)	22.4 (aprox.)
	30/06/1996 [a]	3 740 843	2 880 425	77.00	23.00
	16/05/2000	4 251 218	3 236 906	76.14	23.86
Uruguay	27/11/1994	2 330 154	2 130 618	91.43	8.57
	31/10/1999	2 402 160	2 204 884	91.78	8.22
	23/11/1999 [a]	2 402 160	2 206 112	91.83	8.17
Venezuela	06/12/1998	11 013 020	6 988 291	63.45	36.55
	30/07/2000	11 720 660	6 600 196	56.31	43.69

[a] Segunda vuelta.

[b] No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.

FUENTE: Elaboración del IIDH/Capel a partir de la consulta directa a los organismos electorales o, en su defecto, a partir de material en posesión del IIDH.

Varias reflexiones se imponen al analizar el cuadro anterior. En primer lugar, que las variaciones son significativas entre los países —y aun entre elección y elección— en cuanto a tasas de abstención, incluso sin considerar diferencias en cuanto a la base de cálculo,[8] por lo cual es difícil hablar de "tendencias uniformes plenamente identificables".

En segundo lugar, que si bien porcentajes superiores a 50% de abstención llaman la atención, es imposible hallar un límite universalmente aceptable, pasado el cual el abstencionismo deba ser considerado "preocupante" o "negativo". De manera que es necesario profundizar en el concepto y sus implicaciones, más allá de lo que los números a primera vista indican.

5. Causas del abstencionismo

Desde los albores de la democracia representativa,[9] ha existido la falta de participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones, de la misma manera que ha generado preocupación, aun cuando se tratara —o quizás por ello mismo— del ejercicio de un privilegio, dada la naturaleza excluyente de buena parte de los primeros sistemas democráticos y de sus sucedáneos hasta buena parte del siglo XIX, en el mundo occidental al menos.

En los países que conforman lo que denominamos América Latina, el tema de la no participación en los comicios, englobado en sus diversas formas bajo el concepto de "abstención" o, más impropiamente, pero de manera más generalizada, "abstencionismo", ha dado lugar a abundantes notas de prensa, comentarios y artículos de opinión, orientados principalmente a plantear intentos de interpretación acerca de la magnitud o las variaciones en los porcentajes de la población que optan por abstenerse en los comicios, con frecuencia basándose en esquemas comparativos estructurados de modo cronológico o por regiones geográficas.

El abstencionismo como síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, como forma de protesta contra el sistema —posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder—, como consecuencia de esquemas elec-

[8] Véase más adelante la cuestión de la construcción del padrón y su influencia en la medida del abstencionismo.

[9] Puede consultarse a Mackenzie (1962) para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.

torales que desestimulan la participación en los sufragios, como forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, como muestra de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que abundan en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.[10]

La mayor parte de las opiniones acerca del abstencionismo, sobre todo en los países en que alcanza un porcentaje considerable en los recientes procesos electorales, le asignan valoraciones negativas y buscan sus raíces en hechos e institutos relacionados con la legislación, la doctrina o la práctica electorales, además, claro está, de la rápida relación con el temario de la cultura política.

Las reacciones propuestas en los comentarios y buena parte de la doctrina, más a modo de remedio que de ninguna otra manera, tienen que ver con la aplicación de una serie de modalidades, generalmente combinadas, que debieran atacar las fuentes del abstencionismo por medio de la reforma de la normativa o la organización electoral, de la promoción de la participación efectiva con un cambio en la percepción de lo que el voto significa o bien por la aplicación de medidas que tornen obligatoria la emisión del voto en los comicios y asignen consecuencias seudopunitivas a quien se abstiene en un proceso electoral determinado. En todas estas situaciones, esto es, el abanico de opiniones acerca de los orígenes, las implicaciones y las respuestas al abstencionismo, hay un espacio —mayor o menor— para la organización electoral.[11] En efecto, si para contrarrestar la erosión de la legitimidad del régimen democrático representativo es precisa una reforma a la legislación electoral, a la construcción del padrón electoral o a la estadística de quienes votaron y quienes se abstuvieron, el organismo electoral tiene algo que decir y, por lo general, mucho que ejecutar. Y el derecho electoral será el instrumento para la construcción, la implantación o la puesta en ejecución de las respectivas respuestas.

[10] Y entre las opiniones no falta quien sostenga que el crecimiento progresivo del abstencionismo configura una amenaza para la estabilidad o para la legitimidad de la democracia misma y atribuye responsabilidad, por su existencia de cara a su eventual reparación, a todos los actores o participantes en la vida política e institucional de nuestros países. En algunos casos, se ha equiparado al abstencionismo con una de las fuerzas políticas y se ha estimado que un proceso con alta votación efectiva es exitoso, lo cual llevaría a la consecuencia de que cuanto más alto el abstencionismo, menor el éxito de un proceso.

[11] La mayor o menor extensión de la responsabilidad del organismo electoral en esta materia dependerá, entre otras cosas, del contenido y amplitud de sus facultades, siendo que uno estrictamente jurisdiccional tendrá un área de acción más restringida que uno que englobe la administración a la vez que la justicia electorales. Las respuestas al abstencionismo, *in fine*.

Podemos, entonces, afirmar que el abstencionismo, su extensión e impacto relativo configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y dinamismo de la democracia representativa y que las medidas a las que puede dar lugar[12] involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que éste es uno de los aspectos más inquietantes de la actual coyuntura política e institucional de América Latina y que, como lo muestra el cuadro XIV.1, encuentra expresión en todos los países cuyos datos se han utilizado como referente para este análisis.

6. Implicaciones del abstencionismo

Como se verá, hay una variedad de juicios relativos a la importancia y el significado del abstencionismo, algunos de los cuales difieren en función del tipo de abstencionismo de que se hable, tema que ya esbozamos. Los más extremos varían desde interpretar un creciente o persistente abstencionismo como una amenaza a la vigencia del régimen democrático hasta considerarlo una escogencia racional en virtud del "costo asociado" con el acto de votar (Verba y Nie, 1972; Riker *et al.*, 1968).

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema[13] y hay, ciertamente, otros que no concurren a las urnas porque en su forma de vida el voto es oneroso frente a sus demás actividades y porque posiblemente no consideran indispensable su participación particular en el proceso democrático o aun porque confían en el resultado sin importarles una opción partidaria concreta.

En el fondo, existe una diferencia de concepción del voto y su ejercicio que no debe desconocerse. En una posición "liberal" —vinculada ciertamente con el régimen que preceptúa el voto exclusivamente como un derecho— el ejercicio del voto es un acto potestativo y la abstención una manifestación de esa potestad. En la posición contraria, "funcionalista", el voto

[12] Utilizamos el léxico común en la materia, sin que por ello prejuzguemos en este momento si el abstencionismo, tal cual, es un fenómeno estrictamente negativo, un "problema" y por tanto debe llevar a "soluciones" correctivas.

[13] Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo. Véase el Informe de Prensa 2002, disponible en www.latinobarometro.org.

se ve como un deber y una función y no ejercerlo es un incumplimiento —relacionada esta posición con el régimen de voto obligatorio—.[14] Pero hay variaciones entre las posiciones. Así, uno de los factores importantes, al que, por ejemplo, la doctrina estadunidense ha dedicado especial tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar cuál sea el costo del voto, en términos relativos y para una persona determinada, teniendo en consideración el posible beneficio que derive del triunfo de una opción política, por ejemplo, frente a la pérdida de una eventual ganancia económica en el tiempo que se emplee para concurrir a las urnas, en un sistema en el cual las elecciones se realizan en un día laboral (véase Riker *et al.*, 1968). De la misma manera habrá quienes recurran al abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso[15] y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente —en un sentido no necesariamente negativo— quien resulte electo. Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna disposición específica,[16] que el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática.

Por otra parte, no podemos olvidar que hay una variedad de factores generadores de abstencionismo y que, por consiguiente, es improbable que exista una explicación o interpretación única de los respectivos índices. Al haber factores objetivos que pueden implicar una ausencia de las urnas, es preciso desagregar el respectivo efecto antes de llegar a conclusiones contundentes sobre las tendencias en materia de abstencionismo. Entonces, si el abstencionismo es sólo parcialmente un asunto de la cultura política imperante en un lugar y tiempo determinados, y este segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no podrán ser absolutas y será necesario el estudio de los

[14] Nohlen hace un detallado análisis de estas dos visiones en "Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI", ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal). San José, Costa Rica, 2003.

[15] A su manera, los pueblos desarrollan su propia interpretación o práctica del abstencionismo. Recientes artículos en Argentina hablan ya del "voto bronca", aunque uno de sus componentes sea, contradictoriamente, el no voto. Véase Martínez, (2002): "Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral", en www.funif.org.ar.

[16] Es decir, en tanto no exista el "voto obligatorio".

diversos factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos en segundo lugar.[17]

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente no deba motivar la preocupación de quienes se interesan por la solidez y la salud de los regímenes democráticos, especialmente en el caso de sistemas que se han "recuperado" recientemente, pero sí advierte acerca de los errores de un acercamiento simplista que pretenda hallar un solo componente y una única explicación en los índices de abstencionismo. La falta de homogeneidad en el abstencionismo es, precisamente, uno de los factores que deben considerarse y por lo cual los datos desagregados son tan importantes. Así, Lijphart (1997) ha argumentado que una de las consecuencias más negativas del abstencionismo es que trae consigo una diferencia en la representación, puesto que son los sectores de más bajos ingresos, entre otros, los que más tienden a abstenerse en las elecciones, y que un incremento sostenido en el abstencionismo podría llevar a que los representantes perciban su mandato como proveniente de los sectores más altos o con mayor escolaridad, lo cual sería una discriminación inaceptable para un sistema democrático, al distinguir entre "clases" de ciudadanos. Y si de legitimidad se trata, hay otro tema importante: el abstencionismo varía también dependiendo del tipo de elección específica de que se trate, aun cuando se mantuvieran iguales los factores objetivos que inciden en algunas de las categorías de abstencionismo. En general, las segundas rondas —*ballotage*— generan mayor abstencionismo, y las elecciones locales, menor votación que las elecciones presidenciales.[18] Si éste es el resultado de un juicio de valor que considera "menos importantes" unas elecciones que otras, debe ser tenido en cuenta a la hora de definir posibles respuestas al abstencionismo, que es el tema del que ahora debemos ocuparnos.

En suma, la variedad de concepciones acerca del sentido del voto y la multiplicidad de factores que puedan inducir a la abstención arroja una amplia diversidad de interpretaciones acerca de las tasas de participación electoral, con implicaciones a veces contrarias asignadas a sus variaciones en el tiempo o en el espacio.

[17] Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

[18] El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en 2002, como consta en el cuadro XIV.2.

7. Respuestas al abstencionismo

Nos interesa, en este momento, abordar la cuestión de las medidas que pueden adoptarse para reducir la incidencia, persistencia o tendencia ascendente del abstencionismo. Este tema está mediatizado, bien se comprende, por los dos precedentes en esta contribución: el carácter del voto y el significado e implicaciones que atribuyamos al abstencionismo. Por el primero, ya que algunas de las propuestas no pueden ponerse en práctica si se dispone que el voto es exclusivamente un derecho. Así, habría una contradicción entre este principio y la implantación del "voto obligatorio", puesto que se estaría estableciendo una consecuencia no derivada de las características del derecho y que excede en mucho las necesidades de "garantía". Por el tema del significado y las implicaciones, porque si se adopta una posición afín a las que consideran el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido ni congruente propulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral. En otras palabras, para aplicar una amplia gama de medidas a favor del voto y en contra del abstencionismo debe conceptualizarse el voto como algo más que un derecho y el abstencionismo como un fenómeno que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático. Y también hay una clara relación entre las posibles respuestas y las categorías o tipos de abstencionismo, puesto que hay un abanico de opciones que es posible aplicar, por lo cual las dividiremos en función de este criterio:

a) Respuestas relacionadas con el sistema electoral (en sentido amplio). Buena parte de la doctrina ha encontrado en la figura del "voto obligatorio" una medida adecuada para reducir las tasas de abstencionismo (Alcubilla, 2000). Su adopción, sin embargo, depende de las características de los respectivos sistemas jurídicos y tiene consecuencias onerosas, ya que debe cuantificarse el costo de la puesta en práctica de las sanciones que se establezcan. Además, requiere de una reforma electoral que puede incluir disposiciones constitucionales. Tiene consecuencias sobre la percepción que se tenga respecto de la propia participación, al punto de que puede percibirse la democracia no como una construcción de la libertad, sino como una imposición del sistema. Y no es la única en el cuadro del sistema electoral: una reubicación de mesas electorales, una depuración del padrón, una ampliación del plazo para inscribir traslados de residencia en el caso

del voto domiciliario, la eliminación de mecanismos como el "colegio cerrado", el impulso a medidas que faciliten el voto de las personas con discapacidades físicas, son todas soluciones parciales que pueden contribuir a reducir el índice de abstención. Cuando se trata del tema de lo "oneroso" relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas (Squire, 1987) para ubicar las elecciones en fin de semana, declarar el día de celebración feriado laboral y hasta compensar temporal o materialmente el ejercicio efectivo del voto a fin de inclinar la balanza hacia el lado del beneficio y reducir el costo relativo. No hay, por demás, un solo lugar en el cual el padrón electoral no guarde relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema electoral debe tener éste como uno de sus elementos, cuyo peso específico dependerá, por supuesto, del país de que se trate, de su historia y de su mecánica electoral.

b) Respuestas relacionadas con la cultura política[19] y la valoración del voto. Una de las propuestas más frecuentes para la reducción de los índices de abstencionismo es la que propugna por la inducción de una valoración más positiva del voto, de la responsabilidad ciudadana que significa su ejercicio y de la necesidad de disminuir el abstencionismo. Para ello, se propician instrumentos como las campañas de motivación ciudadana, para un efecto a corto plazo y con frecuencia para un proceso electoral determinado, o la utilización de la educación —formal e informal— para la conformación de valores afines a la participación que luego se transformen en actitudes distantes del ausentismo electoral voluntario. En el primer caso, es necesario considerar que, por las características del abstencionismo ya estudiadas, deben ser bien "direccionadas", esto es, hacia estratos o contra percepciones precisamente determinadas. Pero cabe advertir que algunas de éstas, cuando tienen que ver con la vida política del país, con la valoración relativa de las opciones partidarias, difícilmente podrán ser superadas si no es por medio de la acción efectiva de los propios implicados, los partidos políticos, y con empleo de mecanismos que van mucho más allá de una simple campaña. En el segundo tipo de instrumentos, la educación formal e informal, la implantación de programas que revaloren el voto requiere del esfuerzo conjunto de una multiplicidad de agentes, puesto que hoy en día es tan importante la formación de valores por la acción de los medios de comunicación como lo es la que se realiza en la escuela —sin olvi-

[19] Es interesante y oportuno el análisis de Fernández Baeza (2000).

dar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia—,[20] de una imprescindible continuidad en su práctica, de la mano con la actualización que el cambio de circunstancias históricas trae consigo y de la combinación de contenido, metodología y alcance, para evitar la emisión de mensajes contradictorios que terminan fomentando las actitudes que se quiere cambiar.[21]

Cabe advertir, por último, que la adopción de "respuestas" a un alto porcentaje de abstención debe considerar la complejidad de causas y motivaciones, respetando, ciertamente, la validez de una conducta abstencionista y la imposibilidad —e inconveniencia— de su erradicación completa. Y, claro está, que cualquier medida que se adopte debe ser congruente con las bases del régimen electoral y con sus instituciones fundamentales.

En primer término, la respuesta que demos dependerá del tipo de organismo electoral y específicamente de las facultades de que goce. En general, en América Latina los organismos electorales tienen amplitud en su cuadro de acción, salvo que se trate de la asignación de responsabilidades exclusivamente jurisdiccionales con impedimento de entrar en otras posibles áreas. Esto es, en principio, la posibilidad de trabajo de un organismo electoral se verá limitada por las restricciones que su marco normativo establezca.

Lo anterior es fundamental desde el análisis del primer grupo de respuestas recién esbozadas. La participación de un organismo electoral en la promoción de una reforma electoral en favor del voto obligatorio o para la abolición de modalidades de votación poco favorables para la participación electoral puede verse limitada por su incapacidad de iniciativa legislativa, lo que obligaría a que ese esfuerzo estuviera mediatizado y no ejercido directamente.

Lo mismo puede decirse de la acción, en conjunto con otras entidades, en proyectos de educación para promover la participación política. En pocas ocasiones podría afirmarse contundentemente que hay un impedimento legal para que un organismo electoral tenga presencia en estas iniciativas, pero hay un campo para la interpretación en ciertas instituciones que limitaría la flexibilidad presupuestaria y funcional que se requiere.

[20] En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, véase IIDH/BID (2000).

[21] Sobre algunos de estos temas, véase Magendzo (1993) y Rodino (1999).

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar ante el abstencionismo. En el primer bloque, porque no debería haber cambios en el sistema electoral sin que medie al menos la opinión de los encargados de organizarlo y resolver sus conflictos.[22] En el segundo, porque la cuestión de la cultura política no puede estimarse ajena a la labor de un organismo, salvo expresa prohibición, por las consecuencias directas que las situaciones relacionadas tienen en el cumplimiento de su labor.

Conviene aquí recordar que muchos buscan asignar responsabilidad a la organización electoral cuando crece el abstencionismo, sin tomarse el cuidado de analizar las raíces del fenómeno y estudiar las posibles respuestas. Y también parece correcto afirmar que hay medidas que un organismo electoral puede adoptar, en el marco de su competencia, que contribuirían a estimular la participación política, medidas que tienen que ver con la ubicación de las mesas o el sufragio de las personas con discapacidades físicas y que pueden ser significativas cualitativa, si no cuantitativamente. Pero, tal como se dejó expresado, un análisis de los datos y las tendencias es por lo menos aconsejable, si no imprescindible.

8. Consideraciones finales

El abstencionismo es un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aun en la doctrina más interesada en la promoción de la democracia, la percepción que de él se tenga dista de ser universal o necesariamente negativa y está directamente relacionada con la visión que se tenga acerca de la naturaleza del sufragio. Por ello, las respuestas que se ensayen frente al abstencionismo deben ser estudiadas con base en datos o estudios que permitan hacer una radiografía de su estructura o, de lo contrario, resultarán en la adopción de medidas relativamente ineficaces o más bien extremas. El ejemplo más claro es que el instrumento más mencionado cuando se habla de "combate al abstencionismo" es el voto obligatorio, pero su implantación y práctica entraría en conflicto con las prescripciones generales sobre el sufragio, resultaría extremadamente onerosa o significaría una considerable modificación del

[22] Imagínense las consecuencias para la labor de un organismo electoral que tiene la implantación del "voto obligatorio" en cuanto al control que significa y las sanciones que conlleva.

aparato electoral sin que ataque la mayoría de las causas generadoras del abstencionismo y, probablemente peor, sin que las distinga, afectando en cambio la visión que la ciudadanía tiene del sistema democrático.

Por otra parte, es necesario subrayar que es falso que la totalidad de quienes se abstienen terminen dañando con su conducta la legitimidad del régimen democrático, puesto que la abstención es, también y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión, componente esencial de una democracia representativa. El padrón electoral, su construcción y sus posibilidades de depuración son elementos esenciales para conocer bien el abstencionismo y para adoptar medidas para estimular la participación política.

En este sentido, una variedad y combinación de respuestas frente al abstencionismo tiene mayor potencial de acción que las propuestas únicas y aisladas. Conviene recordar que hay que buscar incidir en el derecho electoral, pero también llegar a las corrientes que alimentan la cultura política, sin olvidar el papel de primera línea que corresponde a la educación en una respuesta integral.

Por último, el abstencionismo, como suele suceder con los temas de la democracia, tiene raíces para cuyo estudio la información correcta, actualizada y desagregada, y el acercamiento franco a los valores socialmente imperantes son de igual importancia. Cualquier reacción que suscite la existencia, persistencia o el incremento en las tasas de quienes no concurren a las urnas, si quiere ser sensata y medible, debe inevitablemente abarcar ambos campos.

XV. LA REELECCIÓN

DIETER NOHLEN

1. INTRODUCCIÓN

Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección. Por reelección se entiende el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario). En América Latina, dada la frecuencia con la cual se prohíbe la reelección inmediata de un mandatario, el tema se discute más bien bajo el concepto de la no reelección en sus dos variantes más importantes: la no reelección inmediata y la no reelección definitiva.

2. SIGNIFICADO Y VINCULACIONES DE LA NO REELECCIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANA

La no reelección tiene una larga tradición histórica, y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política de América Latina. Básicamente son dos los fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional muy extendida en esta región: el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo "fuerte y centralizado", requisito necesario para la formación del Estado-nación en el siglo XIX, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.

Es evidente la relación entre elecciones fraudulentas sin posibilidad real de alternancia en el gobierno y la promoción y frecuencia de la no re-

elección en América Latina. Vale recordar el caso de México con Porfirio Díaz, reelecto siete veces seguidas y gobernando 27 años continuos, que condujo a la formación del movimiento no reeleccionista, de gran importancia en los orígenes de la Revolución mexicana. En los países con experiencias reeleccionistas o dictatoriales, sobre todo en América Central, el principio de la no reelección adquirió el carácter de una norma constitucional indispensable de la democracia. Se observa, entonces, "una estrecha relación entre el tema de la alternancia en el mando y la cuestión de la no reelección" (Gros Espiell, 1989: 34), relación que se materializa también en las constituciones latinoamericanas, en las cuales el principio de la alternabilidad justifica, por así decirlo, la no reelección inmediata como instrumento necesario y adecuado para impedir el continuismo en el gobierno. Así, en Honduras, el artículo 4 dice: "La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatorio". La Constitución salvadoreña establece en su artículo 88: "La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecido". Y el artículo continúa: "La violación de esta norma obliga a la insurrección". La legitimidad misma del orden político está percibida como dependiente de la alternancia en el gobierno, constitucionalmente preestablecida. En algunos países, entre otras cosas, el carácter alternativo ha sido una propiedad definitoria del sistema de gobierno. Así, en Venezuela, en el artículo 3 de la Constitución de 1961 se decía: "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo", y la de 1999 afirma en su artículo 6: "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables". En Ecuador, el artículo 1 de la Constitución de 1998 dice: "Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración decentralizada". Otra forma de subrayar el altísimo significado de la alternabilidad y de la no reelección inmediata como dos conceptos funcionalmente vinculados se da cuando se incluye en los derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, "defender el principio de la alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República" (Constitución de Guatemala de 1985, art. 136).

En general, el principio de la no reelección inmediata se refiere a las elecciones del ejecutivo. Sin embargo, en varios países se estableció la no

reelección también para cuerpos legislativos. En la actualidad, Costa Rica y México siguen prohibiendo la reelección directa de los parlamentarios.

3. La reelección: situación actual y comparación

Una mirada histórica confirma la vigencia del principio de la no reelección en América Latina a través del tiempo. En Chile, la Constitución de 1833 permitía la reelección, disposición que fue derogada en 1871. En México, tras asumir Porfirio Díaz la presidencia en 1877, reformó dos años más tarde la Constitución, prohibiendo la reelección. Luego de su retorno a la presidencia en 1884, se reformó la Constitución en 1887, declarando que el presidente era reeligible por una sola vez, y en 1890 se autorizó la reelección indefinida. De hecho, donde se reformó en esta época la constitución permitiendo la reelección (como en México, Guatemala, Nicaragua y Venezuela), esta disposición fundamentó el ejercicio del poder por una sola persona durante varios decenios. A principios del siglo XX estaba permitida la reelección en México, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (Carranza, 1910; t. 1: XXXIII). Veinte años más tarde, únicamente Venezuela permitía la reelección (Mirkine-Guetzévitch, 1932: CXVIII).

En la actualidad, sólo cinco países permiten la reelección: Argentina (desde 1994), Brasil (desde 1997), Colombia (desde 2005), Perú (desde 1993), Venezuela (desde 1998). Otros tres países, sin embargo, que hasta hace poco permitían la reelección inmediata, Nicaragua (hasta 1995), Paraguay (hasta 1992) y República Dominicana (hasta 1994), la prohibieron, los dos últimos países motivados precisamente por las mismas experiencias que en épocas anteriores impulsaron y legitimaron el principio de la no reelección. En total, 10 países cambiaron las reglas referentes a la reelección en los últimos 12 años. Cuando se permitió la reelección inmediata, esta reforma trajo consigo una reducción del periodo del mandato presidencial en Argentina de seis a cuatro y en Brasil de cinco a cuatro años. En Colombia siguió igual. En Venezuela, por el contrario, se aumentó el periodo electoral de cinco a seis años.

En el cuadro XV.1 se distingue entre varias categorías de reelección, la inmediata y la no inmediata (tras un periodo) y, por otra parte, entre periodos por respetar. De esta manera, se desprenden los casos de no reelección absoluta: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Algunos países permiten la reelección tras un periodo: Bolivia,

Chile, Ecuador (desde 1998), El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, mientras que Nicaragua (desde 1998) y Panamá exigen un intervalo de dos periodos.

4. La no reelección en cuestión

Pese a la importancia que tiene la alternabilidad en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones. Lo es sólo en circunstancias concretas que en América Latina legitimaron esta previsión constitucional, tesis que se confirma por las excepciones a la normativa siempre presentes en esta región.

Por otra parte, no existe ningún parámetro teórico, es decir, no relacionado con la contingencia, para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata y por una sola vez, así como de la no reelección del ejecutivo. El modelo estadunidense (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección. Vale considerar también que la no reelección restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia, derecho que se limita legítimamente sólo por consideraciones funcionales a la democracia. Asimismo, vale añadir que en las democracias que cuentan con un sistema parlamentario, no existen prohibiciones del mandato ejecutivo, es decir, para los mandatarios que realmente ejercen el poder (jefes de gobierno, primer ministro).

Es importante preguntarse si la no reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes, cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia natural, por los votos, no se excluye por fraude, y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al libre juego de las fuerzas políticas. Hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad (*accountability*) y gobernabilidad. En primer lugar, debido a la no reelección se restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a un gobierno. En términos generales, a través de la no reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que tenga el mis-

CUADRO XV.1. *Posibilidades y prohibiciones de reelección*

País	*Presidente reelección inmediata*	*Presidente reelección tras un periodo*	*Senadores reelección inmediata*	*Diputados reelección inmediata*
Argentina	Sí (una vez)	Sí	Sí	Sí
Bolivia	No	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí[a]	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	No	n. a.	No (sólo tras un periodo)
Chile	No	Sí	Sí	Sí
Ecuador	No	Sí	n. a.	Sí
El Salvador	No	No	n. a.	Sí
Guatemala	No	No	n. a.	Sí
Honduras	No	No	n. a.	Sí
México	No	No	No (sólo tras un periodo)	No (sólo tras un periodo)
Nicaragua	Sí	n. a.	n. a.	Sí
Panamá	No	No (sólo tras dos periodos)	n. a.	Sí
Paraguay	No	No	Sí	Sí
Perú	Sí (una vez)	Sí	n. a.	Sí
República Dominicana	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	No	Sí	Sí	Sí
Venezuela	No	No (sólo tras dos periodos)	Sí	Sí

[a] Datos de finales de 2005.

mo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad constitucional de alternancia en caso de reelección permitida. En segundo lugar, un periodo electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles, y se restringe "el plazo de que dispone un gobernante para continuar una obra bien iniciada" (Cabrera, 1917: 19). Asimismo, se agravan los problemas de la no correspondencia entre tiempos

económicos y tiempos políticos. Interferencias constitucionales en esta relación pueden aumentar los problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, en el debate sobre la reelección en América Latina, los argumentos que se imponen son los que se aferran al pasado histórico latinoamericano y aquellos relacionados con enfoques de poder, de proyección personal o partidista de quienes promueven la idea de permitir la reelección. A menudo se confunde continuidad con continuismo. No es casual que los presidentes en ejercicio por lo general estén en favor de la reelección, cualesquiera que sea su color político, mientras que la oposición defiende la no reelección, apoyada por intelectuales y gran parte de la opinión pública que implícitamente dan a entender que la función de las instituciones democráticas es impedir que el Poder Ejecutivo tenga poder, o sea, que el gobierno gobierne.

5. La no reelección parlamentaria: sus inconveniencias

En general, el principio de la no reelección inmediata se refiere a las elecciones del ejecutivo. En Costa Rica y México, sin embargo, se aplica también a los cuerpos legislativos. Esta norma, si bien tiene una explicación histórica, presenta varias inconveniencias. En primer lugar, la reelección fomenta la constitución de una élite parlamentaria experta que puede ser funcional desde una perspectiva de eficiencia y efectividad, contribuyendo en definitiva a la calidad de la política. La promoción de la experiencia no es sólo de carácter individual sino también institucional, la cual se pierde al cambiarse la composición del Parlamento por completo con cada elección. Segundo, la no reelección priva al elector de votar o de ser elegido libremente, sin que haya razones democráticas que puedan legitimarlo. Tercero, la reelección crea las condiciones para que el elector encuentre su representante con el cual experimenta una relación de confianza crítica. En tiempos que se caracterizan por desconfianza interpersonal e institucional, no es lógico que al ciudadano que ha encontrado una persona en quien confiar no se le dé la posibilidad de reelegirlo. Cuarto, con la no reelección se puede agravar el problema de la adecuación de los parlamentarios a las necesidades de un presidencialismo renovado, del desarrollo de relaciones flexibles del presidente con el Parlamento que faciliten la gobernabilidad. Y quinto, la no reelección restringe la capacidad del electorado de enjuiciar —positiva o negativamente— a los representantes. En térmi-

nos generales, mediante la no reelección se garantiza la alternancia personal en el mandato, sin que ésta tenga algún efecto de control sobre su ejercicio. En la teoría democrática se le atribuye tal efecto de control a las elecciones en caso de que el diputado en ejercicio se vuelva a presentar como candidato.

XVI. SISTEMAS ELECTORALES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIOS

DIETER NOHLEN

1. INTRODUCCIÓN

Entre los elementos institucionales a los cuales se adjudican mayor importancia respecto al funcionamiento, a la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, se encuentra el sistema electoral. Sin embargo, no sólo por esta razón atrae tanto la atención. El sistema electoral determina en buena medida las posibilidades de éxito de los partidos políticos en su competencia por el poder, sea por conseguir puestos ejecutivos o por mayor participación en la composición de los parlamentos. De este modo, el sistema electoral no es sólo una cuestión de diseño institucional que se resuelve de una vez por todas conforme a parámetros de buen gobierno, sino que es una cuestión de intereses partidistas y coyunturales. Su desempeño depende del contexto, es decir, de las estructuras sociales, de la geografía electoral, de las actitudes de los partidos políticos y del electorado, etc., de factores que no varían sólo por países, sino que pueden cambiar también en el tiempo. Todos estos factores influyen en los efectos que tengan los sistemas electorales, al mismo tiempo que los sistemas electorales hacen variar la orientación y el impacto propios. Es por esto que el sistema electoral siempre parece un objeto de debate cuando se trata de analizar la estructura de la representación política y la forma de hacer política, sea tanto un modo de afirmar la arquitectura institucional vigente como de criticarla. Los sistemas electorales constituyen el objeto de estudio clave de parte de la ciencia política en el ámbito del derecho electoral.

2. CONCEPTO DE *SISTEMA ELECTORAL*

En América Latina el concepto de "sistema electoral" se emplea de manera sumamente diferente y confusa. En términos generales, se puede distinguir

entre un uso amplio y uno específico. El uso muy amplio es común en el habla cotidiana. Este uso a veces se extiende también al mundo académico e incluso a textos legales o constitucionales. La Constitución peruana de 1993 ofrece un buen ejemplo. En su artículo 176, que abre el capítulo XIII, titulado "Del sistema electoral", se define al sistema electoral de la siguiente manera:

> El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

Luego se hace referencia a todos los órganos que conforman el sistema electoral. El concepto es aquí como en tantos otros documentos (por ejemplo, UNDP, 2005), sinónimo de derecho electoral, régimen electoral, proceso electoral, términos que engloban todo aquello que se enfoca, que se quiere tratar o reglamentar en materia electoral, desde el sufragio hasta el contencioso electoral.

En las ciencias sociales se hace un uso restringido y bien definido del concepto, especialmente en aquella rama del saber que se podría llamar "sistemas electorales comparados". El concepto se define así: el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera).

El estricto orden sistemático de la presente obra no sólo nos permite, sino que nos obliga a utilizar el término "sistema electoral" según su conceptualización en el área de los sistemas electorales comparados, lo que conduce a centrarnos en los elementos técnicos que lo conforman —circunscripciones electorales, sistemas de candidatura y votación, fórmulas de conversión de votos en escaños— y los principios que lo rigen, así como en los tipos de sistemas electorales y los efectos políticos que ejercen.

3. Bases constitucionales y legales

En casi todas las constituciones latinoamericanas se hace referencia al sistema electoral. El rango, la extensión y la precisión de dichas referencias difieren empero considerablemente entre sí. Sólo en México (arts. 52-54) y Panamá (art. 141) el sistema electoral está descrito de manera acabada y en detalle en la Constitución. En todos los demás países, una ley electoral contiene importantes reglamentaciones adicionales o las reglamentaciones decisivas. En Costa Rica, El Salvador y Honduras el sistema electoral está incluso determinado exclusivamente por una ley electoral. No es frecuente que se establezca el principio de representación en las constituciones. En Paraguay, sin embargo, se menciona en el artículo 118 el "sistema de representación proporcional", de acuerdo con el cual deberá elegirse, junto a los principios del sufragio (universal, igual, directo y secreto). En contraste, en la Constitución peruana de 1993, el principio de que en todas las elecciones pluripersonales se deberá emplear la representación proporcional se halla esbozado en un lugar más bien secundario (art. 187). Además, en la constitución también se nombra de tal forma la representación proporcional que, en realidad, se establece simultáneamente el tipo de sistema electoral: la representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño variable. Se da a entender que los estados, provincias o departamentos forman las circunscripciones electorales, en las que se aplica el sistema de representación proporcional como fórmula de decisión; tal es así en Bolivia (art. 60), Brasil (art. 56), Ecuador (art. 99), Nicaragua (art. 132), Uruguay (art. 88), Venezuela (arts. 63 y 186). En total, en siete países se menciona en la constitución la representación porporcional como principio de representación o fórmula de decisión. En las constituciones de dos países se nombra la representación por mayoría como sistema electoral (Haití, art. 89s.; Argentina, art. 45); sin embargo, en Argentina se elige según la representación proporcional.

Con mayor frecuencia que sobre el principio de representación o la fórmula de decisión, las constituciones se pronuncian sobre las circunscripciones electorales: determinan su trazado territorial y en parte también establecen cómo ha de procederse a la distribución de los escaños en las circunscripciones electorales (Argentina, art. 45; Colombia, art. 176; Haití, art. 52-54; Nicaragua, art. 132; Panamá, art. 141; República Dominicana, art. 24; Uruguay, art. 88; Venezuela, art. 186), mientras que en Brasil se fija, asimismo, el mínimo constitucional por circunscripción electoral. Por el

contrario, las constituciones no hacen referencias específicas a los sistemas de candidatura y votación, exceptuando los dos casos en que el sistema electoral se halla descrito de forma exhaustiva y exacta (México y Panamá).

En las leyes electorales, las disposiciones sobre el sistema electoral no siempre se hallan resumidas en un capítulo único. En las leyes electorales de Ecuador y El Salvador, por ejemplo, éstas se encuentran esparcidas a lo largo de todo el texto legal. En las leyes electorales tampoco se encuentra siempre una denominación del tipo de sistema electoral. Representación proporcional, sistema de representación proporcional, representación proporcional de las minorías, sistema de representación por cocientes electorales etc., se utilizan sin relación alguna con contenidos específicos: sistemas similares son denominados de diferente manera y sistemas diferentes de manera análoga. Cuando se recurre a elementos técnicos para la denominación del tipo de sistema electoral, como por ejemplo. al procedimiento de conversión de votos en escaños (cociente electoral, residuo mayor, cifra repartidora etc.), no se toman empero de ninguna manera elementos importantes para el tipo de sistema electoral y sus consecuencias. A menudo, se olvida mencionar el tamaño de las circunscripciones. En algunas leyes electorales no es posible saber a ciencia cierta cuál es la forma de funcionamiento del sistema electoral, como por ejemplo en Panamá, México y Bolivia. En general, las inexactitudes y las incertidumbres mencionadas dificultan la comparación de los sistemas electorales.

4. Elecciones parlamentarias y elecciones presidenciales

A continuación distinguimos entre dos tipos de elecciones: unipersonales y elecciones pluripersonales. En el primer caso, sólo se trata de elegir a una persona para ocupar un cargo: por ejemplo, un presidente, un alcalde; en el segundo caso, se trata de nombrar a varios representantes: los múltiples miembros de un órgano. Ahora bien, mientras que todos los sistemas electorales que se utilizan para la elección de órganos unipersonales (o uninominales) pueden emplearse también para la elección de órganos pluripersonales (o plurinominales) no todos los sistemas electorales que sirven para la elección de órganos pluripersonales pueden utilizarse para la elección de órganos unipersonales. Las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría. Los sistemas electorales proporcionales quedan aquí excluidos. En otras palabras, los

sistemas electorales presidenciales se corresponden con un grupo de sistemas electorales parlamentarios; no obstante, con la pecularidad de que el procedimiento empleado sólo una vez en el caso de la elección de una única persona para ocupar un único cargo disponible, tiene que ser empleado repetidamente, en el caso de la elección parlamentaria, para ocupar todos los escaños disponibles y, por cierto, tantas veces como escaños existan. Esta diferencia tiene una relevancia especial para los interrogantes sobre la representación política, el sistemas de partidos, la estabilidad política, etc. La pregunta acerca de los efectos de los sistemas electorales se vincula más con los sistemas electorales parlamentarios y mucho menos con los presidenciales.

En tal sentido, resulta comprensible que el debate sobre los sistemas electorales generalmente girase en torno de los sistemas electorales parlamentarios. Las diferencias en los sistemas electorales presidenciales apenas fueron tomadas en cuenta en los trabajos científicos (y, en ese caso, de manera descriptiva). En general, se trató dichos interrogantes de tal manera que no era posible relacionar las reglamentaciones específicas con cuestiones de la estructura política y del desarrollo político. Esta situación parece estar cambiando no sólo por la consideración de que existe más que un único sistema presidencial —la concentración en el sistema presidencial de Estados Unidos había constituido la regla durante décadas en el campo de estudio de los gobiernos comparados—, sino asimismo mediante el supuesto de que el presidencialismo constituye una variable que tiene probablemente más peso que el sistema electoral parlamentario para la estructura y dinámica de los sistemas de partido (Nohlen, 1988b).

5. La estructura y los elementos particulares de los sistemas electorales y sus consecuencias

Los sistemas electorales son estructuras complejas. Se componen de diferentes elementos técnicos que se agrupan en cuatro áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y modalidad del voto, y la transformación de votos en escaños. Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser así reforzados,

eliminados o neutralizados. A continuación nos ocuparemos de los efectos de los elementos particulares siempre bajo las condiciones de la cláusula *ceteris paribus*.

5.1. El prorrateo o la distribución de las circunscripciones electorales

El prorrateo se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales y las plurinominales. Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (más de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, también menores las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente mayor, cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser origen de debates políticos. El *gerrymandering*, es decir, el intento de alterar las posibilidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo con criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también en la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confian-

za y la responsabilidad, que en una circunscripción plurinominal. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa a menudo por alto que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales.

5.2. Formas de candidatura y modalidades de voto

En el caso de la candidatura, la distinción básica es entre la candidatura individual y la lista. Respecto a la lista se pueden diferenciar tres formas distintas: *a)* la lista cerrada y bloqueada sólo le permite al votante dar su voto a una lista en bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos en la lista tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo; *b)* la lista cerrada y no bloqueada (o semiabierta) 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. Los gremios partidarios sólo preestructuran dicha decisión; *c)* la lista abierta (es decir, no cerrada y no bloqueada) 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 los partidos sólo constituyen aquí una propuesta.

La forma de votación está relacionada estrechamente con la forma de la candidatura. Consecuentemente, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido. En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de listas, el elector dispone de varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias; por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, si tiene solamente un voto, puede entregarlo a un candidato como voto de preferencia; si dispone de dos votos, uno sirve para votar una lista y otro para votar un candidato. Existe la posibilidad de que el elector pueda emitir tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción. Otra consistiría en dar incluso varios votos a un mismo candidato (cumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar "su" propia lista a partir de las

propuestas de los partidos (*panachage*). Formas especiales de votación son la votación limitada a un número variable de votos, en la que el elector dispone de menos votos que los cargos que se eligen en la circunscripción, así como la votación alternativa, en la cual el elector manifiesta segundas, terceras, cuartas y sucesivas preferencias.

Las formas de candidatura y de votación tienen una gran importancia, especialmente en tres sentidos:

a) Para la relación entre elector y candidato/diputado. Es obvio que en el caso de candidaturas individuales la persona desempeña un papel importante, aun cuando en sistemas de partidos bien estructurados el candidato sea mucho menos determinante para el voto que el partido al que representa. Pero desde que esta relación ganara importancia en las concepciones de la representación política (como consecuencia de la crítica a las anónimas listas cerradas y bloqueadas en sistemas electorales proporcionales), se han tornado más atractivos los sistemas electorales en los que la candidatura individual se combina con la representación proporcional como principio de representación. Así, la circunscripción uninominal se introdujo en sistemas de representación proporcional, eliminando el efecto que ésta tiene en los sistemas electorales mayoritarios, *i.e.* producir una desproporción entre votos y escaños a favor del partido más fuerte. Sólo permanece el efecto de una relación estrecha entre electores y elegidos.

b) Para la relación entre los candidatos/diputados y su respectivo partido. Las distintas formas de candidatura y votación le permiten al elector ejercer una mayor o menor influencia sobre la selección de candidatos dentro del partido. Las candidaturas individuales fomentan en cierta forma la independencia del candidato frente al partido. En el caso de las listas de partidos, según sea su forma, puede fortalecerse (lista cerrada y bloqueada) o debilitarse (lista cerrada y no bloqueada, lista abierta) la dependencia del candidato frente a su partido. En el caso de las listas cerradas y bloqueadas, el candidato está atado a la nominación del partido, pero no así en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas y de las listas abiertas, como hemos apuntado anteriormente.

c) En cuanto a la posibilidad de los partidos de planear la composición de los grupos políticos en el parlamento. Sobre todo con listas cerradas y bloqueadas, los partidos pueden nominar por ejemplo a especialistas, mujeres o representantes de determinados grupos sociales en lugares "seguros" en la lista. Esta estructuración de la representación política según criterios

sociales o funcionales es más difícil en el caso de candidaturas individuales y otras formas de listas.

Las distintas formas de candidatura y modalidades de voto pueden ser empleadas para mejorar la representación política. Si se critica, por ejemplo, la debilidad de los partidos y la frecuente y excesiva independencia de los diputados bajo el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, entonces parece recomendable pensar en la introducción de la elección por lista y, en particular, la lista cerrada y bloqueada. En otros países se critica, por el contrario, la *partidocracia*, la frecuente gran concentración de poder de los partidos y en los partidos, a menudo como probable efecto de la lista cerrada y bloqueada. En este caso, es recomendable encarar una reforma con el fin de introducir las circunscripciones uninominales o listas no bloqueadas. Sin embargo, es muy posible no poder contrarrestar las carencias señaladas en la representación política con la ayuda de los sistemas electorales. Cabe advertir en contra de alentar expectativas de tipo maximalista, como si fuera posible superar todos los déficit de la representación política criticados usando los medios de la ingeniería electoral, independientemente de los factores de contexto.

Respecto a las relaciones de fuerza de los partidos, las formas de candidatura y las modalidades de voto son menos importantes. Las ventajas y desventajas de las diferentes formas se reparten en principio de manera igual entre los partidos sin importar su tamaño.

5.3. Las fórmulas electorales de conversión de votos en escaños

En lo referente a la conversión de votos en escaños es de importancia, en primer lugar, la regla de decisión, es decir, el método según el cual se decide quiénes son los vencedores y los vencidos en una elección. Respecto a la regla de decisión, hay que distinguir entre la mayoritaria y la proporcional.

En el caso de la regla mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato reúna la mayoría exigida —relativa o absoluta— de los votos. De acuerdo con esta regla, sólo se toma en cuenta en la adjudicación de los escaños a los vencedores en las circunscripciones respectivas. Se considera como una ventaja de la regla de decisión mayoritaria que el elector se enfrente a una decisión clara y esté en condiciones de comprender qué sucede con su voto. Esto es así debido a que, de acuerdo con la regla

mayoritaria, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito, mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden. No obstante, puede tener como consecuencia que, en las circunscripciones en las que un partido es decididamente dominante, la utilización de la regla mayoritaria lleve a que la oposición política se vea desalentada —completamente o al menos en parte— a presentar candidatos. En el caso de los baluartes partidarios se presenta, por lo tanto, el peligro de un achatamiento del paisaje partidario y de una disminución de la participación electoral. Por otra parte, también se derrochan aquellos votos para el candidato ganador que van más allá de la mayoría requerida en la circunscripción, lo que puede resultar en una desventaja para aquellos partidos que tienen concentrado su electorado en unos pocos baluartes electorales.

El requerimiento de la mayoría absoluta puede conllevar un efecto político particular, debido a que conduce a una segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera. Las consecuencias políticas de la segunda vuelta radican en la importancia que adquieren los partidos pequeños. Éstos pueden tornarse interesantes para los partidos grandes que compiten por la mayoría en la circunscripción e intentar obtener, a través de alianzas electorales, algunos mandatos uninominales a cambio del apoyo de los candidatos de uno de los partidos grandes en otras circunscripciones.

En el caso de la regla proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos. A diferencia de la regla mayoritaria, aquí se da —al menos de manera aproximada— un mismo valor de logro a cada voto. Una proporción mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, puesto que sus votos contribuyeron a la obtención de escaños por parte de un partido. Para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo que puede significar, además, una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral. Sin embargo, la proporcionalidad pura ocasiona un efecto paradójico: fomenta la dispersión de los votos y la pérdida de buena parte de ellos, debido a que no logran ser votos útiles de manera que contribuyan efectivamente a la elección de un candidato o un partido.

En cuanto a la fórmula de conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la regla proporcional, existe una multiplicidad de procedimientos que en parte son verdaderamente complicados y que dificultan mucho al elector saber qué sucede realmente con su voto.

Las dos fórmulas electorales más importantes son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen, asimismo, como fórmulas del promedio mayor. Éstos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos (por ejemplo, en el caso del método d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, etc.), lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a las cifras más altas. La cifra repartidora, muy utilizada en América Latina, es un procedimiento que se basa en el método d'Hondt y que reproduce resultados idénticos a éste. La última cifra que aún logra adjudicarse un escaño es la cifra repartidora que se aplica para la división de los votos conseguidos por los partidos políticos. El cociente resultante indica el número de escaños que recibe un partido. En los procedimientos de cociente se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño (que resulta, por ejemplo, en el caso del método del cociente simple o Hare, de la división de los votos válidos emitidos entre el número de escaños en la circunscripción). Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente en el número de votos obtenidos. Puesto que los procedimientos de cocientes se caracterizan porque, en general, no todos los escaños disponibles se pueden asignar en una única operación, los escaños restantes deben ser asignados en una segunda operación, aplicando por ejemplo el método del resto mayor, o el método del promedio mayor, o incluso el método d'Hondt, en caso de que se sumen los escaños nacionales restantes. Estos escaños ofrecen la oportunidad de mejorar (o limitar) la proporcionalidad entre votos y escaños. Los procedimientos de cociente se emplean en general en sistemas proporcionales que aspiran a una proporcionalidad bastante exacta entre votos y escaños.

Hay que tener en cuenta que los escaños se pueden adjudicar en varios planos: en el de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones y en el nacional. Así, es posible que un sistema electoral combine distintos procedimientos de conversión de votos en escaños, por ejemplo la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales según la regla de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el ámbito regional o nacional según la regla proporcional. Los diferentes procedimientos de conversión en los respectivos planos exhiben a su vez efectos políticos que pueden reforzarse o debilitarse en su juego conjunto, y generalmente se los combina de tal forma que en su conjunto se mantengan dentro del principio de representación política buscado.

Las llamadas barreras legales (*thresholds*) tienen una importancia especial en la conversión de votos en escaños. Se habla de barreras legales cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en la circunscripción plurinominal o nacional. Las barreras legales se refieren solamente al partido en cuestión, no al candidato individual (de un partido), que en caso de una victoria en su circunscripción electoral (por ejemplo, en el caso de la adjudicación de un determinado número de escaños directos según la fórmula de mayoría relativa en circunscripciones uninominales), conserva su escaño, independientemente de que su partido en conjunto haya podido superar la barrera legal. A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por el tamaño de las circunscripciones y varían según ellas, las barreras legales se establecen artificialmente. Se pueden diferenciar de acuerdo al área de utilización y a su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en la segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y, finalmente, pueden variar mucho en su altura.

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como del contexto sociopolítico del país en cuestión (por ejemplo, de la distribución geográfica de las preferencias partidistas).

6. Los sistemas electorales parlamentarios

Ahora pasemos al estudio comparativo de los sistemas electorales de América Latina, empezando con la distinción de categorias tradicional respecto al tipo básico de sistema electoral, es decir, la distinción en términos de las grandes alternativas de los principios de representación: por mayoría y proporcional. Estos principios expresan una determinada comprensión social y funcional de la representación política, la cual en algunos países tiene una tradición histórica que con frecuencia se encuentra plasmada en el texto constitucional, y evidencia objetivos propios. En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir una ma-

yoría parlamentaria, formada por un solo partido o por una coalición de partidos; en el caso de la representación proporcional, se trata, por el contrario, de reproducir lo más fielmente posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población.

6.1. Tipos y distribución de los sistemas electorales

Se suele opinar que, por regla general, hoy en América Latina se elige aplicando un sistema de representación proporcional. Sin embargo, esta visión de conjunto se refiere a las cámaras de diputados. Más allá de destacadas excepciones, si tomamos en cuenta los sistemas electorales para los senados —y la mitad de los 18 países tiene un sistema bicameral (véase el cap. VII de este *Tratado* y el párrafo siguiente)—, aumentan considerablemente los sistemas de representación por mayoría. Comparando la frecuencia de los tipos básicos de sistemas electorales, en el caso de las cámaras de diputados dominan efectivamente los sistemas de representación proporcional. Sólo Chile, con un sistema binominal, Ecuador, con el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales, y México, con el sistema segmentado de orientación mayoritaria, contradicen la regla general. En el caso de los senados, se impone la representación por mayoría. Seis de los nueve países con sistema bicameral aplican un sistema de representación por mayoría, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y República Dominicana.

Por otra parte, los sistemas electorales que se agrupan en las categorías básicas varían mucho entre ellos, tanto en su composición como en sus efectos, de modo que es imperioso mirar hacia los tipos de sistemas electorales vigentes. Actualmente se pueden diferenciar los siguientes 12 tipos de sistemas electorales en América Latina:

1) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Se trata del "sistema clásico" correspondiente al principio de representación por mayoría. Se aplica en la República Dominicana (Senado) y Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).

2) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales con tantos votos para el elector como mandatos adjudicados a la circunscripción. Se aplica en Ecuador.

3) El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un sistema electoral con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Haití.

4) El sistema binominal: se aplica en Chile (diputados y Senado), Brasil (Senado para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).

5) El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías. La variante vigente en América Latina es el sistema de voto único en circunscripciones trinominales. El partido más votado recibe dos, la primera minoría un mandato: Argentina (Senado), Bolivia (Senado), México (Senado para 92 de los 128 senadores).

6) El sistema segmentado. En este sistema se adjudica 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 listas de partido según la fórmula de decisión proporcional. Se aplica en México (diputados).

7) El sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales. Se aplica en Panamá.

8) El sistema que consta de un alto número de circunscripciones binominales que se juntan a las plurinominales. Se aplica en la República Dominicana.

9) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Se aplica en Argentina (Cámara de Diputados), Brasil (diputados), Colombia (diputados), Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú.

10) El sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y uno adicional nacional. Se aplica en El Salvador y Guatemala.

11) El sistema proporcional personalizado. Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina en la circunscripción plurinominal. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. Se aplica en Bolivia (diputados) y Venezuela.

12) La representación proporcional pura, o sea con una circunscripción nacional única, o con circunscripciones plurinominales y una distribución de los mandatos que respeta la proporcionalidad entre votos y escaños en el ámbito nacional. Colombia (Senado), Paraguay (Senado), Uruguay (Cámara de Diputados y Senado).

Debido en parte a su forma de introducción, los sistemas de representación proporcional ofrecen el mayor grado de diferenciación interna según los países. Este proceso puede reconstruirse históricamente a lo largo de todo un siglo. Costa Rica introdujo la representación proporcional en 1893 en los distritos electorales con más de dos diputados. Siguió Uruguay, con el primer sistema electoral proporcional integral. En la década de 1930 realizaron el cambio de sistema electoral varios países: Perú, en 1931; Brasil y Colombia, en 1932; Chile, en 1937. Luego seguirían Ecuador, en 1945; Guatemala, en 1946; Bolivia, en 1956; Venezuela, en 1958; El Salvador, en 1963. En Paraguay se utilizó por primera vez la representación proporcional en 1990. El paso de un tipo básico de sistema electoral a otro se realizó, en casi todos los casos, más fluidamente que en Europa, puesto que se mantuvo la división de los distritos electorales, remplazándose por sistemas proporcionales de adjudicación de escaños sólo la regla decisoria en los distritos plurinominales, la mayoría relativa y el orden de los candida-

CUADRO XVI.1. *Tipos de sistemas electorales para las cámaras de diputados o asambleas nacionales*

País	*Sistema binominal*	*Sistema segmentado*	*RP distritos plurinominales*	*RP personalizada*	*RP pura*
Argentina			X		
Brasil			X		
Bolivia				X	
Chile	X				
Colombia			X		
Costa Rica			X		
Ecuador[a]					
El Salvador			X		
Guatemala			X		
Honduras			X		
México		X			
Nicaragua			X		
Panamá			X		
Paraguay			X		
Perú			X		
República Dominicana			X		
Uruguay					X
Venezuela				X	

[a] Ecuador escapa de los tipos desglosados en este cuadro. Su sistema electoral es mayoritario con altos efectos de fragmentación.

tos conforme a los votos alcanzados. Así, de esta forma incrementalista, se decidió en cierta medida la composición y el tipo del sistema proporcional.

6.2. La composición de los sistemas electorales de las cámaras de diputados

La siguiente información se refiere a elementos particulares de los sistemas electorales para las cámaras de diputados, aplicando el orden sistemático de la exposición del apartado 5.

1) Prorrateo: en la actualidad, todos los países distribuyen los escaños en circunscripciones electorales. No existe un sistema electoral con distrito único. En general, las circunscripciones electorales son plurinominales y variables. La estructura de su distribución varía según los países. Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país. Para la división territorial de las circunscripciones electorales, en todos los casos se adopta la división en departamentos o 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).

El cuadro XVI.2. informa que en dos casos, Chile y Panamá, todas las circunscripciones se incluyen en la categoría de tamaño pequeño. En otros casos, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, 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 notorio. Este hecho favorece el voto personal, pese a que pueda existir la lista cerrada y bloqueada (véase más adelante). Es interesante añadir aquí que los dos países, Brasil y Perú, que no tienen circunscripciones pequeñas son, junto con Panamá, los que tienen alguna forma de voto personal o preferencial. Estas listas semiabiertas constituyen un equivalente funcional de las pequeñas circunscripciones respecto a la relación votante-elegido.

Cabe considerar los casos específicos con lista nacional que balancean la representación, y los casos de representación proporcional personalizada. En Venezuela, por ejemplo, más de la mitad de los diputados son elegidos en circunscripciones uninominales; en Bolivia (a partir de 1997), 68 de 130. Salvo Nicaragua y Uruguay, en todos los países los escaños se asignan exclusivamente en el nivel de circunscripciones. Es decir, no se asignan esca-

CUADRO XVI.2. *La presencia de pequeñas circunscripciones*

País	*Cantidad de diputados por distrito*					*Cantidad de distritos*		*Cantidad de escaños*	
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*Abs.*	*% del total*	*Abs.*	*% del total*
Argentina[a]	–	5	11	2	2	20	83.3	61	48.0
Bolivia[b]	(68)	–	–	–	1	1	11.1	(68) 5	(52.3) 3.8
Chile	–	60	–	–	–	60	100.0	120	100.0
Colombia	–	12	(	12	)	24	72.7	–	–
Costa Rica	–	–	–	1	2	3	42.8	14	24.5
Ecuador[c]	1	–	4	9	1	15	71.4	53	variable[e]
El Salvador	–	–	8	2	2	14	87.5	42	50.0
Guatemala[c]	8	6	1	3	2	21	91.3	45	variable[e]
México[d]	–	300	–	–	–	300	60.0	300	60.0
Nicaragua[c]	1	5	6	1	–	13	76.5	33	38.0
Panamá	26	7	1	3	2	40	97.5	65	91.5
Paraguay	4	4	2	2	1	13	61.9	29	39.7
Perú	3	2	4	2	–	11	45.8	270	15.0
R. Dominicana	–	16	8	1	3	28	93.3	75	62.5
Uruguay	–	11	5	1	–	17	89.5	41	41.4
Venezuela[b]	(102)	–	5	2	3	10	43.5	43	22.7

[a] Renovación parcial, lo que disminuye el tamaño de las circunscripciones.

[b] Sistema de representación proporcional personalizada, lo que significa que más de la mitad de los diputados son elegidos en circuitos uninominales (cifras entre paréntesis) dentro de las circunscripciones plurinominales que constituyen el ámbito de la distribución proporcional de los escaños. Venezuela eligió aplicando la representación proporcional personalizada por primera vez en 1993, Bolivia en 1997. A partir de 1998, en Venezuela, el elector tiene tantos votos en la circunscripción plurinominal como ésta dispone de escaños. Por otra parte, en este país, las corrientes políticas distorsionan el funcionamiento del sistema personalizado por presentarse estratégicamente divididas, con diferentes partidos o filiales para participar separadamente en los escaños uninominales y en la distribución de los escaños plurinominales, sin que los primeros sean abstraídos de los segundos para efectos proporcionales. De este modo, el sistema supuestamente de representación proporcional personalizada se asemeja a un tipo de sistema segmentado.

[c] Una parte de los diputados se elige por lista nacional en una circunscripción de ámbito nacional.

[d] Sistema segmentado o paralelo.

[e] No se fija la cantidad de diputados; depende del desarrollo demográfico.

ños restantes en función de una mayor o menor proporcionalidad en otros niveles, ni existen procedimientos de compensación. Constituyen otra excepción, en cierto modo, los casos de Guatemala y (nuevamente) Nicaragua, con circunscripciones nacionales añadidas.

2) Formas de candidatura: en los sistemas de representación proporcional, la candidatura suele darse por listas. 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 uninominal o binominal. Por lo general, las

listas son cerradas y, casi siempre, bloqueadas, con las excepciones de Brasil, Panamá y Perú. En Uruguay es discutible que pueda considerarse la lista como 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 no puede modificar nada dentro de estas listas.

3) Modalidad del voto: respecto a los sistemas de votación, por regla general el elector dispone de un voto. Venezuela y Bolivia (tras las reformas de 1989 y 1993, respectivamente) constituyen el primer grupo de excepción. Allí, el elector tiene dos votos; con su primer voto escoge un candidato de un partido en una circunscripción uninominal; y, con su segundo voto elige una lista de partido en una circunscripción plurinominal. En Venezuela, a partir de la reforma de 1998, los votantes mantienen su voto partido en la circunscripción electoral, pero disponen de tantos votos nominales como diputados a 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 semiabierto por una lista o por un candidato, en Perú puede emitir un voto adicional de preferencia opcional. Por fin, Guatemala y Nicaragua forman un tercer grupo de excepción, ambos con dos votos, pera cada uno con una peculiaridad. En Guatemala, el elector con el voto que emite para las elecciones presidenciales, que se realizan paralelamente con las parlamentarias, 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, de una lista que determina la distribución proporcional de los escaños en las cuatro grandes circunscripciones plurinominales.

Aquí cabe preguntarse también si el elector dispone de uno o varios votos para la elección de 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 y la República Dominicana acabaron con este sistema de voto único. En

Bolivia, con el primer voto se eligen los diputados uninominales, con el segundo los diputados plurinominales, los senadores y el presidente de la República. En la República Dominicana, diputados y senadores son elegidos con el mismo voto.

4*)* Finalmente, nos referimos al proceso de conversión de votos en escaños. En la mayoría de los países la asignación de los escaños se realiza exclusivamente en la circunscripción electoral. Los casos de excepción, incluyendo los ya mencionados, son los siguientes: Uruguay, asignación de escaños en circunscripción electoral unida a una distribución global de ámbito nacional; Nicaragua, asignación de los escaños restantes en el ámbito nacional y elección de 20 diputados en el ámbito nacional en una circunscripción nacional; Venezuela, la mitad de los mandatos se elige en circunscripciones uninominales (circuitos) dentro de las circunscripciones plurinominales.

Fórmulas electorales: respecto a los sistemas de adjudicación de escaños, la mitad de los países latinoamericanos utiliza el procedimiento del cociente electoral, y la otra mitad, el método d'Hondt en la versión de la cifra repartidora (véase arriba). En el método del cociente electoral se suele utilizar el cociente simple o Hare (véase arriba). La excepción es Nicaragua, para circunscripciones pequeñas (uno o dos diputados). Por otra parte, se producen diferencias en el cálculo del cociente electoral, según el

CUADRO XVI.3. *Sistemas electorales de las cámaras de diputados*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
Argentina	Renovación parcial cada dos años: 24 plurinominales: 127: 35/1, 13/1, 9/1, 5/2, 4/2, 3/10, 2/6 130: 35/1, 12/1, 9/2, 5/2, 4/5, 3/9, 2/4	Un voto. Lista cerrada y bloqueada	Sistema d'Hondt. Barrera legal de 3% sobre electores inscritos a nivel de circunscripción electoral.
Bolivia	Dos tipos: uninominales (68) y plurinominales (9): 31/1, 22/1, 18/1, 15/1, 11/1, 10/1, 9/2, 5/1	Dos votos: uno para elegir a un candidato, otro para votar una lista, al presidente y al Senado. Lista cerrada y bloqueada	Representación proporcional personalizada: a nivel uninominal: mayoría relativa; a nivel de circunscripción plurinominal: método d' Hondt.

CUADRO XVI.3. *Sistemas electorales... (continuación)*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
	Distribución de las uninominales dentro de las plurinominales: en el distrito de 31 diputados, 16 uninominales: 22/11, 18/9, 15/8, 11/6, 10/5, 9/5, 5/3.		Los escaños obtenidos uninominalmente se restan de los escaños obtenidos en la circunscripción plurinominal. El remanente se adjudica a la lista plurinominal. Si el número de diputados uninominales de un partido es mayor al que le corresponde proporcionalmente, este partido se queda con el excedente. La diferencia con el número de diputados de la circunscripción se cubre restando un diputado del partido que tenga el cociente más bajo en la distribución por el método d'Hondt. Rige una barrera legal de 3% nacional.
Brasil	27 plurinominales: 70/1, 53/1, 46/1, 39/1, 31/1, 30/1, 25/1, 22/1, 18/1, 17/2, 16/1, 12/1, 10/2, 9/1, 8/11 Según constitución mínimo de 8 y máximo de 70.	Un voto. Lista cerrada y no bloqueada; el elector puede votar por un candidato o por una lista. Puede votar en blanco.	Cociente electoral (votos válidos divididos por el número de escaños, redondeándose a uno la fracción superior al medio), número de votos recibidos por una lista es igual a la suma de votos nominales de partido y votos de lista. Escaños restantes: método de la media mayor. Adjudicación dentro de las listas según orden de votación de sus candidatos.

CUADRO XVI. 3. *Sistemas electorales... (continuación)*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
Chile	60 binominales.	Un voto. Lista cerrada y no bloqueada.	Mayoría relativa. Obtienen los dos escaños las dos listas más votadas, siempre que el partido más votado no obtenga más del doble de la votación del segundo partido. En este caso, la lista mayoritaria obtiene los dos escaños. Dentro de la lista decide la mayoría de votos.
Colombia	33 plurinominales: 25/1, 19/1, 14/1, 6 a 10/6, 3 a 5/12, 2/12	Un voto. Lista de partido cerrada y bloqueada o, alternativamente lista semiabierta con voto preferencial opcional.	Cociente electoral simple, en los distritos binominales, método d'Hondt en los plurinominales. Barrera legal: 50% del cociente electoral
Costa Rica	7 plurinominales: 21/1, 10/1, 6/2, 5/2, 4/1	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor y subcociente (50% del cociente electoral).
Ecuador	22 o 21 + prorrateo circunscripciones:18/1, 14/1, 8/1, 5/3, 4/4, 3/8, 2/3.	Tantos votos como diputados a elegir en una circunscripción, voto personal	Método d'Hondt (dentro de un sistema mayoritario).
El Salvador	Un distrito nacional con 20 escaños, 14 distritos plurinominales con total de 64 escaños: 16/1, 6/1, 5/2, 4/2, 3/8.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor.
Guatemala	Un distrito nacional con 31 escaños, 1 distrito uninominal y 22 plurinominales: 19/1, 11/1, 10/1, 9/2, 8/1, 7/1, 6/1,5/2,4/3, 3/7, 2/2.	Dos votos: para lista nacional (vale la votación presidencial, primera vuelta) y listas departamentales, ambas cerradas y bloqueadas.	Cifra repartidora.

CUADRO XVI. 3. *Sistemas electorales... (continuación)*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
Honduras	2 uni y 16 plurinominales 23/1, 20/1,6 a10/8, 2 a 5/6.	Un voto. Lista cerrada y bloqueada.	Cociente electoral simple. Escaños restantes: método del resto mayor.
México	Dos partes: *a)* 300 circunscripciones uninominales y *b)* 5 circunscripciones plurinominales para 200 diputados. Topes de representación: *a)* ningún partido puede obtener más de 60% de los escaños. *b)* 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor.	Un voto para la candidatura individual y para la distribución de los mandatos proporcionales. Listas cerradas y bloqueadas.	*a)* Mayoría relativa; *b)* Sólo participan en la distribución de los escaños los partidos que obtienen 2% de la votación. Cociente electoral rectificado es igual a los votos efectivos (votos válidos sin votación para los partidos con menos de 2%) divididos por escaños más dos. Escaños restantes: primero, cociente electoral de unidad es igual a los votos efectivos descontando votos utilizados en el procedimiento anterior dividido por escaños restantes; segundo, regla del resto mayor, participando sólo los partidos que obtuvieron escaños en los procedimientos anteriores.
Nicaragua	20 nacionales, 70 distritales: 19/1, 6/3, 4/1, 3/6, 2/5, 1/1.	Dos votos: uno para la lista nacional y otro para la lista distrital. Lista cerrada y bloqueada.	En el distrito nacional y los distritos de más de dos escaños: cociente electoral simple; escaños restantes: método de la media mayor; en los distritos uni y binominales: cociente electoral más uno.
Panamá	26 uninominales y 14 plurinominales: 6/1, 5/2, 4/3, 3/1, 2/7.	Un voto. Candidatura individual en los distritos unino-	Mayoría relativa y en los distritos plurinominales, con más de dos

CUADRO XVI. 3. *Sistemas electorales... (continuación)*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
		minales y lista cerrada y no bloqueada en los plurinominales; en estos últimos, el elector tiene tantos votos como diputados a alegir y vota por candidatos.	escaños: cociente electoral simple y medio cociente electoral para los aún no elegidos, o sea los candidatos (y no las listas; candidatos pueden presentarse en varias listas); escaños restantes: método del resto mayor. Dentro de las listas ganan los candidatos más votados.
Paraguay	4 uni y 14 plurinominales: 17/1, 13/1, 6/2, 5/1, 4/2, 3/2, 2/4, 1/4. En total 80 diputados.	Un voto. Lista cerrada.	Método d'Hondt.
Perú	120 diputados: uno uninominal y 24 plurinominales: 35/1, 7/1, 6/1, 5/7, 4/2, 3/4, 2/8.	Voto de lista con voto preferencial opcional para dos candidatos de su preferencia. Lista cerrada.	Cifra repartidora (d'Hondt). Dentro de las listas deciden los votos preferenciales.
República Dominicana	19 binominales y 28 plurinominales: 8/1, 6/2, 5/5, 4/7, 3/13.	Voto único para Cámara de Diputados y Senado. Lista cerrada, voto preferencial.	Método d'Hondt.
Uruguay	19 plurinominales (1994): 45/1, 13/1, 3/7, 2/10 (mínimo constitucional: 2).	Un voto. El votante vota por una lista de candidatos, cuyo orden interior no puede variar.	Tres escrutinios: *a)* a nivel de circunscripción: cociente electoral simple; *b)* a nivel nacional: método d'Hondt; se adjudican todos los escaños; *c)* se restan los escaños distritales ya ortogados de los adjudicados a nivel nacional; estos escaños restantes se adjudican por la "Tabla de cocientes decrecien-

CUADRO XVI. 3. *Sistemas electorales... (conclusión)*

País	*Circunscripciones*	*Candidatura/ votación*	*Procedimiento de adjudicación*
			tes" y demás reglas constitucionales.
Venezuela	Dos tipos: uninominales (60% de los escaños) y 24 plurinominales (40%). Los distritos tienen 3 diputados, más uno por cada 1.1% de la población.	Dos votos: uno para las candidaturas uninominales (en distritos uni o plurinominales, o sea tantos votos como diputados por elegir por vía uninominal; otro para las listas plurinominales, que son cerradas y bloqueadas.	Representación proporcional personalizada: a nivel uninominal: mayoría relativa; a nivel de circunscripción plurinominal método d'Hondt. Los escaños obtenidos en distrito uninominal se restan de los escaños de circunscripción plurinominal alcanzados por los partidos. La diferencia se llena con los candidatos de la lista según el orden de su postulación. Si el número de escaños uninominales de un partido es mayor del que le corresponde, el partido mantiene este número y se sustrae el equivalente de escaños proporcionales utilizando los últimos cocientes de la fórmula d'Hondt.

punto de referencia usado (en el caso de Brasil, por ejemplo, se incluyen los votos válidos y los votos en blanco). Junto con el método del cociente electoral, por lo general se utiliza la regla del resto o residuo mayor para la asignación de los mandatos restantes; en el caso de Brasil, la regla de la media mayor.

Las barreras legales son casi desconocidas en América Latina. Las únicas excepciones son: *1)* Argentina, que tiene una barrera legal del 3% en el nivel distrital, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 era 8%). La barrera legal es tan baja que sólo puede tener un significado de

hecho en una circunscripción electoral (con 35 diputados). *2)* Bolivia, que desde la reforma de 1996 tiene una barrera legal de 3% en el nivel nacional. *3)* México, cuya barrera legal nacional y para participar en la asignación de los escaños de representación proporcional era de 1.5%, hasta que se incrementó con la reforma de 1996 a 2% de la votación nacional. Cabe añadir una pecularidad, que consiste en topes de representación introducidos en el sistema segmentado mexicano en las reformas de 1986 y 1996. En 1986 se fijó un tope de representación de 70% de los escaños, que se redujo en 1993 a 65% y en 1996 a 60% de los escaños. En 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 porcentaje de la votación nacional emitida en su favor. Este tope de sobrerrepresentación no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en las circunscripciones uninominales, obtenga un porcentaje de escaños del total de la Cámara superior a los ocho puntos porcentuales de su votación nacional.

6.3. Sistemas electorales de los senados

Respecto a los sistemas electorales de los senados, destaca la tendencia hacia sistemas de representación mayoritaria. En la República Dominicana se vota según el sistema de mayoría relativa tal cual. Tres países, Argentina, Bolivia y México, aplican el sistema de mayoría con representación minoritaria, al que México ha añadido en su reforma de 1996 un elemento proporcional. Por otra parte, llama la atención que en dos países, Colombia y Paraguay, se vota en una circunscripción nacional única, o sea, con un sistema proporcional puro. Los elementos técnicos de los distintos sistemas electorales para los senados se resumen en el cuadro XVI.4.

7. Los efectos de los sistemas electorales

7.1. Criterios de valoración

Para la evaluación de los sistemas electorales, es conveniente aplicar criterios que tomen en cuenta las demandas funcionales que se les plantean generalmente. Estos son (véase detalladamente Nohlen, 2004: 147 y ss.):

a) Representación. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, en términos de que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente, las minorías y las mujeres; por otro lado, representación justa, es decir, una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. El parámetro de medición empírica de una representación adecuada es el grado de proporcionalidad entre votos y escaños. Desviaciones demasiado pronunciadas de la proporcionalidad suelen considerarse problemáticas.

b) Concentración y efectividad. En el proceso electoral se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas, de tal manera que de éstas resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones son entendidas como un acto de formación de la voluntad política y no sólo como una forma de copiar o de medir las opiniones de la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: *1)* el número o, mejor dicho, la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; *2)* la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento, base de un gobierno estable. Los sistemas multipartidistas, que a menudo coinciden con gobiernos inestables, son vistos normalmente como problemáticos. Por consiguiente, este criterio abarca asimismo el de la efectividad del sistema electoral. El

CUADRO XVI.4. *Sistemas electorales de América Latina: senados*

País	*Periodo electoral*	*Escaños y circunscripciones*	*Modalidad de voto y fórmulas electorales*
Argentina	6[a]	Tres por provincia más Buenos Aires (plus vicepresidente, sin derecho a voto), renovación parcial por tercios de las provincias cada tres años	Dos escaños para el partido más votado, Uno para la primera minoría
Bolivia	5	Tres por departamento	Dos escaños para el partido más votado, Uno para la primera minoría

[a] Renovación por tercios cada dos años.

CUADRO XVI.4. *Sistemas electorales de América Latina... (conclusión)*

País	*Periodo electoral*	*Escaños y circunscipciones*	*Modalidad de voto y fórmulas electorales*
Brasil	8[b]	Tres por estado, renovación parcial de un tercio y dos tercios cada cuatro años, las circunscripciones son uni o binominales	Un voto por escaño a llenar; mayoría relativa o los dos candidatos más votados
Chile	4	19 circunscripciones binominales (plus senadores nombrados)	Las dos más altas mayorías, salvo que la primera mayoría recibe más del doble
Colombia	4	100 más dos para comunidades indígenas, listas cerradas y bloqueadas	Circunscripción nacional única; método d'Hondt barrera legal de 2%
México	6[c]	32 circunscripciones trinominales	Dos escaños para el partido más votado, uno para la primera minoría; lista adicional de 32, representación proporcional
Paraguay	5	45 (30 suplentes)	Circunscripción única nacional, listas cerradas, método d'Hondt
República Dominicana	4	30 uninominales, voto único para diputados y senadores	Sistema de mayoría relativa
Uruguay	5	30 (plus vicepresidente con derecho a voto)	Voto simultáneo, circunscripción única nacional, lista cerrada y no bloqueada, d'Hondt

[b] Renovación por tercios cada cuatro años (un tercio o dos tercios alternativamente).
[c] Renovación por tercios cada tres años.

parámetro de la efectividad de un sistema electoral es qué tanto contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político. A menudo se teme que una reforma del sistema electoral en dirección a la representación proporcional conlleve inestabilidad política. Esto no sucede necesariamente. La introducción de elementos proporcionales en el sistema electoral puede instrumentarse de tal forma que no sólo no se reduzca la estabilidad gubernamental, sino que se incremente a través suyo la legitimidad de la representación política y así la estabilidad política del sistema democrático. En todo caso, la *estabilidad gubernamental* es un valor en sí. Por supuesto, no todo gobierno estable es un buen gobierno, pero es altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

c) 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 un más o un menos en la posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector y, por cierto, en el marco de la alternativa entre el voto personalizado y el voto de partido o de lista. Esta alternativa se asocia con un más o un menos en relación, en conocimiento, en responsabilidad y en identificación entre electores y elegidos. El parámetro para medir una adecuada participación (en el sentido restringido) permitida por un sistema electoral, es la forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada, como por ejemplo bajo la forma de la lista cerrada y bloqueada, esto se interpreta como problemático.

d) Simplicidad. Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, efectividad y participación, conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer sólo uno de los criterios. Sin embargo, es válido el criterio de que el electorado comprenda cómo opera el sistema electoral y pueda, hasta cierto punto, prever cuáles serán los efectos de su voto.

e) Legitimidad. Este último criterio engloba todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación general del resultado de las elecciones y del sistema electoral; aun más: a la legitimidad de las reglas del juego de la democracia. Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con este criterio, puede ser el de observar si el sistema electoral sirve para unir o, por el contrario, para desunir a una sociedad.

Si observamos las reformas de los sistemas electorales parlamentarios en América Latina en la década de 1990, notamos cambios del tipo de sistema

electoral en cuatro países: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Conviene añadir Uruguay, por la reforma de su tradicional doble voto simultáneo, una reforma sin duda de mayor alcance. En los demás países se produjeron cambios en algunos elementos técnicos, en la cantidad de escaños del parlamento, en el prorrateo, en el grado de simultaneidad de las elecciones parlamentarias con las presidenciales. Considerando la totalidad de las reformas, se podría decir que la legislación electoral estuvo orientada hacia la profundización de la función de representación. Se observa también una mayor atención al criterio de participación. Sin embargo, no se mejoró de manera significativa la función de la efectividad del sistema electoral.

7.2. Efectos de los sistemas electorales parlamentarios

Veremos a continuación los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. Su especial interés proviene de la relación que a menudo se establece entre sistema electoral, tipo de sistema de partidos, capacidad de éste para generar mayorías parlamentarias unicolores o estables, y para darle estabilidad al gobierno y gobernabilidad al país. Se supone la existencia de esta relación incluso en el sistema presidencial, aun cuando esta forma de gobierno —en contraste con el sistema parlamentario— no hace depender al ejecutivo del parlamento, ni en su nombramiento ni en su acción política. Algunos politólogos sostienen que la representación proporcional es, en cierta forma, responsable de los problemas de estabilidad y eficiencia políticos que América Latina sufre desde hace décadas. Sostienen que la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina no es casual (Blais y Dion, 1990); y que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional es la peor de las posibles combinaciones, estableciendo el siguiente orden de puestos: sistema parlamentario y representación proporcional, sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario y, finalmente, sistema presidencial y representación proporcional (Lijphart, 1991).

Los efectos de los sistemas electorales pueden precisarse más fácil y directamente en el campo de la conversión de votos en escaños. ¿Cuán proporcionales son los resultados de este proceso de conversión? ¿Qué consecuencias tiene la conversión para la representación política? ¿Se excluye a algunos partidos por medio del sistema electoral? ¿Se dan mayorías par-

lamentarias para un partido político, lo que significa en el caso de los sistemas presidenciales una mayoría del presidente en el parlamento que facilitaría la gobernabilidad?

a) Respecto a la diferencia de porcentaje entre votos y escaños, y tomando como base la última elección parlamentaria (entre 1999 y 2003), en 11 de los 18 países la diferencia era inferior a cinco puntos porcentuales, y en ocho países incluso inferior a 3%. O sea, en estos casos se confirma el alto grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Bolivia (5.1), México (6.4) y República Dominicana (6.5) no se alejan mucho del valor de 5.0% escogido como punto separador. Mientras que para Chile y Ecuador resulta difícil el cálculo debido a alguna modalidad de su sistema electoral, sólo Panamá y Perú demuestran un alto grado de desproporcionalidad, Perú con un sistema proporcional y Panamá con uno funcionando en pequeños distritos. En términos generales, se cumple bien con la función de la representación.

b) En cuanto al efecto reductor, cabe afirmar primeramente que todos los sistemas electorales lo implican. Se trata, pues, de determinar su alcance o fuerza. Ésta puede identificarse mediante la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que alcanzan los partidos políticos, a través del número de los partidos (*elective party system*) que compiten en relación con el número de partidos que obtienen mandatos parlamentarios (*parliamentary party system*). Los efectos reductores, sin embargo, no sólo dependen del sistema electoral, sino también del sistema de partidos, cuya configuración no es determinada solamente por aquél. En algunos países, los cálculos respectivos son difíciles debido tanto a la débil estructuración del sistema de partidos como a las complicadas formas de las candidaturas (muchos partidos regionales, alianzas electorales distintas por circunscripción). En otros países, la complejidad de la estructura de los partidos (fraccionalismo interno) y el aprovechamiento distorsionador del sistema electoral por parte de los partidos políticos hacen difíciles estos análisis (Uruguay, Honduras). En Perú, por ejemplo, el sistema electoral fomentó las alianzas entre partidos para la competencia electoral, pero este efecto no condujo a la formación de grupos parlamentarios más concentrados. A esa escala, se escapó del posible efecto reductor del sistema electoral. Esta estrategia electoralista puede llevar a que el número de grupos parlamentarios sea mayor que el de los partidos presentados ante el electorado. En tal escenario partidista, se pierde el efecto reduccionista del siste-

ma electoral, efecto considerado por la teoría de los sistemas electorales como común a todos ellos. En términos generales, puede decirse que el comportamiento de los partidos políticos, su manera de utilizar los sistemas electorales en pro de sus estrategias de poder, influyen mucho en los efectos que ejercen los sistemas electorales. El efecto concentrador de un sistema electoral en la votación puede ser anulado por el factor en el escenario parlamentario. En otras palabras, no existe una relación causal lineal entre sistema electoral y sistema de partidos políticos.

El efecto reductor —que tampoco está determinado por el efecto de desproporcionalidad— es leve en Nicaragua y Honduras, también en Guatemala, coincidiendo, en los dos primeros casos, con una alta proporcionalidad y, en el tercero, sin embargo, con un efecto de desproporcionalidad. Es algo más fuerte en Ecuador y considerable en Costa Rica —aparejado con una alta proporcionalidad— y, con la reforma de 1986, también en Bolivia (la mitad de los partidos, o menos, obtiene un mandato). Donde resultó ser mayor ha sido en Venezuela, coincidiendo con la formación de un bipartidismo con alternancia en el gobierno, aunque denigrado en la opinión pública como partidocracia, antes de que sucumbiera en la década de 1990. Desde entonces, Venezuela es el ejemplo para el rápido traspaso de un sistema de partidos supuestamente estable hacia otro de tipo hegemónico con connotaciones políticas totalmente diferentes.

c) En lo que respecta a la formación de mayorías, un cálculo hecho sobre 111 elecciones parlamentarias entre 1970 y 2003 demuestra que un solo partido pudo alcancar 32 veces una mayoría absoluta. De estas mayorías, 18 eran naturales —el partido ganador recibió más de 50% de los votos— y 14 manufacturadas, resultantes del efecto mecánico mayoritario del sistema electoral. Mayorías absolutas se produjeron en 12 de los 18 países, lo que significa una dispersión considerable. Sólo Bolivia, Chile, Ecuador, México (a partir de la reforma de 1996), Panamá y Uruguay eludieron dicha situación. El porcentaje más bajo, pero suficiente para alcanzar la mayoría absoluta en el parlamento, fue de 34.6% (Guatemala, 1985). Los demás porcentajes se encontraron, en todos los casos, por encima de 40%. La concentración del voto en un solo partido alcanzó 53.9% en Nicaragua, 55.2% en Costa Rica, 56.4% en Colombia y 74.5% en Paraguay. Se confirma, ante todo, que los sistemas bipartidistas, o que se aproximan al bipartidismo (dos grandes partidos junto a numerosos partidos menores que no cuentan), forman un muy buen supuesto previo para el logro de mayorías parlamentarias absolutas por parte de un solo partido. Considerado mate-

máticamente, esto no es insólito, sino casi inevitable. Por eso, no debería sobrevalorarse el resultado, sobre todo en la versión —también existente en América Latina— de algunas situaciones bipartidistas coexistentes con sistemas de representación proporcional, cuyas elecciones arrojan inherentemente mayorías parlamentarias partidistas. Las 24 de las 32 mayorías que hay de este tipo se produjeron en sistemas bipartidistas virtuales o en sistemas bipartidistas efectivos.

Siguiendo con la idea de la concentración y su relación con mayorías unicolores, el sistema tripartidista (el que por número de partidos se aproxima más al bipartidista) constituye el caso contrario. El tripartidismo parece ser la garantía más segura para que un solo partido no alcance la mayoría parlamentaria, de manera relativamente independiente del sistema electoral. Como casos ilustrativos, mencionaremos Bolivia, República Dominicana (1990), Uruguay y México (a partir de la reforma de 1996), debiendo destacarse que los procesos de cambio en los sistemas de partidos en estos tres últimos países han coincidido con la pérdida de la capacidad de dichos sistemas para producir mayorías parlamentarias partidarias. Pese al intento de abrir el bipartidismo tradicional, Colombia no siguió un camino similar y conservó la vocacion mayoritaria de su sistema de partidos. El caso peruano es diferente dada la continua variación de la competencia partidaria. Allí, la formación de mayorías parlamentarias dependía en la década de 1980 de la forma en que el espectro partidario se presentaba a las elecciones. En concreto, si la izquierda lograba crear una alianza, el sistema de partidos se aproximaba, en ese caso, al sistema tripartidista en la estructura competitiva de las elecciones. Por cierto, en el caso peruano es muy importante considerar el factor de la volatilidad electoral, que en este país adquirió dimensiones extraordinarias, contribuyendo así a lo que se ha descrito como "colapso de un sistema de partidos" (Tanaka, 1998). Con posterioridad al autogolpe de Alberto Fujimori, su partido Cambio 90/Nueva Mayoría logró dos veces la mayoría absoluta de los votos y, por supuesto, de los escaños (1992 y 1995).

Finalmente, tomaremos en cuenta la fragmentación como propiedad del sistema de partidos. Observamos que el multipartidismo —incluso con representación proporcional— no impide la formación de mayorias parlamentarias absolutas. Brasil, Perú y, especialmente, Guatemala demuestran incluso la coincidencia entre representación proporcional, alta volatilidad y mayoría unicolor absoluta. Desde un ángulo comparativo, estas observaciones empíricas nos llevan a postular dos tesis respecto a los sistemas tripar-

tidistas y multipartidistas. En sistemas tripartidistas bien estructurados, con volatilidad escasa, resulta muy difícil para un solo partido alcanzar la mayoría en elecciones parlamentarias. Por el contrario, en sistemas multipartidistas no muy estructurados, con alta volatilidad, la formación de mayoría por un solo partido resulta posible, incluso más probable que en un sistema tripartidista. Así, la volatilidad ejerce una función de variable que interviene con evidente incidencia en la relación entre la configuración del sistema de partidos (bi, tri o multipartidismo) y su capacidad de producir mayorías monocolores o estables en apoyo a la acción del gobierno.

Mas allá de las estructuras de los sistemas de partidos y de la volatilidad del voto, la formación de mayorías absolutas por un partido obedece también a tendencias históricas en el comportamiento electoral. Dichas tendencias tienen que ver con el desarrollo de la cultura política, con la aparición de nuevas fuerzas sociales y nuevas líneas de conflicto, así como con el grado de satisfacción con la democracia y el desempeño de los gobiernos alternantes. Un dato es muy indicativo: en las últimas elecciones (entre 1999 y 2003), el partido más votado ganó sólo dos veces más de 40% de los votos, siete veces entre 30 y 40%, cinco veces entre 20 y 30% y tres veces menos de 20% de los votos. Comparado con los datos de los dos decenios anteriores, los sistemas de partidos de América Latina han perdido continuamente su habilidad para formar mayorías unicolores, si bien los sistemas electorales no han cambiado, de manera que este factor no puede explicar tal hecho. Estos resultados probablemente tienen que ver con los problemas de funcionamiento de las democracias en la región respecto a sus desempeños económicos y sociales, pero merecen ser analizados más a fondo respecto a sus causas y consecuencias.

Los efectos de los sistemas proporcionales sobre los sistemas de partidos en América Latina se resumen de la siguiente forma:

- Los sistemas electorales ejercen en general un efecto moderado en este continente, sea desproporcionador (sobre la relación entre votos y escaños) o reductor (sobre el número de partidos). De esta manera influyen, sin duda, en los sistemas de partidos, sin llegar a determinar su estructura de manera exclusiva y tajante.
- La capacidad del sistema electoral de estructurar el sistema de partidos no sólo depende de su efecto de desproporcionalidad y reductor, sino también de la configuración de este último. Dicho de otro modo, el formato del sistema de partidos afecta la incidencia que tiene el sistema

electoral. Esto se aprecia de manera especialmente clara cuando la configuración de aquél cambia debido a factores externos a éste. Una variable muy importante es la volatilidad electoral, la cual, gracias a factores institucionales (la no reelección, la falta de partidos bien estructurados) y a factores de cultura y conducta políticas (el personalismo, el desgaste político, etc.) resulta frente a los países altamente industrializados bastante alta en América Latina.

- La capacidad de los sistemas de partidos para producir mayorías monocolores, fenómeno vinculado a la gobernabilidad democrática, parece en declive. Mientras que en la década de 1980 tal capacidad era similar al promedio de resultados de series de elecciones de mayor ámbito y de más larga data, lo cual desautorizó la crítica a la representación proporcional y su falta de apoyo a la gobernabilidad en el presidencialismo latinoamericano, esta evolución negativa hizo reabrir el debate sobre reformas institucionales tendientes a mejorar la gobernabilidad democrática por medio de la representación política.

8. La interrelación de las elecciones

Debido a la pecularidad de América Latina en cuanto a la existencia de sistemas presidenciales que incluyen dos órganos surgidos de la votación popular (el ejecutivo y el legislativo), y dada la importancia de la variable presidencialismo para la estructura de los sistemas de partidos, antes de analizar los sistemas electorales presidenciales vamos a considerar la interrelación entre las elecciones parlamentarias y presidenciales.

El punto central se refiere a si éstas se realizan simultáneamente y, en ese caso, cuál es el grado de intensidad de dicha coincidencia. Al respecto, distinguimos tres grados: baja simultaneidad (cuando se llevan a cabo en el mismo día), simultaneidad mediana (cuando se sufraga con la misma boleta), alta simultaneidad (cuando el elector emite un solo voto). El cuadro XVI.5 ofrece información sobre esta interrelación en los países latinoamericanos. Como se desprende del cuadro, hay coincidencia de fechas entre elecciones presidenciales y parlamentarias en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Las únicas excepciones rígidas son Brasil, Colombia y, recientemente, República Dominicana. En cuanto a la boleta electoral, en cuatro países el único voto del cual dispone el elector cuenta para las dos decisiones que hay que tomar. Este alto grado de simultaneidad puede pro-

CUADRO XVI.5. *Elecciones presidenciales y parlamentarias en América Latina: su relación a través del voto*[a]

País	*Elección simultánea*	*Boleta única*	*Voto único*
Argentina	Sí (no, respecto a la renovación parcial)	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí[a]
Brasil	No	No	No
Chile	No[b]	No	No
Colombia	No	No	No
Costa Rica	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No
El Salvador	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No (sí, respecto a 25% de los diputados)
Honduras	Sí (salvo elecciones intermedias)	Sí	Sí
México	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No
Perú	Sí	Sí	No
República Dominicana	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No

[a] Salvo escaños uninominales (primer voto)
[b] A partir de 2005: Sí.
FUENTE: Nohlen, 2005: 23 y ss.

vocar efectos de arrrastre de la votación presidencial sobre la elección parlamentaria.

Un punto vigente en esta discusión es determinar si la relación actual debe mantenerse o alterarse. Ciertamente, este aspecto tiene importancia para el efecto estructurador que los diversos tipos de elecciones implican. Con fines heurísticos y en términos muy generales, puede constatarse que, a mayor simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión sobre la elección presidencial —la más importante en el presidencialismo— en la decisión del electorado sobre la elección parlamentaria. Las situaciones que no se sujetan a esta regla deben (y, por lo tanto, pueden) explicarse separadamente.

La relación es compleja y sutil. En un primer plano, se trata ante todo de saber cómo les va a los partidos en la votación misma. Con mayor grado de simultaneidad, ¿un buen candidato presidencial atrae más votos a un partido en la elección parlamentaria? Pero esta pregunta no debiera ser la decisiva. Se trata, en último término, del efecto estructurador que esta relación reviste en la situación decisoria del elector, de los partidos (internamente) y en el sistema de partidos, así como en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Estos diversos niveles pueden ser afectados por el solo *timing* de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y, más allá de la cuestión de los posibles efectos de, por ejemplo, la igual o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), está el problema de cuál es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución respectiva en cuanto a las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad de desempeño gubernamental frente a las demandas políticas al sistema de gobierno, es decir: la gobernabilidad.

9. Los sistemas electorales presidenciales

Ahora estudiaremos los sistemas electorales destinados a elegir los presidentes. El cuadro XVI.6 ilustra semejanzas y diferencias. La semejanza mayor existe en la prohibición de la reelección directa de un presidente (véase el capítulo XV sobre la reelección en esta misma obra).

El periodo para el cual son electos los presidentes en América Latina dura cuatro años (nueve casos) o cinco (ocho casos). Sólo en tres casos, México, Nicaragua y Chile, se elige presidente para seis años, cambiándose en el caso de Chile la norma constitucional de ocho años y la práctica

política anterior de cuatro años (véase el capítulo VII sobre los órganos electivos en esta obra). Desde la abolición de la elección presidencial indirecta mediante el colegio electoral en Argentina en 1994, la elección directa del presidente es hoy la regla sin excepción.

En cuanto al sistema electoral propiamente dicho, en la elección popular, hasta hace poco, las más de las veces bastaba la mayoría relativa de las preferencias. En 2005 quedan sólo cinco países que siguen votando con este sistema: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. En algunos países, la regla de la mayoría relativa ha sido ampliada por el requisito de que el candidato vencedor cumpla con una votación mínima. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar al menos 40% de los votos emitidos. Asimismo, Argentina, Ecuador y Nicaragua introdujeron este tipo de requisito. En Argentina se exige la mayoría de 45% de los votos válidos o 40%, si además existe una diferencia mayor de 10 puntos de porcentajes sobre el candidato que le sigue en número de votos. En Nicaragua se pide 45% de los votos válidos. En nueve de los 18 países, se exige la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de votos emitidos o de votos válidos es algo que a veces se discute). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En ocho casos, los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia decide el Congreso, hasta la reforma de 1993, con la pecularidad de que el Congreso tenía que decidir entre los tres candidatos más fuertes. A partir de las elecciones de 1997, el Congreso elige entre los dos candidatos con mayor número de votos y, en caso de empates continuos, se proclama electo el candidato que hubiera logrado la mayoría relativa en la elección popular (véase cuadro XVI.6).

Existen varios criterios para evaluar los sistemas electorales presidenciales. Los más importantes son la legitimitad y la eficiencia. Respecto al sistema mayoritario, éste, por un lado, ofrece un mayor grado de legitimidad para el ganador electoral debido al apoyo mayoritario que alcanza por lo menos en la segunda vuelta. Por otro lado, en la primera vuelta de un sistema mayoritario, el elector es libre de votar conforme a su preferencia real, lo que puede promover una gran dispersión de los votos y fomentar la fragmentación del sistema de partidos políticos. Estos efectos pueden influir en la gobernabilidad, especialmente en el caso de que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebren simultáneamente y los candidatos presidenciales figuren como los competidores más visibles de los par-

CUADRO XVI.6. *La elección presidencial en América Latina**

País Constitución	*Mayoría exigida*	*Vueltas electorales posteriores*
Argentina 1994	Mayoría de 45% de los votos afirmativos o 40%, si además hay una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos.	Segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas.
Bolivia 1994	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre dos candidatos con mayor número de votos. En caso de empate, se repetirá la elección dos veces. De persistir el empate, se proclama electo el candidato que hubiera logrado la mayoría simple en la elección general.
Brasil 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos candidatos con mayor número de votos.
Colombia 1991	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos candidatos con mayor número de votos.
Costa Rica 1949	Mayoría de votos que exceda 40% del total de votos válidos.	Segunda vuelta entre dos nóminas con más votos.
Chile 1993	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos candidatos con mayor número de votos.
República Dominicana 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos candidatos con mayor número de votos.
Ecuador 1998	Mayoría de votos que exceda 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto al segundo candidato más votado	Segunda vuelta entre dos candidatos con mayor número de votos.
El Salvador 1983	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos partidos o coaliciones de partidos que hayan obtenido mayor número de votos.

* Datos hasta mitad de 2005.

CUADRO XVI.6. *La elección presidencial en América... (conclusión)*

País Constitución	*Mayoría exigida*	*Vueltas electorales posteriores*
Guatemala 1985	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con las dos más altas mayorías relativas.
Honduras 1982	Mayoría relativa	
México 1917	Mayoría relativa	
Nicaragua 1995	Mayoría relativa (con lo menos 40% de los votos)	Segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
Panamá 1983	Mayoría relativa	
Paraguay 1992	Mayoría relativa	
Perú 1993	Mayoría absoluta (los votos nulos o en blanco no se cuentan)	Segunda vuelta entre los candidatos con dos más altas mayorías relativas.
Uruguay 1996	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta
Venezuela 1999	Mayoría relativa	

tidos en su lucha por conseguir escaños parlamentarios. Esto implica que el proceso que resulta en una mayoría absoluta del candidato vencedor no se ve acompañado de un efecto similar respecto al sistema de partidos políticos. En contraste, del sistema de mayoría relativa se dice que tiende a concentrar los votos en pocos candidatos en la primera y única vuelta, demostrando un efecto concentrador colateral sobre el sistema de partidos (Lijphart, 1994: 15). Aunque estos efectos son de díficil comprobación empírica debido a la presencia de otros factores que intervienen en la relación, varios indicadores señalan que las diferentes fórmulas electorales en la elección presidencial tienen un efecto similar a lo que sostenía M. Duverger (1951) en su estudio pionero sobre los efectos de los sistemas electorales parlamentarios sobre los sistemas de partidos. Por otra parte, se confirma que hay un cierto *trade off* entre legitimidad y eficiencia/gobernabilidad y que la opción por ésta u otra fórmula electoral se reduce de alguna mane-

ra a la opción entre una u otra función. Sin embargo, el sistema de mayoría relativa con mínimo de votación equivale a una opción que acumula ambos efectos. Puede incentivar la concentración del voto en la primera vuelta, que puede resultar ser la única siempre y cuando el candidato mayormente votado sobrepase el quórum del porcentaje mínimo, lo que le concedería un apoyo masivo y, así, el requerido grado de legitimidad.

Comparando los efectos empíricos de los diferentes sistemas electorales presidenciales desde la redemocratización, Payne *et al.* (2002: 74) encontraron que el vencedor electoral promedio en el sistema de mayoría relativa recibió 49.5%, aplicando un sistema de mayoría absoluta en la primera vuelta alcanzó 41.0%, mientras que empleando un sistema de mayoría relativa con votación mínima consiguió 49.1% de los votos. En cinco países con sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor promedio recibió un porcentaje de votos superior a 50%, mientras que en Bolivia (31.1%), Ecuador (28.0%) y Guatemala (37.1%) el apoyo electoral recibido por el candidato más votado en la primera vuelta del sistema mayoritario era especialmente bajo. En términos generales, se concluye que el sistema de mayoría relativa está asociado a una menor cantidad de candidatos competidores con posibilidades de éxito, así como a una menor cantidad de partidos exitosos. Sin embargo, comparando los resultados en países que cambiaron el sistema electoral presidencial en una u otra dirección (Argentina, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), las diferencias de salida que observamos han sido tan decisivamente influidas por otros factores que resulta difícil establecer una relación general. Por otra parte, como sostienen Payne *et al.* (2002: 71), los países en los que concurren muchos partidos y se presentan muchos candidatos presidenciales, son aquellos que prefieren un sistema electoral de doble vuelta. Así, se confirma la relación circular entre el sistema electoral y el sistema de partidos que he defendido en mis estudios anteriores acerca de los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos políticos (véase Nohlen, 2004).

XVII. SISTEMAS ELECTORALES SUBNACIONALES*

José Molina

1. Introducción

Los estudios sobre sistemas electorales comparados en América Latina, como sería de esperarse, han tendido a concentrarse en el ámbito nacional (Nohlen, 1993; Jones, 1993; Nohlen, 1991, Nohlen, 2005). Los trabajos que analizan los sistemas electorales municipales o regionales tienden a referirse a un sólo país, o a formar parte del análisis de procesos electorales concretos.

La ausencia de bibliografía justificaría por sí sola un estudio comparativo de los sistemas electorales subnacionales latinoamericanos, ya que nos permitiría tener una visión de conjunto y determinar si hay o no una tendencia predominante en estos países que pueda caracterizarlos. Sin embargo, no es la única razón. En el ámbito subnacional se efectúa un número significativo de elecciones, y si bien en general las mismas no despiertan en la población el mismo interés que las elecciones nacionales (Milbrath y Goel, 1977: 139), son política y socialmente muy importantes. Por otra parte, en el estudio de los sistemas electorales tiene interés analizar la relación que exista entre los sistemas electorales nacionales y subnacionales: ¿tienden a ser iguales?, ¿presentan los sistemas subnacionales rasgos específicos que los diferencien de los nacionales?, ¿son los sistemas subnacionales laboratorios de ensayo para cambios en el sistema electoral nacional?, ¿qué explica las diferencias?

Para este trabajo se ha hecho un estudio comparado de los sistemas electorales subnacionales de 18 países latinoamericanos (véase los cuadros

* En la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, este capítulo cubría hasta 1994. El autor agradece a Janeth Hernández por su colaboración en el trabajo original, y a Alonso Lujambio, José de Jesús Orozco, Mark P. Jones, René Mayorga, Ileana Aguilar y Dieter Nohlen por la información aportada para la realización de esta actualización.

XVII.3 al XVII.6). Se examinan los sistemas utilizados para las elecciones municipales o locales y las de autoridades estaduales, provinciales o regionales. Es decir, dentro de lo subnacional se consideran dos ámbitos: el municipal y el regional, ambos presentes en América Latina. Todos los países tienen elecciones municipales, pero, sólo ocho eligen gobiernos regionales que abarcan todo su territorio.[1] Esta circunstancia aconseja hacer énfasis, para el análisis comparado, en los sistemas electorales municipales. A esta escala, dada su extensión universal en América Latina, es posible intentar extraer conclusiones sobre la tendencia subcontinental en cuanto al sistema electoral y respecto a sus relaciones con los sistemas electorales nacionales. Ésta es la línea seguida en el artículo. En las dos próximas secciones se considerarán los sistemas electorales municipales de los países latinoamericanos, primero en lo que respecta al poder ejecutivo (alcalde, intendente, presidente municipal) y luego al poder legislativo u órgano deliberante (concejo, ayuntamiento). También se dedica una sección a los sistemas electorales regionales (estaduales, provinciales). En la sección final las conclusiones se dirigen a extraer del análisis las tendencias comunes en cuanto a los sistemas electorales subnacionales, con la finalidad de precisar si puede hablarse de rasgos propios de lo subnacional en relación con lo nacional y de señalar las causas que explican estas diferencias. Igualmente se considerará en las conclusiones si los hallazgos del trabajo en esta materia brindan apoyo a las hipótesis que más adelante plantearemos en relación con las posibles diferencias entre los sistemas electorales nacionales y los factores que las explican.

De los dieciocho países analizados (véase el cuadro XVII.3), 16 establecen mediante legislación nacional sus sistemas electorales subnacionales. Es el mismo sistema para todos los municipios o para todos los estados, departamentos, regiones o provincias. En estas 16 repúblicas puede propiamente hablarse de un sistema electoral local o regional único, respecto al cual pueden establecerse comparaciones con las otras. En los otros dos países, Argentina y México, como parte de su sistema federal de gobierno,[2] la legislación electoral municipal y regional se decide en forma descentralizada en cada provincia o estado, de modo que en teoría podría haber múltiples

[1] Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Nicaragua elige gobiernos para regiones autónomas específicas: los Consejos Regionales de la Costa Atlántica en Nicaragua, pero estos no abarcan sino una parte restringida del territorio.

[2] En los otros países con sistema de gobierno federado (Brasil y Venezuela), la legislación electoral es competencia del poder central.

sistemas electorales (Jackisch, 1993: 191; Woldenberg, 1992: 121; Jones, 1997). Sin embargo, en algunos aspectos hay una tendencia dominante u homogénea en cuanto a los sistemas electorales municipales y regionales, es esta tendencia la que registraremos en la medida en que hayamos tenido disponible la información, de modo que sea posible la comparación con el resto de Latinoamérica.

Como parte importante del trabajo se refiere a la comparación de los sistemas electorales subnacionales con los nacionales, es imprescindible comenzar señalando las características de los sistemas electorales nacionales tanto para el ejecutivo, como para el legislativo. Los cuadros XVII.1 y XVII.2 ofrecen esta información.[3] Los ámbitos de gobierno nacional y subnacional presentan diferencias de naturaleza tal que harían esperar también variaciones en sus sistemas electorales. Como es sabido, los sistemas electorales afectan básicamente tres dimensiones del sistema político mediante su influencia en los procesos electorales y los sistemas de partidos: representatividad, gobernabilidad y participación ciudadana (Payne *et al.*, 2003: 92). A su vez, mediante su efecto en estas tres variables tienden igualmente a afectar la legitimidad del sistema político (Molina, 2000). Las elecciones subnacionales tienen una incidencia menor que las nacionales sobre la legitimidad y la gobernabilidad global del sistema político, y por ello sería de esperar que en ellas los sistemas electorales adoptaran menores exigencias en cuanto a la primera y favorecieran en mayor medida que los sistemas electorales nacionales la representatividad.

En cuanto a la legitimidad, ha habido en América Latina una tendencia progresiva a la introducción de la elección por mayoría absoluta o mayoría relativa especial[4] del presidente de la república (véase el cap. XVI de esta misma obra), lo que ha perseguido, entre otros objetivos, reforzar las condiciones de legitimidad del presidente y evitar la victoria de candidatos extremistas de apoyo pequeño y amplio rechazo. Se asume que la legitimidad precaria que sería consecuencia de una elección con un apoyo popular relativamente bajo, disminuiría gravemente la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político (Molina, 2000). Igualmente, la elección para la

[3] La información sobre sistemas electorales nacionales se toma de los cuadros presentados por Dieter Nohlen en esta misma obra (cap. XVI), de las constituciones y leyes electorales de cada uno de los países, y de los datos contenidos en Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, versión castellana de 2003.

[4] Se exige una "mayoría relativa especial" cuando se establece que puede ganarse en la primera vuelta, siempre que se supere una votación específica inferior a la mayoría absoluta. Por ejemplo, Costa Rica establece una mayoría relativa especial de 40% de los votos válidos.

presidencia de la república de un candidato extremista con apoyo pequeño y rechazo radical de la mayoría tendría altas posibilidades de resultar en una inestabilidad intensa y posiblemente en el quiebre de la democracia. Por el contrario, la elección de gobernadores y alcaldes por mayoría relativa, aun cuando en algunos casos resulte muy minoritaria o uno que otro sea extremista con rechazo mayoritario, no resultaría capaz de afectar la gobernabilidad global del sistema político ni conduciría a situaciones de inestabilidad que pusieran en peligro la democracia. Al mismo tiempo, la exigencia de mayoría absoluta y la posibilidad de una doble vuelta tiene costos elevados para países subdesarrollados. En consecuencia, sería de esperar que haya una diferencia notable entre el ámbito local y el nacional en el sentido de que en el primero la exigencia de una mayoría relativa debería ser mucho más frecuente que en el segundo, y nuestro análisis nos permitirá determinar si esta hipótesis es correcta.

También respecto al jefe del ejecutivo, en el ámbito nacional en América Latina, el sistema electoral ha reflejado tanto la necesidad de estabilidad por una parte, como el temor al excesivo personalismo y al abuso del poder para perpetuarse en él por parte de los presidentes. Se busca estabilidad y continuidad política con base democrática, es decir, cuando así lo desee la población, pero se teme procurarla utilizando la institución más difundida para ello en las democracias modernas: la reelección acompañada de periodos relativamente cortos. La reelección presidencial es la vía normal para asegurar la estabilidad y continuidad de políticas que la voluntad popular considera satisfactoria, pero el temor a los vicios antes señalados ha hecho que la misma sea rechazada en América Latina para la elección presidencial (véase el cap. XV de esta misma obra). Ya que por la naturaleza local o regional de las elecciones subnacionales los peligros de abuso de poder y caudillismo, aunque presentes, son más fáciles de controlar y causarían mucho menos daño al país en su conjunto, sería de esperar que en las elecciones subnacionales se aprovecharan con mayor frecuencia las ventajas de la reelección y, al mismo tiempo, que ésta se acompañara de periodos cortos que potenciaran el control popular sobre los gobernantes.

A causa del efecto que la gobernabilidad tiene sobre la estabilidad del sistema político, en lo nacional se tiende a procurar que el sistema electoral adoptado evite un excesivo fraccionamiento del poder legislativo y para ello es común en América Latina (véase el cuadro XVII.1) adoptar sistemas de orientación mayoritaria mediante la utilización de circunscripciones pequeñas (uno a cinco escaños) y umbrales o barreras electorales. De esta manera,

CUADRO XVII.1. *Sistemas electorales legislativos nacionales en América Latina (Cámara Baja o única)*

País	*Duración del mandato*	*Principio de representación predominante*	*Forma de candidatura*	*Fórmula*	*Promedio de escaños por circunscripción*[a]	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*
Argentina	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5	No	Sí 3% Circunscripción	Sólo partidos políticos
Bolivia	5+	Proporcional (representación proporcional personalizada)	Lista cerrada y bloqueada + candidaturas nominales en circunscripciones uninominales*	D'Hondt* (mayoría relativa para candidatos nominales)	14	Sí* (50% de escaños)	Sí* 3% Nacional	Partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, pueblos indígenas*
Brasil	4 -	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	19	Sí	Sí Cociente electoral	Sólo partidos políticos
Chile	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas: binominales)	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt[b]	2	Sí	No	Partidos y grupos de electores independientes
Colombia	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Cerrada y bloqueada[c]	D'Hondt*	5	No[c]	Sí* Medio cociente	Partidos y grupos de ciudadanos

Costa Rica	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	8	No	Sí Medio cociente	Sólo partidos políticos
Ecuador	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Listas abiertas*	D'Hondt*	5	Sí*	No*	Partidos y candidatos independientes*
El Salvador	3	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	6	No	No	Sólo partidos políticos
Guatemala	4 -	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5	No	No	Sólo partidos políticos
Honduras	4	Proporcional	Listas cerradas y bloqueadas	Cociente natural y restos más altos	7	No	No	Partidos y grupos independientes

* Indica cambio desde 1994.
+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.
[a] Para efectos de este trabajo, dado que el promedio de escaños por circunscripción para cada país puede arrojar decimales, redondearemos hacia el número entero inferior los decimales hasta 0.49, y hacia el entero superior los decimales de 0.5 en adelante.
[b] La fórmula aplicada es equivalente a d'Hondt en circunscripciones binominales: las dos listas con las más altas votaciones obtienen los dos cargos, a menos que la primera doble a la segunda, en cuyo caso obtiene los dos cargos. Este procedimiento es exactamente equivalente a utilizar la fórmula d'Hondt en este tipo de circunscripciones.
[c] En Colombia, a partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

CUADRO XVII.1. *Sistemas electorales legislativos nacionales... (continuación)*

País	*Duración del mandato*	*Principio de representación predominante*	*Forma de candidatura*	*Fórmula*	*Promedio de escaños por circunscripción*[a]	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*
México	3	Mayoritario (segmentado)	300 escaños por candidaturas uninominales y 200 escaños por listas cerradas y bloqueadas	Mayoría relativa para escaños uninominales; y cociente natural con restos más altos para las listas	Uno para escaños uninominales 40 escaños de lista	Sí	Sí 2%	Sólo partidos políticos
Nicaragua	5 -	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	5	No	No	Sólo partidos políticos
Panamá	5	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	26 escaños para candidatos uninominales y 46 escaños en listas cerradas y no bloqueadas	Cociente natural y restos más altos[d]	2	Sí	Sí Medio cociente	Sólo partidos políticos
Paraguay	5	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	4	No	No	Partidos políticos y grupos independientes (movimientos políticos)
Perú	5	Mayoritario* (fórmula	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	5	Sí	No	Partidos y grupos de

		proporcional en circunscripciones pequeñas)						electores independientes
República Dominicana	4	Mayoritario (fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas)	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	3	No	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes
Uruguay	5	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	99	No	No	Sólo partidos políticos
Venezuela	5	Proporcional (representación proporcional personalizada)	Lista cerrada y bloqueada + candidatos nominales en circuitos uninominales y plurinominales	D'Hondt (mayoría relativa para candidatos nominales)	6	Sí 60% Escaños[e]	No	Partidos políticos y candidaturas independientes

* Indica cambio desde 1994.
+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.
[d] Como se toman en cuenta todos los votos válidos y se aplica la barrera de medio cociente para participar en la distribución por restos, pudieran aún quedar cargos sin distribuir. En ese caso se adjudican a los candidatos más votados aún no electos.
[e] El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se elevó a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 50% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

CUADRO XVII.2. *Sistemas electorales ejecutivos nacionales en América Latina*

País	*Duración mandato*	*Reelección inmediata*	*Elección directa*	*Mayoría exigida*	*Segunda vuelta*
Argentina	4	Sí	Sí	Relativa especial (45 o 40% con 10 puntos % de ventaja)	Sí
Bolivia	5+	No	Sí Sólo primera vuelta	Absoluta	No. Decide el Congreso entre los dos más votados
Brasil	4 -	Sí*	Sí	Absoluta	Sí
Chile	6	No	Sí	Absoluta	Sí
Colombia	4	No	Sí	Absoluta	Sí
Costa Rica	4	No	Sí	Relativa especial (40%)	Sí
Ecuador	4	No	Sí	Relativa especial (Absoluta o 40% + 10 puntos % de ventaja)	Sí
El Salvador	5	No	Sí	Absoluta	Sí
Guatemala	4 -	No	Sí	Absoluta	Sí
Honduras	4	No	Sí	Relativa	No
México	6	No	Sí	Relativa	No
Nicaragua	5 -	No	Sí	Relativa especial (40 o 35% con 5 puntos % de ventaja)	Sí
Panamá	5	No	Sí	Relativa	No
Paraguay	5	No	Sí	Relativa	No
Perú	5	No*	Sí	Absoluta	Sí
República Dominicana	4	Sí	Sí	Absoluta	Sí
Uruguay	5	No	Sí	Absoluta*	Sí*
Venezuela	6	Sí	Sí	Relativa	No

* Indica cambio desde 1994.
+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

aun cuando se utilicen fórmulas electorales de tipo proporcional, como la d'Hondt o del cociente natural y restos más altos, la proporcionalidad del resultado se ve fuertemente restringida, se tiende a excluir o subrepresentar a las fuerzas minoritarias y a facilitar la formación de mayorías parlamentarias que no representan la mayoría de los votos. Puesto que el ámbito local tiene una incidencia mucho menor que el nacional en la gobernabilidad del país, sería de esperar que hubiera menos restricciones a la proporcionalidad y que, por lo tanto, se le diera una alta prioridad a la representatividad. De ser esto así, deberíamos encontrar que los sistemas electorales locales tienden a ser más proporcionales, a utilizar circunscripciones de mayor tamaño y a hacer un uso menos frecuente de umbrales o barreras electorales.

2. Sistemas para la elección del poder ejecutivo municipal

Para el análisis comparado de los sistemas para la elección del jefe del poder ejecutivo o administración municipal en Latinoamérica (alcaldes, intendentes, presidentes municipales) hemos adoptado como variables definitorias las cinco utilizadas por Nohlen en referencia al poder ejecutivo nacional (Nohlen, 1993: 46): duración del mandato, reelección, elección directa o indirecta, mayoría exigida para ganar la elección, y que se disponga o no de una segunda vuelta de elección popular para el caso de que no se alcance la mayoría exigida en la primera vuelta.[5] El cuadro XVII.3 nos presenta las características de los sistemas electorales para la elección del jefe del poder ejecutivo local en cuanto a estas cinco variables.

El cuadro XVII.4 nos presenta el resultado de comparar el sistema electoral para los ejecutivos locales con el utilizado para los ejecutivos nacionales. La duración del mandato para los ejecutivos locales es de un mínimo de tres años (tres países) y un máximo de cinco (cuatro países), con la mayoría de los países (once) ubicados en cuatro años. El promedio para los 18 casos es ahora de cuatro años, similar al encontrado en 1994 que era

[5] Se recopiló información hasta febrero de 2004. Fuente básica de información fueron los análisis de los procesos y sistemas electorales aparecidos en el *Boletín Electoral Latinoamericano* hasta el año 2000, las publicaciones especializadas sobre cada país que aparecen citadas y la legislación electoral más reciente disponible en las páginas *web* de los organismos electorales de cada país, la página *web* de la Georgetown University, Political Data Base of the Americas: http://www.georgetown.edu/pdba/, y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral.

CUADRO XVII.3. *Sistemas electorales para jefes del ejecutivo del gobierno municipal*

País	*Duración mandato*	*Reelección inmediata*	*Elección directa*	*Mayoría exigida*	*Segunda vuelta*
Argentina[a]	4	Sí	Sí	Relativa	No
Bolivia	5+	Sí	Sólo la primera vuelta*	Absoluta*	El Concejo decide entre los dos más votados
Brasil	4	Sí	Sí	Relativa[b]	Sí para municipios con más de 200 000 electores.
Chile	4	Sí	Sí*	Relativa	No
Colombia	3	No	Sí	Relativa	No
Costa Rica	4	Sí	Sí	Relativa	No
Ecuador	4	Sí	Sí	Relativa	No
El Salvador	3	Sí	No Semidirecta	Relativa	No
Guatemala	4 -	Sí	Sí	Relativa	No
Honduras	4	Sí	No Semidirecta[c]	Relativa	No
México[d]	3	No	No Semidirecta	Relativa	No
Nicaragua	4 -	No*	Sí*	Relativa	No
Panamá	5	Sí	Sí	Relativa	No
Paraguay	5	No	Sí	Relativa	No
Perú	4+	Sí	No Semidirecta	Relativa*	No
República Dominicana	4	Sí	Sí	Relativa	No
Uruguay	5	Sí	Sí	Relativa	No
Venezuela	4	Sí	Sí	Relativa	No

* Cambio desde 1994.

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

[a] Argentina: los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales municipales en la República Argentina, tal como la aprecia el autor con base en información suministrada por Mark P. Jones de la Michigan State University en febrero de 2004, y la bibliografía disponible al respecto (Pírez, 1991: 328).

[b] Brasil: se exige mayoría absoluta en los municipios con más de 200 000 electores. Si ningún candidato a alcalde la alcanza, se va a una segunda vuelta. En los municipios con menos electores gana el candidato con la mayoría relativa (Sadek, 1992: 13).

[c] Honduras: "Se declara electo alcalde municipal el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos que favorecen a dicha lista el equivalente de un cociente electoral municipal" (Moncada, 1986: 243).

[d] México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para presidentes municipales en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio y por José de Jesús Orozco en marzo de 2004.

de 3.9 años.[6] El cambio respecto a aquel entonces es que ahora es más clara la preferencia por mandatos de cuatro años, y que han desaparecido los periodos menores de tres años o mayores de cinco. Como se aprecia en el cuadro XVII.4, en 11 países la duración del mandato es la misma que en el poder nacional, mientras que en siete es menor. En ningún caso es mayor. De modo que puede afirmarse que la duración de los periodos para los ejecutivos locales en Latinoamérica tiende a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales, situación similar a la de 1994. Cuando hay diferencias entre ambos mandatos, el local es menor. Tal como expresamos en la introducción, es de esperar que los mandatos de los gobiernos subnacionales sean menores que los nacionales, la razón es que en las democracias modernas uno de los objetivos que se persigue es el de un alto grado de control sobre la gestión por parte de la población. El mecanismo básico para este control son las elecciones periódicas. Mientras más corto es el mandato, mayor control. En el ámbito nacional este objetivo tiende a verse equilibrado por la necesidad de asegurar una continuidad mínima para los planes y programas gubernamentales, lo cual se busca estableciendo periodos presidenciales relativamente largos. En lo local, la meta de la continuidad en las políticas públicas viene apuntalada por la posibilidad de reelección que usualmente no se da en América Latina en el plano nacional. La reelección tiende a justificar periodos cortos, ya que permite mantener la continuidad de las políticas públicas en la medida en que así lo desee la población y, al mismo tiempo, incrementar el control popular mediante periodos cortos.

En cuanto al grado de participación de la población en la designación del jefe del ejecutivo local (carácter directo, semidirecto o indirecto de la elección), predomina la elección directa. En 14 de los 18 países los jefes de los ejecutivos locales son electos directamente por la población en elecciones universales, directas y secretas, aunque en Bolivia la participación directa se reduce a la primera vuelta; de haber segunda vuelta la decisión la asumen los concejales (González, 1992; Lezcano, 1992: 591; Murillo y Torres, 1991: 36; Ocampo y Ruiz, 1991; Peña, 1990: 53). En los otros cuatro países (El Salvador, Honduras, México y Perú) la elección es semidirecta (García,

[6] Las referencias a la versión anterior del trabajo, cuyos datos corresponden a 1994, incluyen a Haití, que fue considerado para entonces como parte de las democracias de América Latina, y como tal incluido en el análisis, pero que para el año 2004 es excluido por la generalizada consideración como país no democrático, por ejemplo en el informe de 2003 de Freedom House (http://www.freedomhouse.org/).

CUADRO XVII.4. *Comparación de los sistemas electorales municipales respecto a los nacionales: jefe del poder ejecutivo*[a]

País	*Duración mandato*	*Participación (elección directa)*	*Reelección inmediata*	*Mayoría exigida*
Argentina	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Relativa especial)
Bolivia	Igual	Igual	Sí/No	Igual (Absoluta)
Brasil	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Absoluta)
Chile	Menor	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Colombia	Menor	Igual	Igual (No)	Menor (Relativa/Absoluta)
Costa Rica	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Relativa especial)
Ecuador	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Relativa especial)
El Salvador	Menor	Menor	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Guatemala	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Honduras	Igual	Menor	Sí/No	Igual (Relativa)
México	Menor	Menor	Igual (No)	Igual (Relativa)
Nicaragua	Menor	Igual	Igual (No)	Menor (Relativa/Relativa especial)
Panamá	Igual	Igual	Sí/No	Igual (Relativa)
Paraguay	Igual	Igual	Igual (No)	Igual (Relativa)
Perú	Menor	Menor	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
República Dominicana	Igual	Igual	Igual (Sí)	Menor (Relativa/Absoluta)
Uruguay	Igual	Igual	Sí/No	Menor (Relativa/Absoluta)
Venezuela	Menor	Igual	Igual (Sí)	Igual (Relativa)

[a] La comparación se hace tomando como base el ejecutivo local, de modo que "menor" significa que en el poder local la duración del mandato, por ejemplo, es menor que en el nacional; sí/no indica que hay reelección local, pero no nacional, etcétera.

1992; Bensa, 2002; Vargas, 2002). Esta categoría se refiere a los casos en los que la población vota por una lista de candidatos al órgano legislativo (concejales o regidores), y el cargo de jefe del ejecutivo local (alcalde, intendente o presidente municipal) es ocupado por el primer candidato de la lista más votada. En El Salvador se postula una lista que incluye los candidatos a alcaldes, síndicos y regidores; la lista ganadora obtiene el alcalde y todos los regidores, de modo que no hay votación separada para los alcaldes, razón por la cual lo clasificamos en la categoría de elecciones semidirectas (Alcántara, 1994: 165). La situación de México es similar, salvo que la lista ganadora ocupa la mitad más uno de los cargos y no la totalidad, es también un caso de elección semidirecta. Los dos países en los cuales los alcaldes eran designados en 1994 por los miembros de la legislatura municipal (elección indirecta), Nicaragua y Bolivia, se han movido hacia la

elección directa, aun cuando en Bolivia todavía la selección del alcalde puede quedar en manos de los ediles si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. Como en todos los países latinoamericanos el presidente es elegido en forma directa, las diferencias en esta variable sólo se presentan en los cuatro casos que introducen modalidades semidirectas. Se observa que la tendencia a la elección directa se ha acentuado respecto a 1994. El predominio de la elección directa se explica por la preferencia latinoamericana por esquemas de separación de poderes de corte presidencial, así como por la tendencia a incrementar institucionalmente el control popular a fin de combatir los abusos de poder tan frecuentes en la región.

Para el cargo del ejecutivo nacional, el temor al abuso del poder, al caudillismo y a la personalización del gobierno ha sido un freno contra la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la república. Tal como se señaló en las hipótesis propuestas en la introducción, éste no es el caso en el ámbito local, donde en 14 de los 18 países para los que tenemos información se permite la reelección de los jefes del ejecutivo local al menos por un periodo. Sólo en Colombia, México, Nicaragua y Paraguay (Prieto, 1991) ésta no se permite. Se cambia de no reelección nacional a reelección local en 10 países. En ocho, la situación de la reelección es la misma en lo nacional y lo local. Colombia, México, Nicaragua y Paraguay no la permiten en ninguno de los casos; mientras que Argentina, Brasil, República Dominicana y Venezuela sí la autorizan en ambas situaciones. La tendencia predominante es, pues, a autorizar la reelección local y a no hacerlo en lo nacional. Esto podría explicarse porque los peligros que entraña la reelección del jefe del ejecutivo para países de institucionalidad débil y que han llevado a su rechazo nacional en muchos países de América Latina, son menores para el caso del ejecutivo municipal. De modo que no se justifica desechar localmente una institución de gran tradición democrática y de utilización generalizada en las democracias modernas. En efecto, las posibilidades de abuso del poder para influir en los resultados electorales, y los peligros de una excesiva personalización del poder en países de institucionalidad débil, son menores en el plano local que en el nacional. De modo que no tienen ni la misma magnitud ni la misma posibilidad de impunidad que si ocurrieran en la elección nacional, por lo cual puede establecerse la reelección inmediata buscando generar un incremento del control popular sobre la gestión del gobernante que se verá sometido personalmente al juicio de sus electores, lo cual usualmente resulta en un mayor interés por parte del gobernante en

cumplir con las aspiraciones del electorado para preservar su apoyo y, al mismo tiempo, incrementar la posibilidad para la continuidad de las políticas públicas si así lo decide el electorado.

Entre los países que eligen directamente al jefe del ejecutivo local (14), en 12 de ellos la elección se decide siempre por mayoría relativa (De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1985: 163; Rosada, 1990: 39). Las dos únicas excepciones son Brasil y Bolivia. Brasil exige mayoría absoluta para los municipios con 200 000 o más habitantes y, en caso de que no se alcance, se va a una segunda vuelta. En Bolivia, para todos los casos está prevista la elección por los legisladores locales si no se alcanza la mayoría absoluta de votos por uno de los candidatos. De estos 14 países en 10 la exigencia de mayoría es menor para la elección del jefe del ejecutivo municipal que para la elección del presidente de la república. En estos 10 países el alcalde o similar se elige por mayoría relativa, mientras que para el presidente se requiere mayoría absoluta o relativa especial para ganar en la primera vuelta. En los otros cuatro casos la mayoría exigida es similar para ambos funcionarios: relativa en dos países y absoluta en los otros dos. Por otra parte, en tres de los cuatro casos de elección semidirecta del alcalde, intendente o presidente municipal, se utiliza la mayoría relativa como fórmula electoral, mientras que el presidente de la república se elige por mayoría absoluta. En el cuarto país de elección semidirecta para el presidente municipal (México) se utiliza la mayoría relativa para ambos casos. Dando apoyo a las hipótesis iniciales del trabajo, dos tendencias predominantes parecen claras en la elección de los jefes del gobierno local: elección por mayoría relativa y requerimiento de una votación menor a la prevista para la Presidencia de la república. Ello puede explicarse porque las exigencias de legitimidad democrática y de búsqueda de apoyo político sólido como fuente de estabilidad y gobernabilidad que han llevado a que en la región predominen las fórmulas de mayoría absoluta o mayoría relativa especial para la elección presidencial (Nohlen, 1993: 46; Molina, 2000: 39-45; Nohlen, tomo 2, 2005: 24-28) no se presentan con la misma urgencia a nivel municipal. En este último caso, las ventajas de la exigencia de mayoría absoluta no parecen ser suficientes para compensar el costo y esfuerzo adicional que implica la doble vuelta para los países de la región. Ello explica igualmente que de establecerse, se haga (como en Brasil) para municipios de población elevada cuyas elecciones pueden tener trascendencia nacional, o mediante una modalidad que no implica ni un costo adicional ni apartarse del esquema utilizado nacionalmente como en Bolivia.

Como hemos visto, los sistemas electorales locales para la elección del jefe del ejecutivo no son una reproducción de los sistemas nacionales. En 17 de los 18 casos hay alguna diferencia, y en 10 éstas afectan dos o más de las variables consideradas. En resumen, el sistema electoral para la elección del jefe del poder ejecutivo municipal en América Latina se caracteriza por periodos de entre tres y cinco años con claro predominio de los mandatos de cuatro años, elección directa, posibilidad de reelección y mayoría relativa. En comparación con el ámbito nacional, el sistema electoral local presenta periodos más cortos, hay mayores posibilidades de que la elección no sea directa, la reelección tiende a permitirse —lo que no ocurre a nivel nacional—, y es mucho más frecuente la mayoría relativa. Si algo puede decirse respecto a 10 años antes, es que persisten las mismas tendencias centrales. Se puede concluir que en términos generales los sistemas electorales nacionales tienden a acentuar más que los locales la búsqueda de legitimidad (elección directa y mayoría absoluta), la prevención de la personalización excesiva del poder político (no reelección), y buscan darle una continuidad razonable a las políticas públicas no por la vía de la reelección, sino adoptando periodos más largos que los establecidos para el poder local.

3. Sistemas para la elección de los concejos municipales

A fin de caracterizar los sistemas electorales para los miembros de concejos municipales o ayuntamientos (concejales, ediles o regidores), se recolectó información sobre las siguientes variables (Lijphart, 1985: 7 y 8; Rae, 1971: 154; Nohlen, 1981: 96 y ss.; Lijphart, 1994: 1): *a)* duración del mandato; *b)* tipo de sistema electoral, tomando como tal el que resulta del principio de representación aplicado (Nohlen, 1988a: 37) (proporcional o mayoritario), definido con base en la interacción entre la fórmula electoral utilizada y las circunscripciones electorales. Son sistemas con principio de representación mayoritario aquellos que tienden a potenciar artificialmente el porcentaje de escaños de la primera fuerza por encima de su porcentaje de votos, con el resultado de producir usualmente mayorías manufacturadas, y que, por lo tanto, dan prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad. En este caso se encuentran los sistemas que utilizan fórmulas electorales mayoritarias, aquellos que utilizan en forma segmentada o separa-

da fórmulas electorales mayoritarias y proporcionales, y también los que utilizan fórmulas de adjudicación proporcionales, pero en circunscripciones pequeñas (cinco o menos escaños) que tienden igualmente hacia mayorías manufacturadas y la exclusión de las fuerzas minoritarias. Son sistemas con principio de representación proporcional aquellos que, dando prioridad a la representatividad, tienden a distribuir los escaños entre las fuerzas políticas en proporción a su votación, de modo que los organismos deliberantes reflejen en su composición las preferencias políticas del electorado. Estos sistemas son los que utilizan fórmulas de representación proporcional en circunscripciones que en promedio son medianas (seis a diez escaños) o grandes (más de 10 escaños); y también los de representación proporcional personalizada que, combinando fórmulas proporcionales y mayoritarias (mixtos), lo hacen de modo que la distribución de escaños sea determinada por las primeras (para ampliar lo relativo a los principios de representación puede consultarse el trabajo de Dieter Nohlen sobre sistemas electorales parlamentarios y presidenciales en el cap. XVI de este *Tratado*. La comparación de la proporcionalidad entre el sistema electoral local y el nacional se hace con base en los principios de representación electorales utilizados en cada país de acuerdo con nuestro análisis, ya que esta categoría resume el funcionamiento del sistema electoral en cuanto a su proporcionalidad tomando en cuenta los dos elementos del sistema que influyen en ella: fórmula electoral y promedio de escaños por circunscripción (magnitud). El resultado final de cada elección depende también en buena medida de factores ajenos al sistema electoral, tales como el sistema de partidos específico del país y el comportamiento electoral coyuntural de los votantes, pero estos factores están fuera del alcance de este trabajo.[7] *c)* Forma de la candidatura: lista cerrada y bloqueada; lista cerrada, pero no bloqueada, o lista abierta, para los casos de distribución proporcional; y candidaturas nominales en circuitos uninominales o plurinominales para elecciones por mayoría[8]

[7] La comparación de proporcionalidad entre el sistema electoral para las legislaturas nacional y local indica exclusivamente si hay diferencias en cuanto al principio de representación. Es decir, a la tendencia que con base en sus características sería de esperar fuera promovida por el sistema electoral. La información disponible no nos permite comparar los resultados producidos por cada sistema con base en un indicador cuantitativo de desviación de la proporcionalidad como la "D" de Loosemore y Hanby (1971). Estos resultados, como decimos en el texto, son el efecto no sólo del sistema electoral, sino de su particular interacción con el sistema de partidos y el comportamiento electoral.

[8] Véase sobre las formas de candidatura el capítulo XVI, párrafo 9 en este *Tratado*. Es importante indicar que hay una candidatura de lista cuando la votación se acumula para cada organización, y con base en ella se determinan los cargos. No hay realmente lista si las can-

(Molina, 1991: 42). El tipo de lista determina el grado de personalización del voto. Personalización se refiere a si existe o no la posibilidad de que el elector vote directamente por candidatos individuales y no sólo por partidos. Cuando las candidaturas se postulan exclusivamente en listas cerradas y bloqueadas no habrá personalización del voto; sí lo habrá en el resto de los casos. *d)* Fórmula electoral: indica el procedimiento matemático para la adjudicación de los escaños: d'Hondt, cociente natural y restos más altos, mayoría relativa, mayoría absoluta, etc. *e)* Escaños por circunscripción se refiere al número de cargos que se eligen en cada circunscripción, lo cual es el principal factor de la proporcionalidad del sistema. En el caso de la legislatura nacional se indica el número promedio de escaños por circunscripción, que es un número que nos permite clasificar la tendencia principal del sistema en cuanto a la magnitud de las circunscripciones como pequeñas (1 a 5 escaños), medianas (6 a 10 escaños) y grandes (11 o más escaños). Para los concejos municipales y las legislaturas estaduales, provinciales o regionales no tenemos disponible este promedio y por ello presentamos el número mínimo y máximo de escaños por circunscripción, lo que igualmente nos permite conocer la orientación predominante en esta materia. *f)* Barrera (o umbral legal): indica si se ha establecido o no un mínimo de votos que deben ser alcanzados como requisito para participar en la distribución de escaños (Molina, 1991: 46). *g)* Postulación de candidatos: informa esta variable si la postulación de candidatos es facultad exclusiva de los partidos, o si pueden hacerlo grupos electorales independientes. Con base en esta variable se establece el grado de control partidista sobre el sistema local en comparación con el nacional. Este control par-

didaturas de un mismo partido no se benefician en nada de los votos de sus copartidarios. Ésta es una diferencia importante entre la lista abierta, cuya votación es la suma de los votos de sus candidatos (Ecuador a partir de 2000), y las candidaturas nominales en circuitos pluripersonales de mayoría relativa, en los cuales compiten todos contra todos y ganan los más votados individualmente, sin favorecerse en nada del voto de sus copartidarios. De este último tipo son las candidaturas para las circunscripciones plurinominales de mayoría relativa en Venezuela. Para diferenciarlas de las candidaturas de lista, en este trabajo se denominan candidaturas nominales aquellas que compiten en forma individual sin beneficiarse en absoluto del voto por otros candidatos de su mismo partido. Las candidaturas nominales pueden competir en circunscripciones uninominales, de modo que se elige un escaño y cada partido presenta un candidato, o circunscripciones plurinominales en las cuales se eligen varios escaños y cada partido puede presentar varios candidatos, pero estos compiten tanto entre sí como en contra de los de otros partidos, sin beneficiarse de la votación de sus copartidarios o de una votación de lista. Pueden presentarse visualmente agrupados bajo un símbolo partidista, pero no conforman una lista desde el punto de vista electoral.

tidista será menor en las elecciones municipales si en el nacional se permite sólo la postulación partidista y en el local pueden presentarse candidaturas independientes. En la situación contraria (no ocurre en la práctica) sería mayor el control partidista sobre el nivel local. *h)* Elecciones simultáneas: se refiere a si las elecciones locales se realizan o no simultáneamente con las elecciones nacionales. Se considerará que hay simultaneidad cuando la elección municipal, estadual o provincial de que se trate coincida con la elección del presidente de la república o de miembros del poder legislativo nacional en cualquiera de sus cámaras.

El cuadro XVII.5 nos muestra las características de los sistemas electorales para las legislaturas municipales y el XVII.6 los compara con los respectivos sistemas electorales nacionales.

La duración del mandato de las legislaturas municipales en cada uno de los países es la misma que para los jefes del ejecutivo local considerados antes. Es decir, tienden a oscilar entre tres y cinco años, con un promedio de cuatro. Las consideraciones realizadas respecto al periodo de los jefes del ejecutivo municipal son igualmente válidas para el caso del poder legislativo.

La tendencia predominante en cuanto al principio de representación electoral es la proporcionalidad (13 casos, uno más que en 1994) (Crahan, 1993: 19; Espinosa, 1987: 15; Rosada, 1990: 39). En estos países se utiliza una fórmula electoral proporcional en circunscripciones electorales que tienen tendencia predominante a ser medianas o grandes, de modo que efectivamente puede hablarse de sistemas electorales con orientación hacia la representación proporcional. Entre los cinco países que clasificamos como de principio electoral mayoritario, cuatro (México, Perú, Uruguay y El Salvador) utilizan listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones plurinominales. En los primeros tres, a la lista que alcance la votación más alta se le asigna la mayoría de los escaños en forma automática, y el resto de los cargos se distribuye proporcionalmente entre las otras listas. En El Salvador la lista ganadora obtiene todos los cargos (Alcántara, 1994: 165,173; Eguizábal, 1994: 85). El otro país mayoritartio, Panamá, utiliza exclusivamente circunscripciones uninominales de mayoría relativa.[9] Como vemos, hay un predominio de la proporcionalidad mayor al que se observa en los sistemas electorales nacionales. Ello es debido a que, en general, las

[9] Panamá utiliza también en forma subsidiaria circuitos plurinominales pequeños con fórmula proporcional, pero estos no alteran el principio mayoritario.

circunscripciones son de mayor tamaño, y que a nivel local no tenemos casos, frecuentes a nivel nacional, en que el uso de la fórmula electoral proporcional se ve acompañado de circunscripciones electorales pequeñas en promedio que neutralizan el posible efecto proporcional, y nos llevan a clasificar el sistema nacional como de principio electoral mayoritario. En comparación con el sistema electoral nacional, en sólo ocho casos el principio de representación no se altera en la elección legislativa municipal. De los 10 donde hay diferencia entre la elección nacional y municipal, en ocho casos ocurre esto porque a nivel municipal se adopta un principio de representación proporcional, mientras que a nivel nacional se sigue una orientación mayoritaria. En todos ellos la diferencia no está en la fórmula electoral utilizada, que es la misma, sino en que a nivel nacional se utilizan circunscripciones pequeñas como promedio, mientras que a nivel municipal la regla es la circunscripción mediana. En los otros dos casos de diferencia entre lo municipal y lo nacional, El Salvador y Uruguay, el movimiento es en sentido contrario, a nivel municipal se utiliza un sistema mayoritario, mientras que en el nacional el sistema de representación es proporcional, en ambos casos ocurre esto porque se toma una previsión de carácter extremo para asegurar la gobernabilidad municipal: la lista ganadora obtiene todos los cargos en El Salvador y la mayoría de ellos en Uruguay. Estos dos países dan mayor importancia a la gobernabilidad local que a la nacional, pero ésta no es la tendencia predominante en América Latina; por el contrario, a nivel local predominan los sistemas electorales proporcionales, lo que hace que los sistemas electorales municipales tiendan a darle mayor prioridad que los nacionales a la representatividad. Como hemos dicho, la diferencia está fundamentalmente en el tamaño promedio de las circunscripciones.

Las diferencias en cuanto al principio de representación y la proporcionalidad entre los sistemas electorales legislativos nacionales y municipales responden a las circunstancias políticas propias de cada país. Pareciera, sin embargo, que un elemento común a varios de ellos es que se ensayan a nivel municipal cambios que han sido reclamados por movimientos sociales fuertes o minorías políticas significativas. Éste es el caso de la introducción de los circuitos uninominales como mecanismo predominante a nivel legislativo municipal en Venezuela a finales de la década de 1980 por exigencia del movimiento vecinal con fuerte respaldo de la opinión pública, para luego uniformar los sistemas electorales para el año 2000. En México y Chile la representación proporcional ha sido un reclamo de sectores políticos sig-

CUADRO XVII. 5. *Sistemas electorales para los consejos municipales (legislaturas locales)*

País	*Duración mandato*	*Principio de representación predominante*	*Forma de candidatura*	*Fórmula*	*Escaños por circuns-cripción*	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*	*Elecciones simultáneas*
Argentina[a]	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	3 a 24	No	No	Sólo los partidos	Sí
Bolivia	5+	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	5 a 11	No	No	Partidos políticos, agrupaciones de ciudadanos, pueblos indígenas*	No
Brasil	4	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	9 a 55	Sí	Sí Cociente electoral	Sólo partidos	No
Chile	4	Proporcional	Lista cerrada no bloqueada	D'Hondt	6 a 10	Sí	No	Partidos políticos y grupos de electores independientes	No
Colombia Costa Rica	3	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada[b]	D'Hondt*	7 a 21	No[b]	Sí Medio cociente	Partidos políticos y grupos de ciudadanos	No
	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	5 a 13	No	Sí Medio cociente	Sólo partidos políticos	Sí[c]
Ecuador	4	Proporcional	Lista abierta*	D'Hondt*	5 a 15	Sí*	No*	Partidos y candidatos independientes	No
El Salvador[d]	3	Mayoritario	Lista cerrada y bloqueada	Mayoría relativa	4 a 14	No	No	Sólo partidos políticos	Sí Con las legislativas

Guatemala	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	4 a 10	No	No	Partidos políticos y grupos independientes (comités cívicos electorales)	Sí
Honduras	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural y restos más altos	3 a 11	No (Ley de Lemas)	No	Partidos y grupos de electores independientes	Sí
México[e]	3	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	Cociente natural + restos más altos	1 a 31	No	Sí (fijado por cada estado)	Sólo partidos	No
Nicaragua	4 -	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt*	4 a 17	No	No	Sólo partidos*	No
Panamá	5	Mayoritario	Candidaturas uninominales[f]	Mayoría relativa	No menos de 5	Sí	Medio cociente[f]	Partidos y candidatos independientes	Sí
Paraguay	5	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No	No	Partidos políticos y grupos independientes (movimientos políticos)	No

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

* Cambio desde 1994.

[a] Argentina: los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República Argentina, tal como la aprecia el autor con base en información suministrada por Mark P. Jones en febrero de 2004, y la bibliografía disponible al respecto (Pírez, 1991: 328).

[b] A partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

[c] Aunque los regidores se eligen simultáneamente con los cargos nacionales, los alcaldes se eligen en una fecha diferente.

[d] En El Salvador la lista ganadora (mayoría relativa) obtiene todos los cargos del concejo municipal (alcalde, síndico y regidores).

[e] México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para cabildos en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio en marzo de 2004.

[f] Los concejos son integrados por un representante por cada corregimiento del distrito. Sólo si estos no llegan a cinco se eligen concejales por representación proporcional para completar este número, utilizando el sistema seguido para los legisladores.

CUADRO XVII. 5. *Sistemas electorales para los consejos municipales... (conclusión)*

	Duración mandato	*Principio de representación predominante*	*Forma de candidatura*	*Fórmula*	*Escaños por circunscripción*	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*	*Elecciones simultáneas*
Perú	4+	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	5 a 39	No	No*	Partidos y grupos de electores independientes	No
Republica Dominicana	4	Proporcional	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	Cinco o más	No	No	Partidos políticos y grupos independientes	Sí[g]
Uruguay	5	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Lista cerrada y bloqueada	D'Hondt	31	No (Ley de Lemas)	No	Sólo partidos políticos	No
Venezuela	4	Proporcional* (representación proporcional personalizada)	Candidaturas nominales + lista cerrada y bloqueada*	D'Hondt (mayoría relativa para candidatos nominales)[h]	5 a 13	Sí (60% de escaños)[h]	No	Partidos y candidatos independientes	No

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

* Cambio desde 1994.

[g] La elección municipal coincide con la del Congreso Nacional.

[h] El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se redujo a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 66% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

CUADRO XVII.6. *Comparación de los sistemas electorales municipales con los nacionales: poder legislativo*[a]

País	*Duración mandato*	*Proporcionalidad (principio de representación)*	*Personalización del voto*	*Grado de control por los partidos*	*¿Todo igual?*
Argentina	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Bolivia	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Brasil	Igual	Igual	Igual (sí)	Igual	Sí
Chile	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
Colombia	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Costa Rica	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
Ecuador	Igual	Mayor	Igual (sí)	Igual	No
El Salvador	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Guatemala	Igual	Mayor	Igual (no)	Menor	No
Honduras	Igual	Igual	Igual (no)	Igual	Sí
México	Igual	Igual	Menor	Igual	No
Nicaragua	Menor	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Panamá	Igual	Igual	Igual (sí)	Menor	No
Paraguay	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Perú	Menor	Igual	Menor	Igual	No
República Dominicana	Igual	Mayor	Igual (no)	Igual	No
Uruguay	Igual	Menor	Igual (no)	Igual	No
Venezuela	Menor	Igual	Igual (sí)	Igual	No

[a] La comparación se hace tomando como base el ejecutivo local, de modo que "menor" significa, por ejemplo, que en el poder local el periodo es menor que en el nacional; sí/no indica que hay reelección local pero no nacional, etcétera.

nificativos. Esta situación sugiere que en el caso de exigencias de cambio electoral con fuerte respaldo político o social, pero con igualmente sólida resistencia por organizaciones con fuerza institucional para bloquearlas, lo más probable es que, de aplicarse, comiencen su implementación por el nivel local. Por otra parte, esto pareciera tener sentido, sobre todo cuando se trata de cambios radicales a sistemas electorales relativamente exitosos y consolidados, como fue el venezolano hasta 1988.

Un factor que pareciera estar presente como explicación de las diferencias entre lo nacional y lo local es la menor trascendencia del nivel munici-

pal en comparación con el sistema electoral nacional, en cuanto a la legitimidad y gobernabilidad del sistema democrático como un todo. Este hecho favorece la introducción de alteraciones que podrían ser contraproducentes a nivel nacional. Se trata de una diferencia cualitativa en el plano nacional en cuanto al ambiente que condiciona el sistema electoral y que, por lo tanto, permite esperar en un número significativo de países diferencias en aspectos fundamentales del sistema, tales como el principio electoral. Esto es particularmente cierto en relación con la proporcionalidad y la representatividad. Ampliar la proporcionalidad implica facilitar la presencia institucional de sectores minoritarios, en algunos casos extremistas, que pueden ser vistos como peligrosos por las fuerzas mayoritarias. Pero este peligro es percibido como menor a nivel local, donde la apertura del sistema electoral puede contribuir a la progresiva institucionalización de estos sectores extremistas, sin el peligro de afectar la gobernabilidad nacional.

Sobre la forma de la candidatura y la personalización del voto encontramos que predomina la lista cerrada y bloqueada, utilizada en forma exclusiva en 13 de nuestros 18 países, lo que representa una situación similar a la que encontramos en 1994. Es decir, que en general a nivel local se vota exclusivamente por partidos y no por los candidatos individuales (De la Calle, 1990: 22; Espinosa, 1987). De los cinco países donde se puede votar por candidatos, dos adoptan listas cerradas y no bloqueadas (Brasil y Chile), uno las listas abiertas (Ecuador), uno las candidaturas uninominales (Panamá), y el otro combina las candidaturas nominales para 60% de los cargos con la lista cerrada y bloqueada para el resto (Venezuela). Este predominio del voto exclusivamente partidista mediante la lista cerrada y bloqueada es un indicador del peso que conservan los partidos políticos como mediadores de la actividad política, a pesar del creciente proceso de personalización de la política respecto a las elecciones presidenciales, y del predominio de la noción según la cual votar es, antes que todo, la opción por una corriente política, y sólo en segundo plano la selección de los individuos que adelantarán el programa de dicha corriente. Aun así, que cinco países (uno más que en 1994) hayan establecido el voto por candidatos individuales es indicador de la búsqueda al menos de un control más directo de los ciudadanos sobre sus representantes, y de la influencia que en forma lenta, pero creciente ha adquirido la tesis que propicia la personalización del sufragio como un mecanismo de perfeccionamiento de la democracia. En relación con el sistema electoral para la legislatura nacio-

nal, en general el sistema local tiende a adoptar el mismo grado de personalización del sufragio y sólo en tres países encontramos voto personalizado en un ámbito, y voto exclusivamente partidista en el otro: Bolivia, México y Perú. Lo interesante del caso es que en estos tres países la realidad se mueve en sentido contrario a lo que sería de esperarse partiendo de la mayor cercanía del nivel municipal a las comunidades, el menor número de electores y la mayor personalización de la política local en comunidades pequeñas. Estas características llevarían a pensar que el nivel municipal es particularmente propicio para el voto personalizado que permita a los electores seleccionar a los ediles no sólo en función de su tendencia partidista, sino de sus cualidades personales. No obstante, en estos tres países, donde hay diferencias en cuanto a personalización del voto entre el nivel municipal y el nacional, encontramos que ocurre lo contrario: hay personalización del voto a nivel nacional y no la hay a nivel municipal.

En relación con la fórmula electoral, de los 16 países que incluyen alguna modalidad de distribución proporcional sobre los que tenemos información, 13 utilizan una fórmula de las llamadas de divisores, concretamente la fórmula d'Hondt (también conocida como cifra repartidora o media más alta), y sólo tres utilizan la fórmula del cociente natural y los restos más altos (De la Calle, 1990: 22; Pinzón, 1990: 47). Predomina la fórmula d'Hondt que, como ha sido demostrado, es la menos proporcional de las fórmulas proporcionales usuales, y es claramente menos proporcional que la fórmula de cociente natural y restos más altos. Esto parece responder al interés de evitar el fraccionamiento excesivo de los cuerpos legislativos y de introducir algunos elementos propicios a la gobernabilidad en sistemas electorales que tienden a dar prioridad a la representatividad, particularmente a nivel local (Nohlen, 1993: 18). Los países que adoptan fórmulas mayoritarias en forma exclusiva (El Salvador y Panamá) deciden por mayoría relativa, la cual es también utilizada por Venezuela para 60% de los escaños que se deciden por mayoría. Es de notar que en la mayoría de los países, 14 de 18, no se producen cambios de fórmula entre el nivel nacional y el local. Los países latinoamericanos tienden, pues, a utilizar la misma fórmula electoral en los distintos niveles de gobierno, lo cual no significa que el principio de representación se mantenga igual. Como vimos, el aumento del número de escaños por circunscripción tiende a hacer las elecciones locales más proporcionales, aun cuando se mantenga la misma fórmula electoral. De los cuatro países donde hay modificación de la fórmula electoral, en Bolivia la fórmula proporcional de d'Hondt —que a ni-

vel nacional determina 50% de los escaños—, se utiliza a nivel local para todos los cargos; en México la mayoría relativa que a nivel nacional funciona en circunscripciones uninominales, a nivel local sirve para adjudicar a la lista ganadora la mayoría de los escaños. De modo que de estos dos países también podría decirse que siguen a nivel local la fórmula electoral nacional, aunque con modificaciones. Más drástico es el cambio en Panamá y El Salvador, donde ambos países utilizan la mayoría relativa a nivel municipal, y la fórmula proporcional de cociente natural con restos más altos a nivel nacional.

En sólo cinco de los dieciocho países se establece una barrera electoral para la elección del concejo municipal: Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Panamá. En Panamá, sólo para la elección subsidiaria de regidores cuando las circunscripciones uninominales (corregimientos) no alcancen a cinco. Tanto en México como en Panamá, la barrera opera en sistemas electorales que ya de por sí tienen una orientación mayoritaria haciéndolos aún más excluyentes para las fuerzas políticas minoritarias. En Brasil, Colombia y Costa Rica, cumplen la función que usualmente se atribuye a este elemento del sistema electoral: impedir el excesivo fraccionamiento de los organismos legislativos cuando se utiliza un procedimiento de adjudicación realmente proporcional. La tendencia predominante es a no exigir un mínimo de votos que deba alcanzarse para participar en la distribución proporcional de cargos. De los cinco países que imponen este obstáculo para la presencia institucional de las fuerzas minoritarias, en cuatro existe exactamente igual a nivel nacional, y en el quinto, México, las variaciones responden al carácter federal del Estado. Quince de los dieciocho países presentan una situación idéntica a nivel nacional y local en cuanto a esta característica. De modo que la tendencia es a adoptar la misma modalidad en ambos casos, tanto cuando se implanta la barrera como cuando ocurre lo contrario. Además de México, las otras dos excepciones son Argentina y Bolivia únicos casos en que hay barrera a un nivel y no la hay en el otro. En estos dos países la barrera existe en el nivel nacional, pero no en el municipal (al menos no como tendencia predominante en la federación argentina). Esta comparación indica que en el nivel local las restricciones a la representatividad que implica la barrera electoral no son en ningún caso mayores que a nivel nacional, y cuando hay diferencias, éstas se dan porque la barrera nacional no se utiliza a nivel local. Esto es coherente con la idea de una tendencia hacia una "representatividad" mayor o al menos igual en el nivel local en relación con el nacional.

De los 18 países, en siete sólo pueden postular candidatos los partidos políticos (Rivera, 1992: 316), mientras que en 11 se admiten también las candidaturas independientes en diversas modalidades (Brea, 1986b; De la Calle, 1990: 22; Escobar, 1987: 41; Lezcano, 1992: 591; Lezcano y Martini, 1991:27). Esta situación se mantiene sin cambios significativos en comparación con 1994, cuando eran ocho los países que sólo permitían la postulación por partidos políticos. Dos países (Bolivia y Ecuador) pasaron de la postulación exclusivamente partidista a la admisión de candidatos independientes, y un país (Nicaragua) se movió en sentido contrario. Este movimiento hacia un menor control partidista de la vida política, aunque pequeño, parece ser un reflejo del proceso de pérdida de centralidad de los partidos y avance de la personalización de la política por una parte, y de la mayor relevancia que han adquirido los movimientos sociales, particularmente los indígenas en Bolivia y Ecuador, precisamente los dos países que expanden las posibilidades de participación más allá de los partidos (Van Cott, 2002; Albó, 2002; Selverston-Scher, 2001; véase el cap. XXIV de esta obra). El cambio en sentido inverso en Nicaragua responde al esfuerzo que han hecho los dos principales partidos de ese país, el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional por crear condiciones favorables para el bipartidismo, prevenir el fraccionamiento del sistema de partidos e intentar contrarrestar la aparición de nuevas opciones al margen de los principales partidos (Anderson y Dodd, 2002). En comparación con el nivel nacional, como se ve en el cuadro XVII.6 en la columna relativa a "grado de control de partidos" que compara el sistema electoral legislativo local con el nacional de cada país en cuanto a si pueden postular candidatos sólo los partidos, o también grupos independientes, en 16 países la situación es igual, y en dos (Guatemala y Panamá) el control de los partidos es menor a nivel local que nacional. Es decir, en estos dos países se admiten postulaciones independientes locales, pero no nacionales, y por lo tanto las normas sobre postulación son más restrictivas a nivel nacional que a nivel local. Esto pareciera lo natural y lo acorde con la tendencia que hemos observado antes en el sentido de permitir una mayor posibilidad de representación local. Lo que resulta llamativo es que esta situación (menor control partidista y mayor amplitud de las postulaciones locales) no esté más extendida entre los países que preservan para los partidos el escenario político nacional.

Un aspecto de gran relevancia es el relativo a si las elecciones locales son simultáneas en el tiempo con las nacionales. En el caso de eleccio-

nes simultáneas, la elección nacional tiene una influencia importante sobre las locales, de modo que se favorece la uniformidad política entre los gobiernos locales y el nacional y, por ello, presenta como ventaja que contribuye a la gobernabilidad. Su desventaja consiste en que resta efecto a los asuntos locales sobre las elecciones correspondientes, y tiende a menoscabar la autonomía de los gobernantes municipales. En siete países existe simultaneidad (véase el cuadro XVII.7) y en once no. El predominio de esta segunda postura es coherente con la tendencia favorable a la descentralización en la región, en el sentido de que elecciones no simultáneas tienden a favorecer liderazgos locales elegidos con base en sus propios méritos, con apoyo popular propio, lo que afianza su autonomía frente a las direcciones nacionales de los partidos o los líderes personales de carácter nacional. Entre los países con elecciones locales no simultáneas a las nacionales, la falta de coincidencia en el tiempo tiende a ser consecuencia de diferencias de periodo en cuatro casos (Colombia, Nicaragua, Perú y Venezuela). La ausencia de simultaneidad aparece asociada al carácter federal del Estado. En tres de los cuatro países federales no se dan elecciones locales simultáneas con las nacionales. En estos países el desarrollo de la idea federalista explica el interés por asegurar la autonomía de los gobiernos locales y estatales. La excepción es Argentina, que siendo un país federal presenta una tendencia en sus elecciones locales a coincidir con las elecciones nacionales de acuerdo con la información que tenemos. Podría hablarse también de un factor regional. Con la única excepción de Nicaragua, los países centroamericanos presentan elecciones simultáneas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador) (Eguizábal, 1991: 19; 1992: 60), a ellos se suman República Dominicana y la mencionada Argentina. En el caso de Argentina, el hecho de que las provincias argentinas tiendan a realizar elecciones provinciales, municipales y nacionales en forma simultánea, podría no ser un indicador de que se busca la influencia de la política nacional en la local, sino de lo contrario, dada la fuerza que en ese país tienen los liderazgos provinciales, tal como lo plantea Jones (1997). Esto sugiere que la simultaneidad, cuando no implica la elección presidencial, en algunos casos excepcionales pudiera ser un mecanismo que fortalezca la influencia regional sobre la política nacional. Sin embargo, para que ello pueda ocurrir, sería necesario que los liderazgos políticos regionales tuvieran autonomía y peso propio en las organizaciones políticas, de modo que resultaran determinantes en las elecciones parlamentarias. En la mayoría de los casos, la elección simultánea tiende a desdibujar el perfil propio de la políti-

ca local, y por ello resulta positivo que la orientación predominante en la región sea hacia la no simultaneidad.

Tampoco en el caso del poder legislativo puede decirse que se repiten en el ámbito local las características del sistema electoral nacional (véase el cuadro XVII.6). En 13 países hay algún cambio en cuanto a las variables consideradas. En cuatro de ellos la diferencia es en dos o más de las características. El aspecto en que tienden a ser más frecuentes las diferencias es en lo que respecta al principio de representación. La proporcionalidad es significativamente más frecuente a nivel local. Sin embargo, la identidad entre lo nacional y lo local es claramente mayor aquí que en el caso de los sistemas electorales para jefes del ejecutivo. Como se recordará, entre estos últimos 17 países presentaron al menos una diferencia en las variables analizadas, y de ellos 10 lo hicieron en dos o más. Puede avanzarse como explicación que la labor legislativa tiende a asemejarse más que la ejecutiva. Es en esta última donde los requerimientos de legitimidad y estabilidad son claramente mayores en el ámbito nacional, e influyen, como hemos visto, en las características del sistema electoral que, por ello, a nivel nacional tiende a tener periodos más largos y a no permitir la reelección.

En resumen, el sistema electoral para la elección de concejales, regidores o sus equivalentes, tiende a establecer mandatos con una duración igual a la de los ejecutivos locales, oscilando de tres a cinco años. Predominan ampliamente las fórmulas electorales proporcionales. Las listas tienden a ser cerradas y bloqueadas. Entre las fórmulas proporcionales la más utilizada es d'Hondt. Una amplia mayoría no utiliza barreras electorales. Para 2004, a diferencia de 10 años antes, la mayoría de los países permite la postulación de candidatos independientes, y realiza las elecciones municipales en una fecha distinta a las elecciones nacionales.

En comparación con el sistema electoral para las legislaturas nacionales, el municipal adopta periodos más cortos, presenta una mayor orientación hacia la proporcionalidad, tiene un grado similar de personalización del sufragio y de utilización de barreras, tiende a utilizar la misma fórmula electoral nacional, y la frecuencia del control exclusivo de las postulaciones por parte de los partidos es similar, aunque cuando se presentan diferencias, éstas se dan en el sentido de permitir localmente la postulación de candidaturas independientes, no autorizadas a nivel nacional.

4. Sistemas electorales regionales

En seis países latinoamericanos se realizan elecciones de carácter estatal, provincial o regional. Las características de los sistemas electorales utilizados pueden apreciarse en los cuadros XVII.7 y XVII.8 Se trata de los cuatro países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), además de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Estos dos últimos se suman a los primeros seis que consideramos en la primera edición de este *Tratado*.

Para el ejecutivo la duración del mandato se sitúa entre tres y cuatro años, con la única excepción de México, donde los gobernadores tienen un mandato de seis años, igual al del presidente de la república. En todos los países la elección es directa. En cinco se permite la reelección de los mandatarios regionales y en tres no. Con la única excepción de Brasil, la elección de gobernadores se realiza en una sola vuelta por mayoría relativa, a pesar de que cinco de los ocho países exigen una mayoría absoluta o relativa especial para la elección presidencial (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú) (Sadek, 1990: 13). En comparación con el sistema electoral nacional, la duración del mandato es en promedio menor, predomina

Cuadro XVII.7. *Sistemas electorales ejecutivos regionales*

País	*Duración mandato*	*Elección directa*	*Reelección inmediata*	*Mayoría exigida*
Argentina[a]	4	Sí	Sí	Relativa
Brasil	4	Sí	Sí	Absoluta
Colombia	4*	Sí	No	Relativa
Ecuador	4	Sí	Sí	Relativa
México[b]	6	Sí	No	Relativa
Paraguay	5	Sí	No	Relativa
Perú	4	Sí	Sí	Relativa
Venezuela	4	Sí	Sí	Relativa

* Indica cambio desde 1994.

[a] Se recoge la tendencia predominante en las provincias (Jones, 1997, e información suministrada por Mark P. Jones, 2004).

[b] México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para gobernadores de estado en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por él, en la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio en marzo de 2004.

CUADRO XVII. 8. *Sistemas electorales legislativos regionales*

País	*Duración mandato*	*Principio de representación predominante*	*Tipo de lista*	*Fórmula*	*Escaños por circunscripción*	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*	*Elecciones simultáneas*
Argentina[a]	4	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	1 a 50	No	Sí	Sólo partidos políticos	Sí
Brasil	4	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	24 a 94	Sí	Sí Cociente Electoral	Sólo partidos políticos	Sí
Colombia	4*	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No[b]	Sí* Medio cociente	Partidos y grupos de ciudadanos	No
Ecuador[c]	4	Proporcional	Abierta*	D'Hondt	5 a 11	Sí*	No*	Partidos y candidatos independientes	No
México[d]	3	Mayoritario (segmentado)	Cerrada y bloqueada; y candidatos uninominales	Cociente natural y restos más altos; mayoría relativa	5 a 26	Sí	Sí Fijada por cada estado (Usual 2%)	Sólo partidos	No

* Cambio desde 1994.

[a] La información se refiere a la tendencia predominante, tal como la aprecia el autor con base en la información recabada (Jones, 1997 e información suministrada por Mark P. Jones, 2004). En cuanto a la barrera o umbral, se exige una votación mínima para participar en la distribución proporcional en 11 de las 23 provincias. Esta barrera varía entre 2 y 5%. Aunque no es la mayoría de las provincias, dado el elevado número que utiliza barrera, lo adecuado parece clasificar a Argentina entre los que la exigen para las legislaturas locales.

[b] A partir de 2003 los partidos tienen la opción de utilizar listas cerradas y no bloqueadas, pero no es obligatorio.

[c] La mitad más uno de los consejeros provinciales son electos en forma popular y directa. El resto es electo por Colegios Electorales integrados por alcaldes y consejeros municipales.

[d] México: los datos del cuadro reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales para los congresos de los estados en México, tal como la aprecia el autor con base en los datos recabados por el autor, la Constitución, y la información suministrada por Alonso Lujambio y José de Jesús Orozco en marzo de 2004.

CUADRO XVII. 8. *Sistemas electorales legislativos regionales (conclusión)*

País	*Duración mandato*	*Principio de representación predominante*	*Tipo de lista*	*Fórmula*	*Escaños por circunscripción*	*Voto personalizado*	*Barrera*	*Postulación de candidatos*	*Elecciones simultáneas*
Paraguay	5	Proporcional	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 21	No	No	Partidos y grupos independientes (movimientos políticos)	Sí
Perú	4	Mayoritario Lista ganadora asegura mitad más uno de los escaños	Cerrada y bloqueada	D'Hondt	7 a 25	No	No	Partidos y grupos independientes	No
Venezuela	4	Proporcional (Representación proporcional personalizada)	Cerrada y bloqueada + candidatos nominales en circuitos uninominales y plurinominales	D'Hondt (Mayoría relativa para candidatos nominales)	7 a 15	Sí (60% de los escaños)[e]	No	Partidos y grupos independientes	No

+/- Aumentó o disminuyó desde 1994.

[e] El porcentaje de escaños a elegirse por mayoría relativa se elevó a 60% en el Estatuto Electoral especial para las elecciones de 2000. La Ley Orgánica del Sufragio que fija este porcentaje en 50% no fue derogada, de modo que en principio sería la aplicable a elecciones posteriores. Es un punto que probablemente se dilucide judicialmente.

la mayoría relativa en vez de la exigencia de mayoría absoluta o relativa especial con doble vuelta, y tiene mayor aceptación la reelección. En ambos niveles la elección del jefe del ejecutivo es siempre directa. Al igual que para el caso de los alcaldes, estas diferencias parecen deberse a que en el ámbito regional tienen influencia menor factores como la necesidad de una alta legitimidad, el peligro de la personalización del poder y la búsqueda de estabilidad, por lo que se hacen más frecuentes que a nivel nacional la mayoría relativa, la reelección y los periodos cortos. En este sentido hay una diferencia consistente entre ambos niveles de elección subnacional y la elección del jefe del ejecutivo nacional, lo que da apoyo a la explicación que hemos adelantado respecto a las causas que producen esta diferencia.

En cuanto al poder legislativo regional, con la única excepción de Paraguay que presenta un periodo de cinco años, en los otros siete países el periodo oscila entre tres y cuatro años. En la mayoría de los países, al igual que en las elecciones municipales, el principio de representación es el proporcional. Las excepciones son México y Perú cuyos sistemas electorales son de orientación y fórmula electoral sobre todo mayoritaria. El tipo de lista predominante es la cerrada y bloqueada. En cuanto a la fórmula electoral, la más usual es la fórmula d'Hondt, combinada en los casos de Venezuela, y con la de mayoría relativa para parte de los escaños en Perú. México combina en forma segmentada la fórmula de mayoría relativa con la de cocientes naturales y restos más altos. Cuatro de los ocho países presentan votación personalizada. La postulación de candidatos presenta la misma característica que para las elecciones locales y nacionales. Éste es un campo donde tiende a haber uniformidad en los diferentes niveles de gobierno, como se señaló. En el caso de los ocho países con elecciones regionales, cinco permiten candidaturas independientes y tres canalizan la participación ciudadana en forma exclusiva mediante los partidos políticos. En lo que respecta a la simultaneidad entre las elecciones regionales y las nacionales, tenemos que en cinco hay separación en la fecha y en tres (Argentina, Brasil y Paraguay) las elecciones son simultáneas. Es interesante que en dos de estos tres casos, Brasil y Paraguay, se establece la simultaneidad para las elecciones regionales, pero no para las municipales, lo que es coherente con la idea de que mientras menor sea la incidencia en la política del país de la elección, mayores son las posibilidades de que se permita que éstas se realicen en forma autónoma. No hay ningún caso de elecciones locales simultáneas y regio-

nales separadas. El tercer caso de simultaneidad, Argentina, es, como antes indicamos, un caso *sui generis*, en el sentido de que la fuerza de los liderazgos regionales expresados en las candidaturas a gobernador es muy significativa en este país. Hasta el punto de que, como lo ha señalado Jones (1997), tiende a revertir la tradicional relación de influencia de lo nacional en lo subnacional. Tan es así, que la votación para gobernador tiende a trasladarse y colorear las elecciones legislativas nacionales. Pero esto es una excepción debida a la fuerza de los liderazgos regionales que es peculiar de Argentina, y que no se da en igual magnitud en la mayoría de los otros países de América Latina.

5. Conclusiones

En general, los sistemas electorales latinoamericanos subnacionales son fijados por ley nacional, en razón de lo cual tiende a haber en cada país un único sistema electoral para todos sus municipios o regiones, las excepciones son dos de los países federales: México y Argentina.

Desde 1994 hasta ahora, observamos un claro movimiento para evitar la simultaneidad de las elecciones locales con las nacionales. Mientras que antes la mayoría de las elecciones municipales eran en alguna forma simultáneas con las nacionales, hoy se realizan en fechas distintas en 11 de las 18 democracias de América Latina. Este movimiento que forma parte del proceso de descentralización tiende a acentuar la autonomía de los gobiernos locales y a intensificar el control de los ciudadanos sobre sus mandatarios más cercanos. En este sentido, el cambio del sistema electoral hacia la no simultaneidad es un indicador de mejoramiento en la calidad de la democracia en nuestros países.

La duración del mandato de los órganos de gobierno subnacional oscila entre tres y cuatro años, con pocas excepciones, y tiende a ser menor que el fijado para los poderes públicos nacionales. Esto da fuerza a la tesis de que a nivel subnacional la búsqueda de estabilidad política no tiene la misma fuerza que a nivel nacional, y en todo caso puede darse por la vía de la reelección, con lo cual es posible al mismo tiempo acentuar el control de los gobernados sobre los gobernantes, fijando periodos relativamente cortos en comparación con el nivel nacional.

Respecto al poder ejecutivo, se sigue, en general, el modelo presidencial de gobierno que caracteriza a la región en el ámbito nacional. Es decir,

los jefes del poder ejecutivo subnacional tienden a ser electos directamente por la población. Estas elecciones son, generalmente, por mayoría relativa, y lo común es que se permita la reelección. De manera que tanto la no reelección como la segunda vuelta están menos presentes a nivel subnacional que nacional. Como lo indicamos, estas características conjuntamente con los periodos más cortos, sugieren que es correcta la hipótesis planteada en el sentido de que en el plano local el equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, que es uno de los puntos clave de todo sistema electoral, puede inclinarse a acentuar la representatividad y el control ciudadano sobre su gobierno, debido a que los avatares de la política subnacional no afectan la estabilidad y legitimidad del sistema político global en la misma medida que lo hacen los eventos que afecten al gobierno nacional. Por ello, en el ámbito local se tiende a considerar innecesario incurrir en los gastos que implica la segunda vuelta para asegurar una mayor legitimidad del gobierno, y al mismo tiempo se busca elevar el control popular sobre el gobierno y dar posibilidad a la continuidad política, si así lo quieren los ciudadanos, mediante periodos cortos, reelección y elecciones separadas.

En la elección de los cuerpos legislativos subnacionales la representación proporcional es la pauta. Predomina la lista cerrada y bloqueada. La fórmula electoral más utilizada es la d'Hondt. La restricción del derecho de postulación de candidaturas, haciéndolo exclusivo de los partidos políticos, es similar a lo que sucede en el ámbito nacional, aunque ligeramente menor. Aunque en los dos casos en que hay diferencias en cuanto al grado de control partidista sobre la postulación de candidaturas, ésta tiene la dirección esperada, es decir, el ámbito local es más permisivo, hubiera sido de esperarse una diferencia más acentuada en el sentido de que en el plano local sean mucho más frecuentes las candidaturas independientes. El que esto no se produzca indica que a pesar de las diferencias de naturaleza que se han apuntado entre las dos elecciones hay una cierta inercia que lleva a mantener la homogeneidad del sistema electoral en campos donde ella no se justifica.

Como hemos visto, los sistemas electorales subnacionales no son una copia al carbón de los sistemas nacionales, especialmente para la elección del jefe del Poder Ejecutivo, ya que presentan un conjunto suficiente de características particulares y comunes que nos permiten señalar una tendencia predominante con los rasgos antes indicados. Las condiciones propias del gobierno local hacen esta situación no sólo explicable sino desea-

ble. Más aún, parece factible esperar que con la profundización de la democracia y la descentralización aumente la autonomía de los gobiernos subnacionales y, con ello, se produzca una acentuación de las diferencias en el sistema electoral. Eso ha ocurrido de manera modesta desde la primera edición de este *Tratado*, y esperaríamos que se intensificara en el futuro.

XVIII. LOS ÓRGANOS ELECTORALES SUPREMOS

JUAN JARAMILLO

1. INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se logró por la instauración del voto universal, directo y secreto y por el establecimiento de la representación de las minorías y de la representación proporcional.

Desde la creación de los estados latinoamericanos, tanto lo relacionado con la organización misma de las elecciones como con su juicio o calificación fueron habitualmente objeto de numerosas críticas. Así, respecto a la organización se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo, con lo que se le abrían a éste todas las puertas para la manipulación de los resultados electorales.[1]

Por su parte, la calificación de las elecciones, que estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos,[2] era censurada fuertemente por los abusos que solían cometer,[3] en tanto que se observaba que los partidos o las alianzas mayoritarios anulaban a menudo la elección de los candidatos de los demás partidos, allanándole así el ingreso a sus propios candidatos.[4]

[1] Véase respecto a Argentina: Ortega, 1963: 207 y 407; respecto a Ecuador: Mena, 1988: 24; Tinajero, 1990: 3; respecto a Chile: González Heise, 1982: 19 y ss.; Borón, 1971: 399 y ss.; Campos Harriet, 1985: 27 y ss.; respecto a Uruguay: Gros Espiell, 1960: 85-86; Kerbusch, 1971: 16 y 26.

[2] Véase Gros Espiell, 1960: 38 y ss.; Charnay, 1964: 355, 379-382 y 420 y ss.

[3] Los abusos de los parlamentos en la calificación de las elecciones de sus miembros se han observado también en otros países, desde mucho tiempo atrás. Matteucci (1998: 147) comenta que, en 1769, la Cámara de los Comunes expulsó cuatro veces de su seno al diputado Wilkes, quien había sido regularmente reelegido por el condado de Middlessex. La Cámara declaró legalmente vencedor al adversario de Wilkes, con el fin de librarse de la incómoda presencia de este último.

[4] Véase respecto a Brasil: Ribeiro, 1976: 94 y ss.; De Sousa Sampaio, 1972: 114 ss.; respecto a Perú: Basadre, 1980: *passim*; respecto a Chile: González Heise, 1982: 207 y ss.; Campos Harriet, 1985: 48; respecto a Ecuador: Terán, 1989: 64; respecto a México: Tena Ramírez, 1981: 272 y ss.

En vista de esta situación, desde el decenio de 1920 se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por esta razón Miranda (1957: 273), en su libro acerca de las tendencias constitucionales en América Latina entre 1945 y 1956, afirmaba:

> subsanar los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los países latinoamericanos el organismo electoral ha sido una de las preocupaciones más notorias de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos, a juzgar por lo que ella se refleja en la obra de éstos. Y lo que al propósito han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los códigos políticos de la posguerra 1918-1939.[5]

En consecuencia, hoy en día los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales —por lo cual muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado—, mientras que en tres países (Argentina, Brasil y Paraguay) está integrado al Poder Judicial.

En ese lapso se ha dado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo —aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país— más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral —y en varios países también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos—, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas

[5] Fiallos (2000: 348) afirma que este proceso se inicia en la región con la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional uruguayos, en 1924. Véase también Clagett 1952: 98 y ss.; Pierson y Gil, 1957: 339, quienes en el decenio de 1950 resaltaban, igualmente, la existencia de tribunales especiales para los asuntos electorales. Cabe agregar que esta corriente se apoyó también en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de las elecciones, trasladando esta atribución a órganos especiales o al mismo Poder Judicial. Así lo hicieron las Constituciones de Weimar, en 1919, y las de Austria y Checoslovaquia de 1920. Véase Gros Espiell, 1960: 39 y ss.; Charnay, 1964: 377 y ss.; Ribeiro, 1976: 92 y ss.; Linares Quintana, 1945: 92 y ss.

electorales, el control de las finanzas partidarias, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera.

El presente texto se propone, en primer lugar, hacer una presentación comparativa de los organismos electorales en Latinoamérica. Luego, intentará establecer la relación de los órganos electorales supremos con el acreditamiento de las elecciones y el fortalecimiento del régimen democrático y, finalmente, formulará algunas consideraciones acerca de los organismos electorales en su estado actual.

Para la exposición entenderemos como órganos electorales supremos a las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. El término "órgano electoral supremo" lo utilizaremos aquí de forma genérica, aun cuando en cada país estos organismos reciben una denominación diferente. Como sinónimos de este concepto, hablaremos también de "cortes o tribunales electorales" o de "organización electoral, autoridad electoral u organismo electoral".

La definición con la que trabajaremos se ajusta en casi todos los casos a las características básicas de los órganos estatales que son considerados en los diferentes países como los órganos electorales supremos. Quizá se presentan dificultades en tres países: Chile, Perú y México. En el primer país, porque allí existen dos organismos especializados encargados de los asuntos electorales: el Servicio Electoral, cuyas funciones se ajustan a nuestra definición de órgano electoral supremo, y el Tribunal Calificador de Elecciones, que en lo fundamental se ocupa del escrutinio y juicio de las elecciones y conoce, además, de algunos recursos contra las decisiones del Servicio Electoral, sin que se pueda decir, sin embargo, que este órgano dependa de aquél. Para los efectos de este trabajo consideraremos al Servicio Electoral como el órgano electoral supremo chileno, en tanto que sus tareas se acomodan a la definición comentada, y al Tribunal Calificador de Elecciones como otra autoridad estatal interviniente en la organización electoral, como ocurre también con los tribunales superiores de justicia de algunos países y con el Congreso argentino.

También en México nos encontramos con dos organismos autónomos investidos con funciones electorales. Así, por una parte, la administración de las elecciones ha sido confiada al Instituto Federal Electoral (IFE), mientras que todo lo relacionado con la tarea de impartir justicia en materia electoral ha sido confiado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, consideraremos al Instituto Federal Electoral como

el órgano supremo electoral mexicano, puesto que sus labores se ajustan a la definición que hemos formulado, mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será otra autoridad que interviene en los procesos electorales.

Finalmente, la situación actual de Perú es similar. Hasta la Constitución de 1993, y por más de 60 años, todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y juicio de las elecciones se encontraban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones o en instituciones dependientes de él. Sin embargo, la Constitución de 1993 retiró del Jurado diversas funciones, las cuales fueron atribuidas a organismos no dependientes de éste. Así, se creó la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuyos jefes son nombrados —y removidos en caso de falta grave— por el Consejo Nacional de la Magistratura. A la primera se le asignó la organización de todos los procesos electorales y la elaboración de la boleta de sufragio, mientras que el segundo está a cargo del registro civil de las personas, de la expedición del documento de ciudadanía y de la preparación del padrón electoral. Así, el Jurado Nacional de Elecciones quedó en la práctica reducido a la fiscalización de los procesos electorales y a la administración de justicia en materia electoral. Cabe añadir que en la Constitución se determinó que los tres organismos actuarían con autonomía y mantendrían entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

El esquema considerado en la Constitución de 1993 ha generado amplios debates constitucionales[6] y múltiples conflictos de competencia.[7] Estos últimos llevaron incluso a que se dictara la Ley 26 591 de 1996, dirigida a precisar las funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la ONPE. Además, durante estos años el primero ha insistido en que debe ser reconocido como la cabeza de la organización electoral o, por lo menos, como un *primus inter pares* en ella.[8] La persistencia de los conflictos se demuestra con el cuestionamiento formulado por los miembros del Jurado Nacional de Elecciones a la Ley de partidos aprobada en 2003, en tanto ésta encargó a la ONPE la verificación de las firmas de adherentes a los partidos y la super-

[6] Incluso, en sus inicios, recibió críticas, ya que muchos consideraban que el Jurado Nacional de Elecciones venía cumpliendo sus tareas en forma adecuada. Véase al respecto el artículo de Paniagua (1993) y a Ferrero (1997: 27-30).

[7] El artículo de Villarreal (2002) hace un recuento de distintos conflictos que se han presentado entre el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

[8] Véase por ejemplo, el libro de Valdivia (1998: 31-32, 61-63).

visión de los fondos de financiamiento otorgados a los partidos políticos, funciones que el Jurado considera que debían pertenecerle.[9]

Para este estudio, consideramos que el organismo que más se adecua a nuestro concepto de órgano supremo electoral es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a la cual nos referiremos entonces como tal.

La materia con la que aquí nos ocupamos es en Latinoamérica objeto de tratamiento constitucional. Con excepción de la Constitución argentina, todas las constituciones latinoamericanas actuales se ocupan —de una u otra forma— de los cuerpos encargados de la organización electoral.[10]

El grado de regulación del tema es diferente, pero se observa que en buen número de países el tratamiento que le da la Constitución al asunto de la organización electoral es detallado. En Guatemala y República Dominicana las constituciones se ocupan muy brevemente del tema. En los demás países, el tratamiento es más prolijo, estando entre los puntos que se desarrollan, aun cuando difieren de país a país, los siguientes: cuál es el organismo encargado de la materia electoral y cuáles son sus características; cuál es el procedimiento de nombramiento y remoción de sus miembros; qué calidades se les exige y cuál es su periodo de ejercicio; cuáles son las funciones más importantes del organismo electoral, etcétera.

Por otra parte, es importante precisar que buen número de países le brinda un carácter especial a las leyes electorales, y con ello a los organismos electorales y a su actividad. Este carácter especial se expresa de distintas maneras: en algunos casos, a través del establecimiento de un quórum calificado para su reforma o de la exigencia de un concepto previo acerca de la constitucionalidad de los proyectos, o de ambos; y en otros, por medio de la prohibición de que en un lapso determinado antes de las elecciones se reformen las leyes de sufragio o de la fijación de un periodo de suspensión de la entrada en vigor de una ley modificatoria de la normatividad electoral.

En el primer caso encontramos a Chile, cuyas leyes reguladoras del sistema electoral público tienen la calidad de leyes orgánicas constitucionales; a Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene el rango de ley constitucional; y a Colombia, donde las leyes referidas a los partidos

[9] Sobre la incomprensión que generó este debate en la opinión pública, véase, entre otros, el editorial del diario *La República* del 04.11.2003, titulado "¿Traerse abajo la ley?", y el editorial del diario *El Comercio* del 31.01.2004, titulado "Absurdas pataletas contra la Ley de Partidos".

[10] En el caso de Chile, la Constitución no trata sobre el Servicio Electoral, sino sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.

políticos, al estatuto de la oposición y a las funciones electorales son estatutarias. En estos casos, el carácter especial de estas leyes significa que para su expedición o reforma se requiere de mayorías especiales y que deben someterse al examen del tribunal constitucional. Por su parte, en Nicaragua la ley electoral pertenece a la categoría de las leyes constitucionales, con lo cual para su reforma se ha de seguir un trámite similar al de una enmienda constitucional parcial; en Ecuador, las leyes electorales y de partidos se encuentran dentro de la categoría de las leyes orgánicas, lo cual significa que para su aprobación, derogatoria o interpretación requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso; en Panamá, las leyes electorales también son orgánicas y necesitan, para su aprobación, del voto positivo de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa; y en Uruguay, se prescribe que toda nueva ley de registro cívico o de elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, exige —si se refiere a las garantías del sufragio y elecciones o a la composición, funciones y procedimiento de la Corte Electoral y de las corporaciones electorales— el voto favorable de las dos terceras partes del total de componentes de cada cámara legislativa. Finalmente, en Argentina, por obra de la Ley 24.430, los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara legislativa.

Al mismo tiempo, en otros países se ha establecido un lapso anterior a las elecciones dentro del cual no puede ser reformada la ley electoral. Así ocurre en México, donde la Constitución indica que las leyes electorales deben promulgarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que deben ser aplicadas;[11] y en Venezuela, país en el que la ley del sufragio no puede modificarse de ninguna manera en los seis meses anteriores a la realización de una elección. También observamos que algunos países han establecido un periodo de suspensión para la entrada en vigor de las reformas electorales. De esta manera, la Constitución brasileña determina que la ley que altere el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación; en Guatemala, la ley electoral prevé que cualquier reforma de ella después de haberse convocado a un proceso electoral y antes de que se conozca su resultado o de que los elegidos tomen posesión de sus cargos, no será aplicable a dicho proceso. Asimismo, en Cos-

[11] La Constitución establece también que para que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de una norma electoral se requiere que la decisión sea tomada con una mayoría de por lo menos ocho votos.

ta Rica, la Asamblea Legislativa debe consultar la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones para cualquier proyecto de ley relativo a la materia electoral, y para apartarse del concepto del Tribunal requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo. Además, en el caso de que esta mayoría se logre, la Constitución prescribe que el proyecto no puede convertirse en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección.

2. Presentación comparativa[12]

2.1. Estructura institucional

1) La posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal. Con contadas excepciones, la norma general es que las cortes electorales sean organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales. Es decir, por lo general, no se les puede enmarcar dentro del esquema de la división tripartita del poder público. Únicamente en Nicaragua y en Venezuela se consagra de manera expresa en la Constitución la existencia del Poder Electoral, al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial —y en el caso venezolano, también del Poder Ciudadano—. En un sentido similar, la Constitución costarricense asigna al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia de los poderes del Estado, lo cual ha conducido a muchos a expresar que el Tribunal es el órgano máximo del Poder Electoral. Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay son una excepción al carácter *sui generis* de las cortes electorales. En estos tres países, la organización electoral ha sido confiada al Poder Judicial, dentro del cual se constituye en una jurisdicción propia.

Respecto a Argentina importa mencionar que la justicia electoral está compuesta por la Cámara Nacional Electoral y los jueces electorales, pero los últimos en realidad no existen como tales, sino que se trata de jueces federales de otras jurisdicciones a los cuales se les han adjudicado adicionalmente las tareas electorales y una secretaría para el efecto (González Roura, 1986: 828 y ss.). También sobre la jurisdicción electoral brasileña es interesante destacar que no tiene un cuerpo propio de funcionarios, sino que todos sus colaboradores son tomados, a manera de préstamo, de las otras jurisdicciones. Esta situación es objeto de controversia, pues mientras

[12] La exposición que sigue está basada en la normatividad de los 18 países que aquí se analizan, la cual es reseñada en los cuadros al final de este capítulo.

algunos aseguran que este hecho representa una gran carencia, porque los jueces que la integran periódicamente no tienen experiencia en el campo (De Sousa Sampaio, 1972: 152; Russomano, 1981: 138; Meneguello, 1986: 103), otros aseguran que la temporalidad de los miembros de la justicia electoral contribuye a evitar la politización de los magistrados (Ribeiro, 1976: 95; Soares, 1983: 34).

Por otro lado, al contrario de lo que ocurría en el pasado (lejano o cercano, según el país), cuando los organismos electorales se reunían pocos meses antes de las elecciones para disolverse después de realizadas, los organismos electorales supremos de todos los países latinoamericanos funcionan ahora de manera permanente. Esta situación se explica a partir de la percepción de la necesidad de contar con un organismo especializado y experimentado en la materia, capaz de conducir sin mayores tropiezos todo el proceso que acarrea la realización de unas elecciones.[13]

El carácter permanente de las cortes ha permitido asignarles toda una gama de tareas fundamentales para la correcta organización de los procesos electorales (véase *infra*). Ello no obstante, subyace aún la pregunta acerca de qué otro tipo de actividades pueden asumir las cortes y sus organismos subordinados en los tiempos interelectorales (Guzmán, 1986).

2) La relación del órgano electoral supremo con los organismos electorales inferiores. Para iniciar, cabe señalar que bajo el concepto "organismos

[13] Sobre los problemas que representaba el carácter transitorio de los organismos electorales supremos, véanse los comentarios de Céspedes (1982: 27-28 y 121-122), quien fue miembro de la Corte Electoral boliviana que organizó las elecciones de 1979 y 1980. En relación con este tema se ha discutido también si los miembros de los órganos supremos electorales deben ser funcionarios de dedicación exclusiva o parcial. Al respecto es importante mencionar que en la reforma política constitucional de 2003 se modificó la tradición jurídica colombiana sobre este punto al decidirse que los miembros del Consejo Nacional Electoral serían de dedicación exclusiva. La decisión fue controvertida, dados los gastos que ocasiona. Las críticas fueron respondidas por el presidente del Consejo de la siguiente manera: "Anteriormente, los magistrados venían una vez al mes a sala, tenían unos honorarios de 11 millones de pesos (aproximadamente 4 150 dólares), podían tener una pensión, podían tener contratos, podían litigar, podían hacer lo que quisieran […] ¿Qué es mejor: un funcionario de tiempo completo bien remunerado y que le ha dado resultados al país o uno que viene una vez al mes a sala?" (*El Tiempo*, 30 de septiembre de 2003). De la misma manera, el columnista Roberto Posada escribía antes de ser aprobada la reforma: "Lo cierto es que el Consejo Electoral se clientelizó y burocratizó. Sus magistrados no tiene horario; escasamente trabajan medio tiempo y devengan más de 12 millones de pesos al mes. El Estado les otorga oficina, secretaria, teléfono, carro y chófer. ¡Cuentan con asesores pagados! No tienen inhabilidades. Pueden ejercer y en efecto ejercen la profesión de abogados, salvo en asuntos electorales. Y, por si fuera poco, asisten con viáticos oficiales a todas las elecciones que se celebran fuera de Colombia. Así, ¿rico, no don Pepe?" *El Tiempo*, 30 de abril de 2003).

electorales inferiores" se puede hacer referencia tanto a instituciones del orden nacional, encargadas por lo general de la elaboración del registro electoral —y en algunos casos también de otros registros— como a los cuerpos encargados de la organización electoral regional (departamental o provincial) y local (municipal), y de la atención de las mesas de sufragio.

Respecto al primer caso, se observa que en algunos países la elaboración del padrón electoral no es realizada directamente por el organismo electoral, sino que se ha encomendado a un cuerpo aparte, pero dependiente de él. Así ocurre en Uruguay, con la Oficina Nacional Electoral; en Honduras, con el Registro Nacional de las Personas; en Costa Rica, con el Registro Civil; en Guatemala, con el Registro de Ciudadanos; en Colombia, con la Registraduría Nacional del Estado Civil; y, desde 1995, en Paraguay, con la Dirección del Registro Electoral, debiéndose anotar que varios de estos cuerpos no se limitan a las labores registrales, sino que cumplen una variedad de tareas organizativo-electorales, funcionando en realidad como los aparatos ejecutivos de las cortes electorales.

Pues bien, salvo en Colombia, en todos estos casos nos encontramos con que la Corte electoral tiene la facultad de nombrar a los principales funcionarios (cuando no a todos, como en Uruguay y Costa Rica) de estos organismos, así como las de dictar los lineamientos para su funcionamiento, fiscalizar y supervisar sus actividades y conocer de los recursos contra sus decisiones.[14] Con todo, importa anotar que en casos como el paraguayo la facultad nominadora del Tribunal Superior de Justicia Electoral se encuentra restringida considerablemente. En efecto, el Tribunal designa al director y al vicedirector del Registro Electoral de entre los miembros del Consejo del Registro Electoral, organismo que está integrado por miembros postulados por cada uno de los partidos políticos con representación en las dos cámaras legislativas, "respetando la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores".

Si dirigimos ahora nuestra atención hacia los organismos electorales de carácter regional y local y a las mesas de sufragio, nos encontramos nuevamente con que en todos los casos las cortes electorales ejercen la super-

[14] En Colombia, el Registrador Nacional del Estado Civil fue nombrado y removido tradicionalmente por el Consejo Nacional Electoral, hasta la reforma constitucional de julio de 2003, en la que se decidió que el registrador sería escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos. Con todo, el Consejo Nacional Electoral continúa ejerciendo "la suprema inspección y vigilancia sobre la organización electoral".

vigilancia sobre ellos, señalan las directrices para sus labores y resuelven los recursos interpuestos contra sus decisiones. Sin embargo, en esta oportunidad salta a la vista que la facultad de designar a los integrantes de los organismos electorales regionales y locales no siempre recae en ellas, y cuando lo hace, está limitada, en la mayoría de los casos, en favor de los partidos políticos. En vista de la amplitud de la materia, nos referiremos aquí solamente a la designación de los miembros de los organismos electorales regionales.

En los casos de Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay hallamos que la integración de los organismos inferiores no depende de las cortes electorales. Así, los jueces electorales argentinos son designados por el presidente, con acuerdo del Senado, de listas vinculantes presentadas por el Consejo Superior de la Magistratura, mientras que en Paraguay los jueces de los tribunales electorales son designados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, también sobre ternas que le presenta el Consejo de la Magistratura; por su parte, en Bolivia, el presidente designa a uno de los vocales de las Cortes Departamentales, mientras que el Congreso nombra a los demás, aun cuando lo debe hacer por mayoría de dos tercios del total de sus miembros y sobre listas de candidatos que le son suministradas por la Corte Nacional Electoral; y en Brasil, esa función es asumida por los tribunales judiciales y el presidente. Finalmente, en el caso chileno los organismos se conforman con funcionarios públicos predeterminados legalmente, y en Uruguay sus miembros son elegidos en votación popular, la cual se realiza al mismo tiempo que las demás elecciones.

En los demás países, la facultad nominadora reposa en los órganos electorales supremos. Sin embargo, como decíamos antes, en buen número de ellos la Corte electoral se encuentra limitada en el ejercicio de esta atribución. Así, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua las cortes electorales designan a los integrantes de los organismos regionales sobre las propuestas que presentan los partidos políticos. En ese proceso, la autoridad electoral debe acogerse a determinadas proporciones políticas, que difieren de país a país.

En situación similar se hallan los organismos electorales ecuatoriano y colombiano. En Ecuador, los nombramientos se han de realizar preferentemente sobre las ternas presentadas por los partidos políticos, procurando que todos los partidos se encuentren representados en ellos. Por su parte, en Colombia existe la particularidad de que los cargos más importantes de los organismos electorales inferiores (tanto de los organismos escrutadores

como de los de administración electoral) tienen siempre dos titulares simultáneos de diferente filiación política, lo cual en la práctica colombiana ha significado por lo general que sean miembros de los partidos Liberal y Conservador o de sus partidos satélites.

Así, pues, solamente en los casos de Guatemala, México,[15] Panamá, Perú, República Dominicana[16] y Venezuela los organismos electorales supremos reciben el mandato de integrar los organismos electorales inferiores con personas que sean garantía de imparcialidad.

2.2. Presupuesto

Por lo general, el presupuesto de los organismos electorales lo fijan los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que los tribunales electorales tengan más participación en el proceso de decisión que a través de la presentación de su anteproyecto de presupuesto. De esta tendencia se exceptúan los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y Brasil.

Guatemala es el único país en el que se considera en beneficio del organismo electoral un mecanismo que se utiliza en varios países a favor del Poder Judicial, consistente en fijarle un porcentaje mínimo del presupuesto general de la nación. En efecto, la ley electoral consagra que el Tribunal Supremo Electoral tendrá una asignación anual no menor de 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales. Esta asignación se in-

[15] En este punto ha habido grandes cambios en México, pues hasta hace pocos años se percibía una cadena de nombramientos, cuyo origen se remontaba a la Secretaría de Gobernación. En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designaba al director general del Instituto sobre propuestas presentadas por el presidente del Consejo, quien era siempre el secretario de Gobernación. Asimismo, el Consejo General nombraba al secretario general y a los directores ejecutivos del Instituto, pero sobre las propuestas efectuadas por el director general. De la misma manera, el Consejo General nombraba a los consejeros ciudadanos de los consejos locales (al nivel de los estados federados), pero sobre las propuestas que le presentaba la Junta General Ejecutiva, la cual estaba compuesta por el director general, el secretario general y los directores ejecutivos del Instituto.

[16] En el caso dominicano es importante destacar que, a pesar de lo anterior, la ley electoral establece que, para el nombramiento de una serie de altos funcionarios del orden nacional, la Junta Central Electoral debe celebrar consultas con los partidos políticos antes de proceder a su designación. Así ocurre con el director de Elecciones, el director de Cómputos, el director del Registro del Estado Civil y el director de la Cédula de Identidad y Electoral, que está a cargo del Registro Electoral.

crementa en los años electorales, en la cantidad que considere necesaria el mismo tribunal. La cantidad deberá ser incorporada al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y cubierta al tribunal dentro del mes siguiente a la convocatoria de elecciones. En caso de que esto no ocurriere, la ley faculta al tribunal para que obtenga los dineros requeridos para la celebración de las elecciones a través de créditos bancarios o de ayudas directas del exterior que no comprometan las finanzas del Estado, ni la independencia y funcionalidad del tribunal.

En Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil, los organismos electorales tienen el privilegio de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que presenta el gobierno al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda entrar a corregirlo. Así ocurre en Costa Rica, donde el Tribunal Supremo de Elecciones presenta su presupuesto a la Oficina de Presupuesto, organismo que lo debe pasar inalterado a la Asamblea Legislativa, la cual sí puede modificarlo. Igual sucede en República Dominicana y en Venezuela, donde la Junta Central Electoral y el Consejo Nacional Electoral, respectivamente, elaboran su proyecto de presupuesto y lo presentan al Poder Ejecutivo, el cual debe incorporarlo sin modificaciones al proyecto de presupuesto que presenta al Congreso. Importa aclarar que en la República Dominicana la ley establece que el proyecto presentado por la Junta no puede ser superior a 1.5% del presupuesto total de la nación.

En el caso de El Salvador se determina que el Tribunal Supremo Electoral tendrá la asignación presupuestal que cubra las necesidades determinadas por el mismo tribunal. Para ello se establece que el organismo electoral elaborará anualmente su presupuesto de gastos, en el cual establecerá sus gastos ordinarios y extraordinarios, referidos estos últimos a los que genere la organización de las votaciones y el desarrollo de los proyectos especiales que el mismo tribunal considere necesario realizar. El proyecto de presupuesto se elabora en consulta con el Ministerio de Hacienda, el cual tiene la obligación de incluirlo en el proyecto de presupuesto general del Estado que se presenta para su aprobación a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, en Brasil la Constitución establece que el Poder Judicial goza de autonomía financiera y administrativa, anotando a continuación que los tribunales elaborarán sus propuestas presupuestarias dentro de los límites que se habrán de estipular conjuntamente con los demás poderes en la ley de directrices presupuestales (Ceneviva, 1989: 211; Marinho, 1989: 32; Padua, 1989: 3). La presentación de las propuestas será realizada a nivel fe-

deral por los presidentes del Tribunal Federal Supremo y de cada uno de los Tribunales Federales Superiores, lo cual significa que también el Tribunal Superior Electoral presenta su proyecto de presupuesto propio (Mendonça, 1989: 62-64). De acuerdo con Padua, las propuestas presupuestarias han de ser presentadas directamente al Parlamento, con lo cual se elimina la posibilidad de que el Ejecutivo reformule las peticiones presupuestarias de los tribunales.

2.3. Nombramiento y remoción

1) Procedimientos de designación. En la gran mayoría de los casos la designación de los funcionarios reposa en organismos políticos, fundamentalmente en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en distintos casos se han fijado algunos límites al Congreso para efectuar los nombramientos, y que en varios países se presenta una interacción entre diversos cuerpos, como entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales.[17] En dos países, Costa Rica y Perú, la facultad nominadora ha sido atribuida a órganos judiciales.

En Colombia, Ecuador, México y República Dominicana el Congreso designa libremente a los miembros del tribunal electoral, con base en las propuestas presentadas por los partidos políticos. En Colombia, los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República en pleno, de listas presentadas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.[18] En Ecuador, el Congreso es el encargado de nombrar a los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral. La elección se hace sobre ternas que presentan los partidos que obtuvieron las más altas votaciones en la últimas elecciones plurinominales. En la República Dominicana, el Senado es el organismo que designa los nueve miembros de la Junta Central Electoral.

[17] Ya no se presentan casos de conformación de los órganos electorales supremos a través de elección popular. En Paraguay rigió este sistema hasta la expedición de la ley que reglamenta la justicia electoral, en 1995.

[18] Hasta la reforma constitucional del año 2003, el Consejo Nacional Electoral debía reflejar la composición política del Parlamento y darle espacio a representantes de los dos grupos mayoritarios de oposición que no contaban con asientos en el órgano electoral. Los magistrados del Consejo Nacional Electoral eran nombrados por el Consejo de Estado —el tribunal supremo de lo contencioso-administrativo— con base en ternas que presentaban los partidos políticos. Debido a las críticas acerca de la excesiva politización del Consejo, en el trámite de la reforma constitucional se intentó convertirlo en un órgano judicial, pero esa propuesta fracasó para dar paso a una politización aún mayor del organismo.

La manera de integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral mexicano (y de su antecesora, la Comisión Federal Electoral) ha venido siendo modificada continuamente desde la década de 1970, pero siempre ha estado en manos de organismos políticos. Actualmente, tras la reforma de 1996, el Consejo General consta de un consejero presidente y ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo —uno por cada agrupación parlamentaria—, los representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. El consejero presidente[19] y los consejeros electorales—que son los únicos que tienen derecho de voto— son elegidos por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, o en su receso, por la Comisión Permanente, sobre las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios.

También en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela el nombramiento de los magistrados de la corte electoral reposa en el Congreso, pero éste debe atender a distintas exigencias impuestas para el proceso de nombramiento. Así, en El Salvador, la Asamblea Legislativa elige a los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Tres de ellos son designados de las ternas presentadas por cada uno de los partidos políticos que hubieran obtenido las mejores votaciones en las últimas elecciones presidenciales. Los dos restantes son nombrados de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. En este caso se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados. En Uruguay, cinco de los nueve magistrados deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantes de imparcialidad. Ellos son designados por la Asamblea General, con el voto de las dos terceras partes del total de sus componentes. Los otros cuatro representan a los partidos políticos y son designados también por la Asamblea General, mediante el doble voto simultáneo, a través de un sistema de representación proporcional. En Guatemala, la designación de los cinco miembros del Tribunal Supremo de Elecciones la realiza el Congreso por votación equivalente a las dos terceras partes del número total de diputados. Pero, para los nombramientos, el Congreso ha de ceñirse a una nómina de 30 candidatos elaborada por una comisión de postulación compuesta por cinco personas, provenientes del

[19] Con la reforma de 1996 se puso punto final a una norma que regía desde hacía décadas, de acuerdo con la cual el secretario de Gobernación presidía el órgano electoral y contaba con voto de calidad en caso de que se presentara empate en las decisiones. Esta disposición, sumada a otras prerrogativas del presidente del Consejo, le conferían amplias facultades de intervención al gobierno en el organismo electoral.

ámbito universitario y alejadas de la actividad política. De su lado, en Nicaragua, la Asamblea Nacional elige a los siete miembros del Consejo Supremo Electoral de listas separadas, presentadas, para cada cargo, por el presidente de la República y los diputados de la Asamblea, luego de consultas con las asociaciones civiles correspondientes. Para los nombramientos se requiere en cada caso el voto favorable de por lo menos 60% de los diputados de la Asamblea. En Paraguay, la Cámara de Senadores elige a los tres miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, pero para ello requiere la anuencia del presidente de la República, y además los candidatos deben provenir de una lista elaborada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en Venezuela, los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional, por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, sobre las postulaciones presentadas por distintas organizaciones: tres de las listas presentadas por la sociedad civil, una de la lista elaborada por el Poder Ciudadano y una de las propuestas formuladas por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales.

En Chile y Argentina los nombramientos de los integrantes del órgano supremo electoral son realizados por el presidente de la República, pero éste también tiene que atender distintas limitaciones para proceder a la designación. Así, en Chile, el presidente debe obtener el acuerdo del Senado para la designación del director del Servicio Electoral. También en Argentina, el presidente de la República requiere de la aprobación del Senado para nombrar a los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero además, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombres propuestos por el presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Por su parte, en Bolivia, Brasil, Honduras y Panamá los nombramientos reposan en distintos órganos. De esta manera, en Bolivia, el Congreso designa a seis de los siete vocales de la Corte Nacional Electoral, en votación que requiere mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, mientras que el magistrado restante es designado por el presidente de la República. De su lado, en Brasil, la integración del Tribunal Superior Electoral es practicada por los máximos órganos judiciales y el presidente de la República. Así, por voto secreto y de entre sus miembros, el Tribunal Federal Supremo nombra tres jueces y el Tribunal Superior de Justicia, dos. Por su parte, el presidente de la República, con el acuerdo del Senado, designa a los dos jueces restantes de una lista de seis abogados que le es pre-

sentada por el Tribunal Federal Supremo. En Panamá, cada una de las ramas del Poder Público nombra directamente un magistrado del Tribunal Electoral, mientras que en Honduras cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos designa un integrante del Tribunal Nacional de Elecciones. A ellos se les suma un miembro nombrado por la Corte Suprema de Justicia (o dos, si el aumento del número de partidos legalmente inscritos origina un número par de miembros).

Los países en los cuales la integración de la corte electoral es tarea de la justicia son, como se dijo, Costa Rica y Perú. Así, en Costa Rica, los tres magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son designados por la Corte Suprema de Justicia en elección que exige las dos terceras partes de los votos de los miembros de la corporación.[20] Por su parte, en Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano nominador.

Para terminar este apartado es importante anotar que en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela se exige una mayoría calificada para el nombramiento de los integrantes —o de algunos de ellos, como en el caso de El Salvador y Uruguay— del órgano supremo electoral

2) Periodos de ejercicio, la calidad política de los magistrados y el procedimiento para su remoción. Como hemos visto, en la mayor parte de los países el nombramiento de los miembros de los órganos electorales supremos depende de organismos políticos. Ahora bien, la posible dependencia política que ello puede generar se atempera o acentúa por tres factores más, a saber: la coincidencia o no de los periodos de ejercicio con los del Ejecutivo y del Legislativo, lo cual nos permite conocer si la composición de las cortes es afectable por los cambios políticos que trae cada elección; la existencia o ausencia de restricciones referentes a la actividad política de los candidatos a integrar el organismo electoral; y por el establecimiento de los organismos en los cuales reside la facultad de remover a los mismos integrantes de estos órganos electorales supremos.

a) Periodos de ejercicio: en la mayoría de los países, el periodo de ejercicio del cargo de magistrado del organismo electoral no coincide con los periodos electivos del orden nacional, es decir, con los del presidente de la República y el Congreso. Así, en Brasil, Bolivia y Perú el tiempo de ejerci-

[20] Sobre el caso costarricense es importante mencionar que en época de elecciones dos de los magistrados suplentes se incorporan al Tribunal, el cual funciona en ese periodo con cinco miembros propietarios.

cio es inferior a los periodos para los cuales son elegidos el presidente de la República y el Congreso. En Brasil, el periodo es de dos años, prorrogable a cuatro, mientras que las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan cada cuatro años. Por su parte, en Bolivia y Perú los miembros de la Corte Nacional Electoral y el director de la ONPE, respectivamente, son designados para cuatro años, mientras que el presidente y los miembros del Congreso son elegidos para periodos de cinco años.

En otros países, el periodo de funciones de los miembros del órgano supremo electoral es mayor que el señalado para el presidente de la República y el Parlamento. Así, en Guatemala es de seis años, siendo que el presidente y el Congreso son elegidos por cinco; en Panamá es de diez años, mientras que los periodos del presidente y los congresistas son de cinco; en Venezuela es de siete años, al tiempo que el presidente y la Asamblea son elegidos para un periodo de seis años; y en México, los consejeros electorales son elegidos por siete años (siendo los únicos integrantes del Consejo General a los que se les fija un periodo), mientras que el presidente de la República y los senadores son elegidos por seis años y los diputados por tres.

También en Costa Rica nos encontramos con que los magistrados del Tribunal son elegidos por seis años, mientras que los miembros de la Asamblea Legislativa lo son por cuatro. Pero, además, los nombramientos en este país son escalonados, de manera que cada dos años se renuevan un magistrado titular y un magistrado suplente.

Por otra parte, en Argentina los miembros de la Cámara Nacional Electoral, como todos los jueces, son inamovibles, mientras que en Chile la ley no determina ningún periodo para el director del Servicio Electoral, anotando más bien que su destitución opera por decisión del presidente de la República, contando con el acuerdo del Senado.

Los casos en que los periodos de los miembros de las cortes electorales coinciden con los del presidente de la República y los congresistas son Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana (con periodos de cuatro años), y Uruguay y Nicaragua (con periodos de cinco años). También en el caso paraguayo coinciden los periodos de ejercicio de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia Electoral con los tiempos de elecciones del presidente y el Congreso (cinco años), pero la Constitución aclara que los magistrados que hubiesen sido confirmados para los dos periodos siguientes al de su elección adquieren inamovilidad. Por su parte, en El Salvador el periodo de los miembros del Tribunal coincide con la duración del mandato presidencial (cinco años), respectivamente.

Finalmente, es importante anotar que en varios países —entre ellos Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela— se considera la posibilidad de que los miembros del organismo electoral sean reelectos.

b) Calidad política de los magistrados: en la mayor parte de los países se han establecido restricciones a la posible actividad política de los miembros de los organismos electorales. En algunos casos, estas inhabilidades para los aspirantes a integrar el órgano electoral supremo abarcan hasta el desempeño político durante los años inmediatamente anteriores, mientras que en otros países se refieren únicamente al periodo de ejercicio efectivo del cargo.

En el primer caso encontramos a los candidatos a magistrados de la Cámara Nacional Electoral argentina y a los postulantes a los cargos de director del Servicio Electoral chileno, de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales peruana y de consejeros electorales mexicanos. En Argentina, los candidatos a la Cámara Nacional Electoral no deben haber desempeñado ningún cargo partidario en los cuatro años anteriores a su nominación. En el caso chileno, el aspirante a director no puede haber desempeñado cargos de representación política o de dirigencia partidaria en los cinco años anteriores a su designación. En cuanto a Perú, el postulante para jefe de la ONPE no puede haber sido candidato a cargos de elección popular, ni haber pertenecido formalmente a una agrupación política ni haber desempeñado cargos nacionales de dirección partidaria en los cuatro años anteriores a la designación. Finalmente, los candidatos a consejeros electorales en México no deben haber sido jamás presidentes de un partido político, ni haber sido candidatos a cargo de elección popular o haber desempeñado una posición de dirección en algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.

En Uruguay y El Salvador, la exigencia sobre inactividad en el campo político partidista durante los años anteriores se eleva respecto a algunos magistrados. En estos países, una parte de los integrantes del organismo electoral proviene de los partidos políticos, pero la otra debe haber sido ajena a la vida política durante un periodo de años determinado. Éste es el caso de los jueces neutrales de Uruguay y de los dos magistrados elegidos de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia en El Salvador.

Por otra parte, en varios países se considera que durante el ejercicio de sus cargos los magistrados no pueden desarrollar ningún tipo de actividad política. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela; y, finalmente, en el mismo Uru-

guay, donde una parte de los magistrados proviene de los mismos partidos, la Constitución le prohibe a todos los miembros de la Corte Electoral intervenir de cualquier forma en la actividad política.

Finalmente, en algunos países no se hace referencia alguna a este punto, de forma que tácitamente se acepta que los postulantes a una magistratura de la corte electoral sean personas con actividades y responsabilidades políticas y que incluso en el tiempo de ejercicio de su cargo lo continúen siendo. Éste es el caso de Ecuador, Honduras y República Dominicana y, como ya se vio, de algunos de los integrantes del organismo electoral salvadoreño.

c) Procedimiento para su remoción: en la mayoría de los casos, los magistrados reciben el mismo tratamiento que los demás altos dignatarios del Estado, lo cual significa que su destitución solamente procede por violaciones a la Constitución o por delitos, y que ha de ser decidida por el Congreso, en un juicio político, y frecuentemente con mayorías calificadas o, en algunos casos, por los tribunales judiciales, tras acusación del órgano legislativo.

El juicio político asume diferentes formas, según el país del que se trate. En Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay —para el caso de los llamados jueces neutrales—, países con un legislativo bicameral, la cámara baja decide si se debe abrir causa contra el magistrado en cuestión y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, lo acusa ante el Senado de la República, el cual decide definitivamente y determina la sanción correspondiente. En los más de los casos se exigen mayorías calificadas para la toma de estas decisiones. También en algunos países con Congreso unicameral, como Nicaragua y Ecuador, el órgano legislativo resuelve aisladamente acerca de la destitución de los magistrados.[21]

En otros de los países con parlamento unicameral, el Congreso simplemente resuelve si hay lugar o no para abrir causa, pasando la decisión a los órganos de la justicia. Así ocurre en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, en Venezuela, la Asamblea Nacional puede proceder a remover a los rectores del Consejo Supremo Electoral únicamente después de que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia declare que han incurrido en las causales establecidas por la ley.

[21] Respecto a Ecuador habría de anotar que la ley electoral incluye disposiciones por medio de las cuales se autoriza al Tribunal Constitucional para ejercer supervigilancia sobre el Tribunal Supremo Electoral e incluso para sancionar y destituir a sus vocales. Salgado (1988: p. 219) asevera que estas normas son inconstitucionales, puesto que en la Constitución se determina claramente que esa facultad reside únicamente en el Congreso.

En Panamá, la Corte Suprema de Justicia conoce y falla definitivamente sobre las faltas y delitos de los magistrados, pudiendo entonces destituirlos.

Brasil, Honduras, Uruguay —para el caso de los jueces que representan a los partidos—, Chile, Perú y Argentina presentan mecanismos diferentes de los anteriores. En el primero, la decisión acerca de la remoción de alguno de los miembros de la corte electoral es fallada por el mismo organismo electoral, por mayoría calificada de votos. En el caso hondureño, los magistrados pueden ser removidos por decisión libre de cada uno de los órganos que los designaron (los partidos políticos y la Corte Suprema de Justicia). Lo mismo ocurre en Uruguay respecto a los jueces que representan a los partidos políticos en la Corte Electoral, los cuales pueden ser removidos libremente por los partidos. Por su parte, en Chile y Perú la atribución de destituir a los jefes de los órganos electorales supremos yace en los organismos nominadores, es decir, respectivamente, en el presidente de la República, quien requiere la autorización de la mayoría absoluta del Senado, y en el Consejo Nacional de la Magistratura, que puede hacerlo en presencia de falta grave. Finalmente, en Argentina, el proceso de remoción de magistrados de la Cámara Nacional Electoral —y de todos los jueces de los tribunales inferiores del país— es abierto por el Consejo de la Magistratura, quien puede incluso suspender a los funcionarios judiciales, pero la decisión sobre la acusación es tomada por un jurado de enjuiciamiento compuesto por legisladores, magistrados y abogados.

3) Las mayorías exigidas para deliberar y decidir. La norma general es que para sesionar y tomar decisiones se requiere reunir la mayoría absoluta de los integrantes de los organismos y de los miembros presentes, respectivamente. Sin embargo, existen algunas excepciones que es interesante destacar, y dentro de las cuales se debe incluir obviamente a los organismos unipersonales, como ocurre con el chileno y el peruano.

Respecto al número de miembros de los tribunales electorales que deben asistir a las sesiones para que éstas se lleven a cabo, tenemos que, mientras que en Guatemala y República Dominicana se determina que para sesionar se requiere la asistencia de todos los miembros, en Brasil y Costa Rica se exige la presencia de todos los magistrados únicamente para entrar a tomar decisiones acerca de temas determinados.[22]

[22] En el caso brasileño se requiere la presencia de todos los magistrados para decidir sobre la interpretación del Código Electoral desde la perspectiva constitucional, sobre la anulación general de las elecciones y sobre la pérdida de credenciales.

Por su parte, en Nicaragua se requiere la presencia de cinco de los siete miembros del Consejo para deliberar, al tiempo que en México se delibera con la mayoría de los consejeros magistrados, pero si no se logra reunir el número de miembros requerido se cita a una nueva sesión dentro de las 24 horas siguientes, la cual se lleva a cabo con los miembros que asistan.

Respecto al quórum decisorio, Colombia, Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay consagran mayorías calificadas. De todos ellos, el único que lo considera para todas las situaciones es el Código Electoral colombiano. En los otros países, ese quórum es únicamente para asuntos especiales. Así, por ejemplo, en Bolivia, se requiere el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Corte para suspender, restituir o destituir a los vocales de las Cortes Departamentales Electorales; en El Salvador, es indispensable obtener una mayoría especial de votos, entre otras cosas, para designar a los miembros de los organismos electorales inferiores, aprobar la boleta de votación y decidir sobre las impugnaciones; en Nicaragua, entre los asuntos que requieren mayoría calificada se encuentran la elección del presidente y vicepresidente del Consejo Supremo Electoral, el nombramiento o la destitución de los miembros de los órganos electorales inferiores y el otorgamiento, la suspensión o la cancelación de personalidad jurídica a un partido político; por su parte, en México se requiere una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Consejo General para nombrar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y, finalmente, en Venezuela, es necesaria una mayoría especial para promover la nulidad de una elección o para dictar o reformar los reglamentos general electoral y de referendos.

El caso de Uruguay es distinto, en ese país el quórum especial no se refiere al asunto sino a los magistrados. La Constitución declara que las decisiones de la Corte Electoral se han de tomar por mayoría absoluta de los miembros de ella, pero establece a continuación que dentro de esta mayoría se debe contar con el voto de tres de los cinco miembros conocidos como neutrales, a no ser que se adopten por las dos terceras partes de los miembros de la Corte. De esta manera, los votos de los neutrales adquieren un valor especial.

Dentro de este tema cabe destacar que en Ecuador y Honduras el presidente del Tribunal Electoral goza de la atribución del voto de calidad, que consiste en que en caso de empate en el momento de toma de una decisión, el voto del presidente resuelve.[23] Es importante anotar que el presidente del

[23] Igual sucedía en México, Nicaragua y Paraguay hasta las reformas de 1994, 2000 y 1995, respectivamente. En el caso mexicano es importante reiterar que hasta la reforma de 1994 el presidente del Consejo General era siempre el secretario de Gobernación.

organismo electoral ecuatoriano es nombrado por el mismo Tribunal, mientras que en Honduras la presidencia se rota cada año entre los miembros del Tribunal Nacional.

2.4. Las facultades de las cortes electorales

En forma general se observa que en el ámbito latinoamericano los órganos electorales supremos han asumido una amplia gama de tareas, las cuales no se circunscriben únicamente a la organización y vigilancia de las elecciones, sino que se extienden a actividades que se relacionan con la materia electoral. Para la exposición de las atribuciones se ha dividido este apartado en seis subcapítulos:

1) Facultades administrativas. Estas son de muy variado orden. Entre ellas están:

a) Organizar y dirigir cada una de las elecciones y de los procesos de consulta popular.

b) Expedir su reglamento interno y las instrucciones para el funcionamiento de los organismos inferiores. Asimismo, ejercer la supervigilancia y la fiscalización sobre todos los organismos inferiores, independientemente de si sus miembros han sido designados por la misma corte electoral o no.

c) Conocer y decidir sobre los diversos recursos contra las resoluciones de los organismos inferiores. La única excepción a esta regla se presenta en Uruguay, donde las decisiones de las Juntas Electorales que son tomadas por unanimidad no son recurribles ante la Corte Electoral.[24]

d) Convocar a elecciones. En la mayoría de los países en estudio es el organismo electoral el que procede a convocar las elecciones (de todo orden). En contadas ocasiones, como en los casos de Argentina, Bolivia y Perú, se ha dejado esta facultad en manos del Poder Ejecutivo. Cabe agregar, sin embargo, que por lo general las fechas de celebración de las elecciones son prefijadas por la ley, de manera que la convocatoria a elecciones tiene más que todo un carácter formal (véase el cap. XXI de esta obra).

e) Elaborar, imprimir y distribuir las boletas de votación. Por lo general, es tarea de los órganos supremos electorales la aprobación del modelo

[24] Gros (1990: 313-314), considera inconstitucional esta disposición, argumentando que en la Carta se prevé que la Corte Electoral decide en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan.

para la tarjeta de votación, así como la impresión y distribución de ellas a las mesas receptoras de votos (véase el cap. XXV de esta obra). Solamente en Argentina y en Uruguay son los mismos partidos los que elaboran sus boletas de votación, las cuales han de ser presentadas a los organismos electorales para su aprobación. En Argentina, los partidos políticos deciden si distribuyen sus tarjetas ellos mismos o las depositan en mesas receptoras de sufragios. Por el contrario, en Uruguay la ley señala que los delegados de cada partido deben entregar sus boletas a las mesas receptoras de sufragios, para que éstas las coloquen en el cuarto secreto. En la práctica, sin embargo, el número de boletas es tan alto que ahora se solicita al elector que obtenga la suya antes de entrar al referido cuarto.

La elaboración y distribución de las boletas electorales a través de los mismos organismos electorales ha sido considerada en varios países como un paso importante para evitar posibilidades de fraude y para crear condiciones de igualdad de oportunidades entre los partidos contendientes. Así, en el caso de Brasil se ha señalado que la introducción de la boleta oficial de votación constituye una de las reformas más importantes en la historia electoral brasileña. Igual se ha destacado respecto al caso peruano y al colombiano (véase respecto a Brasil: De Sousa, 1972: 119; Meneguello, 1986: 103; Paiva, 1985: *passim*; respecto a Perú: García Belaúnde, 1986: 47; Paniagua, 1994: 226; respecto a Colombia: Jaramillo 1995: 22).

f) Suministrar a los organismos electorales inferiores todos los documentos y útiles necesarios para el desarrollo de sus labores. Quizá las únicas salvedades a esta norma las constituyen Argentina y Brasil: en el primer país se ha encargado a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la provisión de todos los elementos necesarios para el acto de la votación, así como la impresión de los listados del registro electoral, y en el segundo la ley dispone que todos los materiales destinados al empadronamiento y a la celebración de las elecciones han de ser suministrados por el gobierno federal a los Tribunales Regionales Electorales, quienes se encargan de su distribución.

g) Registrar a los candidatos. La inscripción de los candidatos a los diferentes cargos se practica ante los organismos electorales. En contados casos se surten todas las inscripciones ante el organismo supremo, como ocurre en El Salvador y Nicaragua. La norma general es más bien que sólo las candidaturas para elecciones que se realizan en una circunscripción nacional (Presidente y Vicepresidente de la República y en algunos países senadores) se registran ante la corte electoral, mientras que las inscripciones

para cargos cuya elección corre a nivel regional se realiza ante los organismos electorales regionales (véase el cap. XXII de esta obra).

h) Practicar los escrutinios finales, asignar las bancas y expedir las credenciales (véase el cap. XXXIX de esta obra). En este aspecto se observan dos tipos de orientación en la legislación electoral. Así, por un lado, en buen número de países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay) se confían todas estas labores a la autoridad suprema electoral. Por el contrario, en otros países se ha decidido descentralizar estas actividades, de manera que la corte electoral sólo se encarga de este punto en lo relacionado con las elecciones realizadas en circunscripción nacional. Así ocurre en Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Uruguay. En Venezuela y Uruguay, a los organismos máximos electorales les corresponde, además, realizar un escrutinio complementario con base en la votación nacional de los partidos: en Venezuela existe la figura de los senadores y los diputados adicionales, los cuales son adjudicados por el Consejo Supremo Electoral a los partidos pequeños con base en el cociente electoral nacional que extrae el mismo Consejo; a su turno, en el Uruguay, luego de que las Juntas Electorales han realizado el respectivo escrutinio departamental y asignado las bancas para representantes a la Cámara, la Corte Electoral entra a practicar la adjudicación de los escaños que sobren tras este procedimiento, tomando al país como una sola circunscripción nacional.

En México, dadas las características de su sistema electoral, el Consejo General del IFE se encarga del cómputo total de las elecciones para presidente, senadores y diputados electos según el principio de representación proporcional, y de otorgar las constancias respectivas, mientras que todo lo relacionado con las elecciones de los senadores y de los diputados elegidos según el principio de mayoría relativa es efectuado por los consejos locales y los consejos distritales del IFE, respectivamente.

Por otra parte, en Perú y Chile el cómputo definitivo de los votos, la asignación de las bancas y la entrega de las credenciales no la realizan las cortes electorales, sino el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Calificador de Elecciones, respectivamente. De igual manera, en Argentina el organismo supremo electoral no cumple funciones dentro del proceso de escrutinio definitivo. En este país, la calificación definitiva de las elecciones de los congresistas es efectuada por cada una de las cámaras del Congreso de la República.

Los casos de Colombia, Panamá y Chile son también peculiares, en razón de que en estos países el escrutinio de los votos se deja en manos de

cuerpos diferentes a los que han cumplido con la organización de las elecciones. En Colombia se separa de esta regla únicamente el Consejo Nacional Electoral, el cual desempeña tareas en los dos campos.

i) Velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de elegir en el día de los comicios. Esta función le compete normalmente a las autoridades policivas o militares, a las cuales pueden dirigirse los organismos electorales solicitando la ayuda necesaria (véase el cap. XXIII de esta obra). Sin embargo, en varios países se ha facultado a la misma corte electoral para decidir sobre estos temas, bien sea porque se dispone que en las elecciones las fuerzas de seguridad queden sujetas a las instrucciones del organismo electoral, como ocurre en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana; bien porque se pone bajo las órdenes de la corte un pie de fuerza determinado, el cual hace entonces el papel de policía electoral, tal como sucede en Nicaragua; o bien porque se establece que el organismo diseña y aplica coordinadamente con la policía el plan de seguridad electoral, como en El Salvador.

j) Formular el proyecto de presupuesto y remitirlo a las autoridades competentes, así como administrar los fondos que le han sido otorgados.

k) Velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos.

l) Publicar las memorias y la jurisprudencia relacionada con los procesos electorales.

m) Brindar capacitación a los ciudadanos respecto al sufragio, la democracia y la participación ciudadana, tal como se establece en Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela.

n) Colaborar en la organización de las elecciones internas de las organizaciones gremiales, tal como ocurre en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.

ñ) Divulgar los fines, formas y procedimientos de los actos electorales.

o) Velar porque la propaganda electoral y las encuestas se ajusten a las normas dictadas (véase el cap. XXVIII de esta obra). Esto significa en muchos casos —como en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y México— que los medios de comunicación y las empresas que realizan labores de propaganda deban inscribirse ante el organismo electoral e informarle sobre sus tarifas y sus condiciones de trabajo. Igualmente, implica que los organismos electorales ordenen la suspensión de la propaganda que consideren que no se adecua a la normatividad e impongan las sanciones respectivas, tal como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil,

Nicaragua, Panamá y Paraguay. Además, entraña que en distintos países —entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela— las compañías encuestadoras deban inscribirse ante el órgano electoral y puedan ser sancionadas por éste por incumplimiento de las normas respectivas.

p) Reglamentar la participación de los partidos políticos (y de otros movimientos políticos) en los medios de comunicación del Estado.

q) Finalmente, existen algunos casos particulares, en los que la configuración de algunas circunscripciones para la elección de los congresistas no está fijada legal o constitucionalmente, y se ha facultado al organismo electoral para determinar para cada elección su contorno. Así ocurre en México, donde el Consejo General del Instituto Federal Electoral decide sobre la conformación de las 300 circunscripciones uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales para las elecciones de diputados federales. De manera similar, en Bolivia y Venezuela la Corte Nacional Electoral y el Consejo Supremo Electoral deciden acerca de la delimitación de los distritos electorales uninominales para la elección de los congresistas correspondientes.

2) Facultades registrales. En todos los países latinoamericanos es responsabilidad de los órganos supremos electorales la formación del padrón electoral. Esta tarea es realizada de diversas maneras: en algunos países la inscripción de los ciudadanos en el padrón se realiza ante los organismos inferiores del orden regional o local (como los jueces electorales en Brasil, los notarios electorales en Bolivia o las juntas inscriptoras en Chile); en otros, ante dependencias regionales o locales del mismo organismo supremo electoral (como ocurre en México, con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; en Panamá, con la Dirección General del Registro Electoral; o en Venezuela, con la Comisión de Registro Civil y Electoral); y, finalmente, en otros, ante un organismo especializado, de orden nacional y de existencia permanente, dependiente del mismo órgano supremo electoral. Este último es el caso de Colombia, donde el registro electoral es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil; de Costa Rica, donde lo hace el Registro Civil; de Guatemala, donde es tarea del Registro de Ciudadanos; de Honduras, donde es responsable el Registro Nacional de las Personas; de Paraguay, en el que la Dirección del Registro Electoral es la encargada de su formación; y de Uruguay, donde esta labor es cumplida por la Oficina Nacional Electoral.

El caso peruano es particular luego de la Constitución de 1993. Puesto que en ella se dividieron las tareas electorales entre tres organismos autónomos, la responsabilidad sobre el padrón electoral quedó en manos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, los cuales deben actuar coordinadamente en su preparación y actualización, y luego obtener la autorización del Jurado Nacional de Elecciones para su uso en las elecciones.

En todos los países se ha establecido la permanencia del registro electoral, lo cual quiere decir que una vez se ha elaborado éste para unas elecciones determinadas es utilizado en los comicios siguientes luego de ser depurado y actualizado, registrándose las altas y bajas correspondientes (Urruty, 1991: 518; véase el cap. XX de esta obra).[25]

La actualización del registro electoral depende en muy buena parte del grado de certeza que ofrezcan el registro civil —en el cual se anotan los datos referentes al estado civil de las personas, tales como nacimiento, defunción, matrimonio, adopción, etc.— y el registro de la identidad de las personas, en el cual se establece quiénes son ciudadanos del país y se hace constar cuál es su documento de identidad. Esta dependencia se explica por el hecho de que para la obtención de la cédula de identidad se ha de presentar, por lo común, el certificado del registro civil (para dar constancia del lugar y fecha de nacimiento, del nombre, etc.), y para la inscripción en el padrón electoral se ha de exhibir, por lo general, el documento de identidad.

Pues bien, atendiendo a la importancia del registro electoral para la garantía de la limpieza de las elecciones y a la situación de que muchos problemas del padrón electoral se podían atribuir a las deficiencias de los otros dos registros,[26] en varios países se ha decidido colocarlos todos bajo la responsabilidad de la corte electoral.

[25] El último país en adoptar un padrón electoral permanente fue Nicaragua, donde hasta hace poco se formaba un padrón propio para cada elección.

[26] La experiencia de muchos años de República Dominicana constituye un buen ejemplo de los problemas que originan los otros registros en el padrón (véase el Informe del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y los artículos de Butten). También en Bolivia, en la década de 1980, una buena parte de los problemas del padrón electoral se debían al carnet de identidad, pues era necesario para inscribirse en el registro cívico, y aproximadamente 50% de los ciudadanos no lo poseía (Müller y Machicado, 1986: 68-69; Sanabria, 1990: 233). Asimismo, para el caso nicaragüense, véase Zelaya (1988: 127), quien señala que las deficiencias en el registro del estado civil fueron las que llevaron a establecer el registro electoral periódico como única forma de evitar fraudes con base en él. También las dificultades originadas por el registro civil en Colombia (Rojas, 1982: 22, y De la Calle, 1982: 4) llevaron a que éste pasara a ser responsabilidad de la Registraduría.

Así ocurre en Costa Rica, donde el Registro Civil se encarga tanto del padrón electoral como de los registros civil y de la identidad de las personas; en Honduras, país en el cual también los tres registros son tarea del Registro Nacional de las Personas; en Nicaragua, donde desde la reforma constitucional de 1995 se asignó al Consejo Supremo Electoral la responsabilidad de los tres registros; en Panamá y en República Dominicana, naciones en las cuales el Tribunal Electoral y la Junta Central Electoral, respectivamente, tienen también a su cargo la formación de los tres registros; y en Colombia, donde el registro de la identidad de las personas y el electoral son formados por la Registraduría desde la creación de esta entidad, pero, además, desde 1986 se ha establecido que ella debe asumir gradualmente todo lo relacionado con el registro civil.

En otros países, el organismo electoral tiene la atribución de formar dos registros. Así, por ejemplo, en Bolivia, la Corte Nacional Electoral organiza y administra el padrón nacional electoral y dirige y administra el Servicio Nacional de Registro Civil. En El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral tiene a su cargo la formación del padrón electoral y la del Registro Nacional de las Personas Naturales, que se encarga de la inscripción de todos los actos referentes al estado civil. Igualmente, en Venezuela el Consejo Nacional Electoral mantiene, organiza, supervisa y dirige el registro civil y el padrón electoral. También en Perú se ha procedido a concentrar el registro del estado civil de las personas y el de la identidad de las personas en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al tiempo que el padrón electoral es responsabilidad compartida de los tres órganos electorales autónomos.

Por otra parte, en algunos países se han diseñado mecanismos para impedir que los errores de otros registros contaminen el padrón electoral. En Venezuela, como se ha dicho, el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo el registro civil y el padrón electoral, pero, a la vez, tiene la función de supervisar los procesos que cumple la rama ejecutiva para formar el registro de ciudadanos y expedir la cédula de ciudadanía.[27] En Ecuador se dispone que el Tribunal Supremo Electoral elabore el padrón electoral con base en los informes y datos que le proporciona la Dirección General de Registro Ci-

[27] Importa anotar que el Consejo cuenta con esta facultad desde antes de la expedición de la Constitución y las leyes de elecciones vigentes (véase Rauseo, 1987: 185; Castillo, 1988: 172). A pesar de ello, se presentaban problemas en lo relacionado con el registro civil y con las cédulas de identidad (Rauseo, 1987: 186; Roche 1986: 132), razón por la cual algunos abogaban por colocar todos los registros en las manos del Consejo Supremo Electoral.

vil, Identificación y Cedulación, y para ello se ha establecido que la Dirección entregue diariamente al Tribunal Supremo Electoral las listas de los ciudadanos cedulados. Finalmente, en Paraguay, la Justicia Electoral tiene bajo su responsabilidad el padrón electoral, mientras que todo lo relacionado con el registro civil está a cargo del director del Registro Civil de las Personas, y la elaboración del registro de ciudadanos y la expedición de los documentos de identidad son responsabilidad del Departamento de Identificaciones de la Policía. A pesar de ello, la legislación establece que hasta que se cree una Dirección Nacional de Registros Públicos, la Dirección del Registro Electoral de la Justicia Electoral administrará conjuntamente con el Departamento de Identificaciones de la Policía y con el director del Registro Civil todo lo relacionado con los registros de ciudadanos y civil, respectivamente. Para ello se dispone que estas dos entidades estén en la obligación de informar semanalmente al director del Registro Electoral sobre las altas y bajas de cédulas de ciudadanía y los nacimientos y defunciones producidos.

3) Facultades jurisdiccionales-electorales. Tras observar los países aquí tratados, se encuentra que en su mayoría los organismos supremos electorales tienen tanto la atribución de decidir en forma definitiva sobre los conflictos que se dan en la etapa preparatoria de las elecciones (como los que se presentan en la formación del registro electoral, en el reconocimiento de los partidos, en la inscripción de los candidatos, etc.) como sobre los que surgen en el momento de calificarlas. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Dentro de este grupo de países cabe, sin embargo, diferenciar entre aquellos que permiten recursos de control de constitucionalidad contra los pronunciamientos de los órganos electorales y aquellos que no. Así, se puede observar que en Costa Rica, República Dominicana,[28] Uruguay y Nicara-

[28] Respecto a la República Dominicana es importante anotar que en la reforma electoral de 2002 se dispuso ampliar a nueve los integrantes de la Junta Central Electoral y dividir la Junta en dos salas, una administrativa, con tres miembros, y una contencioso-electoral, con cinco miembros. Además, existe el pleno, en el cual actúa también el presidente de la Junta. Cada uno de estos cuerpos tiene funciones propias. Así, la cámara administrativa se encarga del manejo ordinario de las actividades de la Junta, presenta propuestas al pleno acerca del nombramiento de directivos de la institución, dicta instrucciones para rodear el sufragio de garantías y fiscaliza las asambleas de los partidos. Por su parte, la cámara contencioso-electoral es la encargada de conocer y decidir en última instancia sobre los conflictos que se generen con

gua no existe ningún tipo de recurso contra las resoluciones electorales de los referidos órganos, aun cuando sí son impugnables otras decisiones, como las referidas a los partidos políticos o al registro civil, en Costa Rica, y las decisiones sobre partidos que toma el Consejo Supremo Electoral nicaragüense. En los demás países sí se admiten recursos extraordinarios ante la jurisdicción constitucional contra las resoluciones electorales de las cortes. De esta manera, en Guatemala y Honduras, se acepta el recurso de amparo contra las decisiones de sus organismos electorales máximos; en El Salvador, se pueden interponer los recursos de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad; en Panamá y Paraguay el recurso de inconstitucionalidad y, en el último país, también la acción de amparo; en Brasil, se pueden impugnar ante el Supremo Tribunal Federal las decisiones acusadas de inconstitucionalidad y las que nieguen las solicitudes de hábeas corpus y de *mandado de segurança* (equivalente al recurso de amparo); y en Bolivia se puede acudir ante el Tribunal Constitucional por infracción de los preceptos constitucionales.

El caso ecuatoriano se asemeja a los anteriores. Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones pueden ser objeto de demandas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, ante el Tribunal Constitucional, el cual puede suspender total o parcialmente sus efectos.[29] Ha de agregarse que la ley electoral prevé también algunos casos en los que el Tribunal Constitucional conoce de recursos contra las decisiones del Tribunal Electoral que se consideren violatorias de la ley, en cuyo caso puede imponer sanciones a sus miembros.[30]

En los demás países, la decisión final sobre las controversias electorales no reposa en los organismos electorales supremos sino en tribunales especiales, en el Congreso o en jurisdicciones ordinarias. Así, en Colombia y Venezuela, las resoluciones de los órganos electorales son consideradas como de naturaleza administrativa e impugnables en todo momento: en

ocasión de la realización de las elecciones y sobre los conflictos internos que se produzcan en los partidos políticos. Finalmente, el pleno convoca a las elecciones, declara sus resultados y expide las credenciales, resuelve sobre el reconocimiento y cancelación del registro de los partidos políticos, asume la dirección y mando de la fuerza pública para la época de elecciones, distribuye los aportes estatales para el financiamiento de las campañas, reglamenta lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, a la propaganda a través de los medios, a la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación del Estado, etcétera.

[29] La Constitución precisa que las sentencias del Tribunal no tienen efectos retroactivos y que el Congreso está facultado para interpretar "de manera generalmente obligatoria" la Constitución.

[30] Véase Terán (1990), especialmente 67 y ss.

Colombia ante la jurisdicción contencioso-administrativa (tribunales administrativos y Consejo de Estado)[31] y en Venezuela ante la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Además, contra todas las decisiones cabe el recurso de amparo.

En Argentina, la calificación acerca de la validez o nulidad (parcial o total) de las elecciones de los parlamentarios es practicada por las respectivas cámaras legislativas.[32] Por su parte, los conflictos preelectorales son resueltos definitivamente por la Cámara Nacional Electoral, sin embargo se tiene el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.[33]

En Perú, México y Chile se ha diferenciado institucionalmente entre la organización de los comicios y el escrutinio y la calificación de las elecciones y de los plebiscitos. Por eso, en estos países existen tribunales especiales encargados exclusivamente de calificar definitivamente las elecciones. En Perú, el Jurado Nacional de Elecciones es el encargado de administrar justicia, en instancia final, en materia electoral. Esta norma ha sido interpretada por la ley electoral dictada en septiembre de 1995 en el sentido de asignarle al Jurado también la facultad de dirimir en última instancia los conflictos que se presenten con los otros organismos electorales autónomos.

Por su parte, en México la decisión final sobre todas las controversias que se originen por causa de la realización de las elecciones reside en el Tri-

[31] En la reforma constitucional de 2003 se dispuso que las acciones de nulidad electoral debían ser decididas por la jurisdicción contencioso-administrativa en un término máximo de un (1) año, o de seis meses si se trata de casos de única instancia. Esta decisión fue impulsada por las quejas acerca de la demora de los tribunales para fallar los asuntos electorales. Como prueba de ello se aducía el caso de un gobernador departamental, cuya elección fue anulada luego de dos años y medio de haberse realizado las elecciones, cuando restaban solamente nueve meses de los tres años de gobierno.

[32] Argentina es el único país latinoamericano en el que la calificación definitiva de las elecciones reside todavía en el Congreso. Anteriormente lo acompañaban en esa condición México y Paraguay. En México, el sistema de autocalificación de las elecciones parlamentarias fue eliminado luego de la crisis política que se produjo a raíz de las elecciones de 1988. Más tarde, en la reforma constitucional de 1996, se eliminó también la calificación de las elecciones presidenciales por parte de la Cámara de Diputados. En Paraguay, la calificación de las elecciones presidenciales y parlamentarias por parte del Congreso fue eliminada con la Constitución de 1992.

[33] González Roura (1999: 1158) señala que no son tantas las ocasiones en las que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre los fallos de la Cámara, si bien lo ha hecho sobre temas fundamentales. Anota que del total de los fallos sustantivos dictados por la Cámara Nacional Electoral desde 1983, apenas 13.5% fue impugnado ante la Corte Suprema de Justicia. Agrega que no más de 30% de estos recursos fueron aceptados por la Corte y que en 81% de los casos la decisión de la Corte confirmó el fallo de la Cámara.

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus salas superior y regionales. En este punto la legislación mexicana ha tenido grandes cambios, pues hasta las reformas constitucional y legal de 1993 cada una de las Cámaras Legislativas era la encargada de calificar las elecciones de sus miembros, tal como ocurre todavía en Argentina. Además, hasta la reforma de 1996 la calificación de las elecciones para presidente de la República era realizada por la Cámara de Diputados.[34]

En el caso chileno, la calificación de las elecciones y de los plebiscitos reside —a nivel nacional— en el Tribunal Calificador de Elecciones, cuyas decisiones no son recurribles de ninguna forma. Pero, además, al Tribunal le han sido asignadas algunas funciones de control sobre el Servicio Electoral, de manera que diversas resoluciones de este último pueden ser recurribles ante él, y el mismo Tribunal puede sancionar las faltas o abusos del director del Servicio Electoral en la aplicación de la ley de partidos.

Sobre Chile queda por decir que en lo relacionado con el registro electoral los reclamos referentes a la inclusión o no inclusión de una persona dentro de él se han de realizar ante el juez del crimen competente. El fallo de éste es apelable ante la Corte de Apelación correspondiente.

En cuanto al tema de las facultades jurisdiccionales, ha de hacerse referencia también a las de orden sancionatorio electoral de que gozan algunos organismos electorales. Si bien lo regular es que la sanción de los delitos electorales sea función de la jurisdicción penal ordinaria, en Argentina, Brasil y Panamá cumplen los organismos electorales con esta tarea.

En Argentina, los jueces electorales están facultados para juzgar —en única instancia— sobre las faltas electorales y, en primera instancia, sobre los delitos electorales. Sus sentencias no son apelables ante la Cámara Nacional Electoral, sino ante la justicia ordinaria; en Brasil son los jueces electorales los que tienen competencia para sancionar los crímenes electorales; y en Panamá, la atribución de juzgar las faltas y los delitos electorales reposa en el Tribunal Electoral.

Asimismo, algunos organismos electorales tienen la atribución de sancionar las faltas electorales (véase el cap. XL de esta obra). Así sucede, por ejemplo, en Ecuador, donde el Tribunal sanciona las infracciones a las leyes electoral y de partidos políticos; en Honduras, país en el que el Tribu-

[34] Los pocos años de existencia del Tribunal han dado lugar a una jurisprudencia amplia y garantista y al desarrollo de la especialidad del derecho electoral. Véase Orozco H. (2003) y Galván (2000).

nal Nacional de Elecciones impone sanciones por la violación a las normas sobre publicidad política; en Paraguay, donde la justicia electoral conoce sobre las faltas previstas en el Código Electoral; y en México, donde el Instituto Federal Electoral sanciona administrativamente a los partidos políticos que incumplen sus obligaciones.

4) Facultades disciplinarias. En varios de los países aquí analizados, los organismos supremos electorales gozan de atribuciones disciplinarias respecto a los funcionarios de la administración pública que realicen actos de parcialidad política. En consecuencia, estos organismos pueden investigar la conducta de los funcionarios y sancionarlos. Así ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Uruguay, Ecuador y El Salvador.

En Costa Rica y Uruguay la declaración del organismo electoral acerca de que un funcionario incurrió en actos de parcialidad política es causa obligatoria de destitución del servidor público implicado, aun cuando en el caso costarricense se señala que cuando se trate de los más altos funcionarios del Estado la labor del Tribunal Supremo de Elecciones se concreta a informar a la Asamblea Legislativa acerca de los resultados de la investigación.

Por su parte, en El Salvador el Tribunal puede ordenar la suspensión o la destitución del funcionario, mientras que en Ecuador la ley de partidos autoriza al Tribunal Supremo para destituir a las autoridades de policía que impidan irregularmente la realización de manifestaciones o desfiles públicos. Asimismo, en Bolivia las cortes electorales pueden solicitar la suspensión de los funcionarios públicos que violen las normas sobre imparcialidad electoral. Si la entidad nominadora se niega a hacerlo, las cortes deben informar sobre este hecho al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República.

Finalmente, en Colombia no es el mismo Consejo Nacional Electoral el que ostenta la facultad disciplinaria, pero es el que elige antes de cada debate electoral a los integrantes de los tribunales nacional y seccionales de garantías electorales, los cuales tienen por fin controlar el cumplimiento de las normas sobre imparcialidad política de los funcionarios públicos. Estos tribunales pueden, después de efectuada la investigación correspondiente y en caso de que lo consideren justificado, solicitar a la entidad nominadora que sancione a los funcionarios inculpados, petición que debe ser acatada por la referida institución, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

5) Facultades relacionadas con la actividad legislativa. La actividad de los órganos electorales supremos en esta área hace referencia a dos campos: la reglamentación de la ley electoral y la facultad de iniciativa legal.

En cuanto al primero, se advierte que en casi todos los países se ha otorgado al órgano electoral la atribución de dictar los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley electoral.[35] De esta norma se apartan Ecuador y Argentina, en los que esta potestad descansa en el Ejecutivo. En el caso ecuatoriano, el Tribunal Supremo Electoral ejerció esta función hasta la reforma de la ley electoral, en el año 1983. En ella se dispuso que, en adelante, para la reglamentación de la ley electoral el Tribunal propondría al Ejecutivo los proyectos de reglamentación y éste decidiría definitivamente sobre ellos. La restricción se refiere, sin embargo, sólo a la ley electoral, mientras que la facultad de reglamentar la ley de partidos políticos quedó incólume. La sustracción de la facultad reglamentaria sobre la ley electoral de la órbita del Tribunal ha sido muy criticada por los tratadistas, los cuales sostienen que con esa medida el Tribunal perdió uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de sus actividades, a la vez que se le concedió al Ejecutivo mucha injerencia en las cuestiones electorales (Tinajero, 1988: 132; Terán,1989: 90).[36]

Algunas de las disposiciones referentes a este punto son destacables: así, en Costa Rica la Constitución prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene competencia exclusiva para interpretar las normas legales y constitucionales de carácter electoral, pero además precisa que la interpretación del Tribunal tiene un carácter obligatorio. Por otra parte, en Uruguay la ley, al mismo tiempo que autoriza a la Corte Electoral para dictar las disposiciones necesarias para el eficaz cumplimiento de ella, le prohíbe a las corporaciones electorales dejar de realizar operaciones o de fallar en cuestiones de su exclusiva competencia argumentando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, así como suspender sus fallos o resoluciones esperando la interpretación del legislador; en Brasil, la ley autoriza

[35] Es importante señalar que la facultad reglamentaria constituye un importante instrumento de los organismos electorales para la ejecución de sus actividades. Su trascendencia ha sido destacada por autores de diversos países. Así lo han hecho, respecto al caso brasileño, Sadek (1990: 158 y ss.); al venezolano, Rauseo (1987: 175 y ss.); y respecto al caso peruano, García Belaúnde (1986: 59 y ss).

[36] Tinajero (1988:132) anota que, puesto que el Tribunal es el organismo supremo en las cuestiones electorales en Ecuador y que esta calidad requiere en sí de la potestad reglamentaria, en repetidas ocasiones el Tribunal ha ejercido esa facultad sin acudir al presidente de la República para que apruebe el reglamento.

al Tribunal Superior Electoral a aclarar cualquier duda referente a la materia electoral; en Nicaragua, se faculta al Consejo Supremo Electoral para resolver conforme a las disposiciones de derecho común cualquier asunto en materia electoral que no esté previsto en la ley; y en Panamá se establece que el Tribunal Electoral interpreta y aplica privativamente la ley electoral.

De otro lado, en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela se ha atribuido a las cortes electorales la facultad de proponer directamente al Congreso proyectos de ley referentes a la materia electoral.[37] El Tribunal Supremo de Elecciones costarricense no goza de esta facultad, pero participa de manera importante en el proceso de formación de la ley, en la medida en que la Asamblea Legislativa ha de solicitar la opinión del Tribunal respecto a todos los proyectos de ley de orden electoral. En caso de que el concepto del Tribunal acerca de un proyecto no sea favorable, la Asamblea requiere de una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros para apartarse del concepto del Tribunal, y aun así el proyecto no podrá ser convertido en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro meses posteriores a una elección.

6) Facultades relacionadas con los partidos políticos. Para la descripción de las competencias de las cortes electorales respecto a los partidos políticos nos limitaremos a tres áreas: la que corresponde al reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de los partidos políticos, la relativa a la intervención en los conflictos internos, y la referida a la fiscalización de las cuentas y los libros de los partidos.

a) Reconocimiento y cancelación de la personería jurídica: la regla general en estos casos es que el reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de cada uno de los partidos y demás movimientos políticos —o el reconocimiento de las alianzas, coaliciones o fusiones de los partidos— sea realizada por el órgano supremo electoral (o por un organismo inferior, pero con recurso ante él, como ocurre en Argentina con los jueces electorales, en Paraguay con los tribunales electorales, en Costa Rica con el Registro Civil y en Guatemala con el Registro de Ciudadanos). En consecuencia, los partidos deben registrar sus estatutos y declaración de principios ante el órgano electoral, así como todas las reformas que realicen en

[37] En el caso peruano, el órgano que posee la facultad de iniciativa legal es el Jurado Nacional de Elecciones.

ellos, y comunicarle los cambios que se susciten en la nómina de sus órganos directivos.[38]

De esta norma general se apartan los casos de Brasil y Uruguay, países en los cuales los partidos deben adquirir primero su personería de acuerdo con la ley civil (con lo cual se les brinda el cáracter de personas civiles). Una vez que han obtenido su personería, en Brasil los partidos registran sus estatutos ante el Tribunal Superior Electoral, mientras que en Uruguay solicitan su reconocimiento ante la Corte Electoral como entidades políticas.[39] También el caso peruano constituye una excepción a esta regla, pues en este país el Jurado Nacional de Elecciones es el organismo encargado de reconocer y cancelar la personería jurídica de los partidos y de formar el registro de las organizaciones políticas.

Cabe añadir que también en Chile y México el reconocimiento y la cancelación de la personería a los partidos políticos se practica mediante el Servicio Electoral y el Instituto Federal Electoral, respectivamente. Sin embargo, estas providencias pueden ser recurridas, en México, ante el Tribunal Electoral, y en Chile, ante el Tribunal Calificador de Elecciones.

Importa mencionar que en el caso chileno la Constitución también le asigna al Tribunal Constitucional la facultad de decretar la inconstitucionalidad, y con ello la disolución, de organizaciones, movimientos y partidos políticos, cuando sus "objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo [...] hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política" (art. 19.15.). También en Ecuador, Perú y Venezuela los órganos de justicia constitucional intervienen en algunos de los eventos considerados como causales para la extinción de un partido, particularmente cuando alguno se encuentra adelantando actividades en contra del orden constitucional. Así, si el Tribunal Supremo Electoral ecuatoriano considera que se

[38] Interesa aclarar que en Nicaragua, hasta la reforma constitucional de 1995, todas las tareas relacionadas con los partidos políticos (reconocimiento y cancelación de la personería jurídica, vigilancia sobre el cumplimiento de las normas legales y estatutarias, dirimimiento de los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos, etc.) estaban asignadas al Consejo de los Partidos Políticos, un organismo único en este género en la región. Con la mencionada enmienda constitucional han pasado todas estas tareas al Consejo Supremo Electoral.

[39] Sobre el caso brasileño debe señalarse que la situación antes de la Constitución de 1988 se asimilaba a la tendencia general latinoamericana (véase al respecto Salem, 1990: 142 y ss.; Ceneviva: 1989: 98 y ss.).

debe cancelar la inscripción de un partido porque está constituyendo organizaciones paramilitares o no respeta el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, requiere obtener un pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional, en el que se declare que esos hechos sí están ocurriendo, antes de proceder a cancelar la inscripción del partido. Por su parte, en Venezuela la ley de partidos políticos dispone que la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Poder Ejecutivo Nacional, conocerá y decidirá sobre la disolución del partido que de manera sistemática propugne o desarrolle actividades contra el orden constitucional.

También en Perú existe la posibilidad de declarar la ilegalidad de una organización política y, por lo tanto, cancelar su personería jurídica, cuando sus actividades sean consideradas contrarias a los principios democráticos. La declaración la hace la Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del fiscal de la nación o del defensor del pueblo, y se puede basar, entre otras cosas, en que la organización apoye políticamente la acción de organizaciones que practiquen el terrorismo o el narcotráfico, promueva, justifique o exculpe atentados contra la vida o la integridad de las personas o legitime la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

Para finalizar este acápite es importante añadir que en varios países se confiere a los organismos electorales la facultad de llevar el registro de afiliados de los partidos políticos. Así ocurre, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En Perú, esta tarea es adelantada por el Jurado Nacional de Elecciones.

b) Intervención en los conflictos internos de los partidos: respecto a este punto, observamos que, particularmente en los últimos años, la legislación electoral y de partidos de un número de países cada vez mayor ha abierto posibilidades a las cortes electorales, o a sus organismos subordinados, para entrar a decidir sobre los litigios que se presentan en los partidos, una vez que se han agotado los mecanismos internos.

Así, en Argentina los jueces electorales vigilan las elecciones partidarias internas y conocen, luego de agotadas las vías dentro del partido, de los recursos contra las elecciones y contra las decisiones aprobadas. Las resoluciones adoptadas por los jueces acerca de los escrutinios definitivos de las elecciones son apelables ante la Cámara Nacional Electoral. Algo similar ocurre en Costa Rica, donde las asambleas partidarias deben contar siempre con la presencia de delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, y el Registro Civil —y en segunda instancia del Tribunal— para cono-

cer sobre las impugnaciones contra las resoluciones de los comités ejecutivos de los partidos.

Por su parte, la legislación electoral hondureña prevé que el Tribunal Nacional Electoral debe convocar a las asambleas partidarias, colaborar en su organización y supervisarlas. Las elecciones realizadas en ellas, así como sus resoluciones y las tomadas por las directivas partidarias, son apelables ante el Tribunal, cuyos fallos son, a su vez, susceptibles del recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

También en Bolivia, Panamá, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana,[40] Uruguay y Venezuela los organismos supremos electorales están autorizados a decidir sobre los litigios y cuestiones internas de los partidos —para asuntos como la elección de sus directivas partidarias y de sus candidatos electorales—, y para controlar el cumplimiento de la ley y de sus estatutos, luego de que se hubieren agotado las vías estatutarias y reglamentarias.

Además, en Ecuador la ley de partidos políticos señala que el Tribunal Supremo Electoral puede entrar a resolver sobre los asuntos domésticos de los partidos en casos de escisión partidaria y de existencia de dos directivas, caso en el cual el Tribunal decide cuál es la legítima. Respecto a los demás conflictos internos la ley señala que pueden ser conocidos por el Tribunal cuando las Asambleas Generales de los partidos o los mismos conflictuantes se lo soliciten.[41]

Por otro lado, en Colombia la ley de partidos establece que cualquier afiliado a un partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la

[40] En la República Dominicana, hasta 1992, la ley electoral consideraba solamente una posibilidad de mediación de la Junta Central Electoral en los conflictos intrapartidarios, como en el caso de que existieran reclamos contra las decisiones de crear alianzas o realizar fusiones. Así, la norma era manifiestamente insuficiente para atender los fuertes conflictos internos que se daban en algunos partidos, los cuales, al no tener una instancia adonde acudir, habían caído en agudos procesos de división y debilitamiento. Ante ello, en 1988, la Junta Central Electoral, en decisión muy controvertida, en la que modificaba su jurisprudencia sobre el punto, resolvió entrar a fallar sobre los problemas internos de varias organizaciones políticas, haciendo uso de su facultad reglamentaria. Pues bien, esta actitud de la Junta fue refrendada con la Ley 12 de 1992, la cual la autorizó para dirimir definitivamente los conflictos intra e interpartidarios, para fiscalizar las asambleas y convenciones de los mismos y para disponer lo necesario con miras a garantizar el régimen de democracia interna en los partidos.

[41] Terán (1990: 59 y 69) comenta que las normas a este respecto presentan oscuridades y vacíos, requiriendo ser interpretadas. Al mismo tiempo, señala que la jurisprudencia del Tribunal al respecto ha sido muy variable, de manera que mientras en algunas ocasiones se ha estado por el control sobre los partidos políticos apoyándose en ciertas normas, en otras ocasiones, y basados en otras normas, se ha rechazado el ejercicio de este control.

elección o designación de las directivas partidarias por violación grave de los estatutos del partido.[42]

En Chile, la ley de partidos incluye una serie de normas sobre la organización interna de los partidos, con base en las cuales le asigna diversas funciones al Servicio Electoral (como que las elecciones partidarias y cierto tipo de acuerdos de los Consejos Generales de los partidos políticos se deben tomar en presencia de un ministro de fe designado por el Servicio Electoral). Asimismo, la ley determina prohibiciones a los partidos que, en caso de ser transgredidas, podrán ser sancionadas por el Tribunal Calificador de Elecciones. Pues bien, a pesar de todas las normas señaladas, en el tema de los conflictos internos de los partidos la ley no le concede mayores atribuciones al Servicio Electoral para intervenir en ellos. Lo que sí permite es que el Tribunal Calificador de Elecciones decida sobre las controversias que se presenten acerca de la integración del Tribunal Supremo que debe conformarse en cada partido político.

Para terminar, es importante señalar que en varios países el organismo supremo electoral tiene la obligación de colaborar con los partidos en la organización y realización de sus procesos electorales internos, tal como ocurre en Colombia, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

c) Control de las finanzas: en cuanto a las finanzas de los partidos, observamos que en todos los países se autoriza expresamente al órgano supremo electoral para fiscalizar el patrimonio, origen y manejo de los recursos de los partidos (Zovatto, 2000). Ello incluye, aunque con diferencias entre los distintos países, la atribución de los organismos electorales para expedir instructivos acerca de cómo se deben llevar las cuentas y libros contables; la obligación de los partidos —y en varias ocasiones de los mismos candidatos— de informar a los organismos electorales sobre las cuentas en las que van a manejar sus dineros y sobre la integración de sus comités financieros o la identidad de su administrador electoral; el deber de los partidos de presentarle periódicamente sus cuentas y libros al órgano electoral, con el objeto de lograr su aprobación, y la potestad del mismo organismo para controlar esos libros y cuentas en el momento que considere preciso,

[42] La Constitución de 1991 determinaba que la ley no podía establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Sin embargo, en la reforma constitucional de 2003 se estableció que los partidos y movimientos políticos debían organizarse democráticamente y que cada partido debía presentar listas y candidatos únicos para las elecciones populares, decisiones que habrán de conducir a que se atribuyan al Consejo facultades más amplias para el control de la vida interna de los partidos.

para exigir aclaraciones sobre ellas e, incluso, para desaprobarlas. Además, los organismos electorales cuentan con facultades para sancionar a los partidos políticos que vulneren las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

En algunos países se considera que para el control sobre las finanzas los órganos electorales tendrán la colaboración de la Contraloría General de la República o el organismo equivalente. Así sucede, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

Resta por decir que en buena parte de los países en los que hay financiamiento público directo de las campañas o de los partidos, o de ambos, la autoridad electoral se encarga directamente de distribuir esos recursos, como ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Al mismo tiempo, en los países donde esos fondos son administrados por el Poder Ejecutivo, los organismos electorales suministran los datos con base en los cuales se hace la distribución de los aportes estatales, tal como sucede en Argentina, Costa Rica, Chile y El Salvador.

3. Organismos supremos electorales y régimen democrático

Como se precisó en la introducción, a partir del segundo decenio del siglo XX se inició en Latinoamérica un proceso de creación de organismos electorales especializados y —por lo menos teóricamente— independientes. El ánimo que promovió este proceso fue brindar transparencia a las contiendas electorales, como condición necesaria para el establecimiento de la democracia (véase los cuadros XVIII.1, XVIII.2 y XVIII.3).

En varios países, la instauración de este tipo de organismos electorales contribuyó de manera decisiva a dotar de credibilidad los procesos electorales. Éste es el caso de Brasil, Costa Rica, Chile[43] y Uruguay, países donde desde hace muchas décadas no se han presentado disputas de carácter grave acerca de la honestidad con que se han celebrado los comicios.

Lo mismo puede afirmarse de Colombia desde 1958, si se hace omisión de las elecciones presidenciales de 1970, las cuales se vieron comprometidas por serias acusaciones de manipulación de los resultados en perjuicio del

[43] Sobre este país es importante aclarar que la institución más destacada respecto a su contribución a la pureza de las elecciones es el Tribunal Calificador de Elecciones (Borón, 1971: 405; Cruz Cocke, 1984: 19).

CUADRO XVIII.1. *Los organismos supremos electorales*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Regulado constitucionalmente?*	*Ubicación dentro del Estado*	*Núm. miembros órgano directivo*	*Entidad nominadora*
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial	3	Presidente, con anuencia Senado (sobre lista Consejo Magistratura)
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	Órgano autónomo	7	Congreso y presidente
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Sí	Poder Judicial	7	Tribunal Federal Supremo, Tribunal Superior de Justicia y presidente (sobre lista Tribunal Federal Supremo)
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Congreso
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	3 (5 en época electoral)	Corte Suprema de Justicia
Chile	Servicio Electoral	No	Órgano autónomo	1	Presidente con anuencia Senado
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	7	Congreso
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí	Órgano autónomo	5	Asamblea Legislativa (sobre ternas partidos y Corte Suprema de Justicia)
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	5	Congreso (sobre ternas Comisión de Postulación)

CUADRO XVIII.1. *Los organismos supremos electorales (conclusión)*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Regulado constitucionalmente?*	*Ubicación dentro del Estado*	*núm. miembros órgano directivo*	*Entidad nominadora*
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Sí	Órgano autónomo	Variable	Partidos políticos y Corte Suprema de Justicia
México	Instituto Federal Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Cámara de Diputados
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	Poder Electoral	7	Asamblea Nacional (sobre listas presidente y diputados)
Panamá	Tribunal Electoral	Sí	Órgano autónomo	3	Tres ramas del Poder Público
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Sí	Poder Judicial	3	Senado, con anuencia presidente (sobre lista Consejo Magistratura)
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Sí	Órgano autónomo	1	Consejo Nacional de la Magistratura
República Dominicana	Junta Central Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	9	Senado
Uruguay	Corte Electoral	Sí	Órgano autónomo	9	Asamblea General (5 imparciales, 4 sobre partidos)
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Sí	Poder Electoral	5	Asamblea Nacional (sobre listas sociedad civil, Poder Ciudadano y Facultades Derecho)

CUADRO XVIII.2. *Los organismos supremos electorales*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Mayoría especial para nombramientos?*	*Periodo ejercicio (años)*	*¿Prohíbese actividad política a miembros?*	*Organismo que remueve sus miembros*	*¿Garantías especiales presupuestos?*
Argentina	Cámara Nacional Electoral	No	Inamovibles	Sí	Consejo de Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento	No
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Sí	4	Sí	—	No
Brasil	Tribunal Superior Electoral	No	2	Sí	Tribunal Superior Electoral	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	No	4	Sí	Congreso	No
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
Chile	Servicio Electoral	No	—	Sí	Presidente con anuencia del Senado	No

CUADRO XVIII.2. *Los organismos supremos electorales (conclusión)*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Mayoría especial para nombramientos?*	*Periodo ejercicio (años)*	*¿Prohíbese actividad política a miembros?*	*Organismo que remueve sus miembros*	*¿Garantías especiales presupuestos?*
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	No	4	No	Congreso	No
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Sí (para 2)	5	Sí (para algunos)	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Congreso y Corte Suprema de Justicia	Sí
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	No	4	No	Organismo nominador	No
México	Instituto Federal Electoral	Sí	7	Sí	Congreso	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Sí	5	Sí	Asamblea Nacional	No

Panamá	Tribunal Electoral	No	10	Sí	Corte Suprema de Justicia	No
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	No	5	Sí	Congreso	No
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	No	4	Sí	Consejo Nacional de la Magistratura	No
República Dominicana	Junta Central Electoral	No	4	No	Congreso	Sí
Uruguay	Corte Electoral	Sí (para 5)	5	Sí	Congreso (para 5) y partidos (para 4)	No
Venezuela	Consejo Nal. Electoral	Sí	7	Sí	Asamblea Nacional y Tribunal Supremo de Justicia	Sí

CUADRO XVIII.3. *Los organismos supremos electorales*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Tiene a su cargo cuántos registros?*	*¿Hace juicio definitivo sobre elecciones?*	*¿Caben recursos constitucionales contra sus juicios electorales?*	*¿Reglamenta la ley electoral?*	*¿Tiene iniciativa legal?*	*¿Otorga o extingue personería partidos políticos?*	*¿Decide sobre conflictos internos partidos políticos?*	*¿Controla o participa en control de finanzas de los partidos?*
Argentina	Cámara Nacional Electoral	1	No	—	No	No	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Corte Nacional Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral	1	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Colombia	Consejo Nacional Electoral	3	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile	Servicio Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí

Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	1 (controla otro)	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	1	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Instituto Federal Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Tribunal Electoral	3	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí

CUADRO XVIII.3. *Los organismos supremos electorales (conclusión)*

País	*Organismo supremo electoral*	*¿Tiene a su cargo cuántos registros?*	*¿Hace juicio definitivo sobre electorales?*	*¿Caben recursos constitucionales contra sus juicios electorales?*	*¿Reglamenta la ley electoral?*	*¿Tiene iniciativa legal?*	*¿Otorga o extingue personería partidos políticos?*	*¿Decide sobre conflictos internos partidos políticos?*	*¿Controla o participa en control de finanzas de los partidos?*
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1 (controla los otros 2)	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	—	No	—	Sí	No	No	No	Sí
República Dominicana	Junta Central Electoral		Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Corte Electoral	1	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	2 (controla el tercero)	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

candidato de la Alianza Nacional Popular (Anapo), partido que amenazaba el tradicional predominio de los liberales y conservadores en la política colombiana.

También cabría añadir el caso argentino, en el que, a pesar de que la Cámara Nacional Electoral fue creada en el decenio de 1960 y ha tenido una vida discontinua por causa de la inestabilidad política en el país, las reformas introducidas en 1911 y 1912 respecto a la organización electoral —tales como la creación de los jueces electorales, la transmisión a éstos de la responsabilidad sobre el padrón electoral y la asignación de labores organizativas y escrutadoras a juntas integradas por miembros del Poder Judicial— permitieron que a partir de aquellos años, excluyendo el periodo de la llamada época de la restauración conservadora o época del fraude (1930-1943), los procesos electorales hayan sido considerados como libres de manipulación (Bidart Campos, 1977; t. III: cap. XXII; Bidegain, 1981-1986, t. II: 181).

Claro está que la acreditación de las elecciones que se logró con los órganos supremos electorales en los países mencionados no significa que los gobiernos hayan estado por completo imposibilitados para condicionar los resultados. El caso de Brasil nos ayuda a comprender esta aseveración. En este país todos los autores coinciden en relevar el papel que ha desempeñado la justicia electoral desde su creación, en 1932: Lamounier, Muszynski y Sadek la califican como "el gran divisor de aguas en la historia electoral brasileña"; De Sousa considera que su implantación constituye la reforma electoral más importante en la historia brasileña; Meneguello y Russomano afirman que moralizó la vida política del país, etc. (Lamounier/Muszynski, 1989: 3; Sadek, 1990a: 154; De Sousa Sampaio, 1972: 119; Meneguello, 1989: 102; Russomano, 1981: 138). Sin embargo, simultáneamente, los mismos autores señalan que durante el régimen militar, los gobiernos pudieron, mediante la legislación, encauzar los resultados y restringir los efectos de los procesos electorales utilizando, por ejemplo, la fijación de limitaciones en el espectro partidario o la implantación de las elecciones indirectas (Lamounier/Muszynski, 1989: 14; Sadek, 1990a: 154 y ss.; De Sousa Sampaio, 1972: 119).

Asimismo, cabe anotar que la garantía que ofrecían las cortes electorales acerca de la veracidad de los resultados electorales no fue suficiente para consolidar la democracia en varios de los países aludidos, aunque sí se puede afirmar que contribuyó a apuntalarla en aquéllos en los cuales el consenso acerca del régimen democrático perduró. Este último es el caso de

Costa Rica, país donde, desde 1949, se mantiene la constitucionalidad democrática, y en el cual la labor y la importancia del Tribunal Supremo de Elecciones para la cultura política que se ha desarrollado en este tiempo son destacadas por numerosos autores. También es este el caso de Colombia, la cual ha preservado las instituciones democráticas desde el mismo 1958 —luego de la época de la violencia y de la dictadura de Rojas— aunque con las limitaciones que produjo el marginamiento de los grupos políticos diferentes a los liberales y los conservadores —operado mediante el pacto del Frente Nacional y sus sustitutos, que regiría desde 1958 hasta 1991— y con las restricciones que representan el alto grado de abstención electoral y el elevado grado de violencia política que azota al país.[44]

Pero incluso en los países que cayeron bajo regímenes militares se afirma que la tradición de elecciones honestas y la confianza en los organismos de control electoral contribuyeron al buen desarrollo de la transición a la democracia, en tanto que las elecciones fueron aceptadas como un mecanismo viable para decidir sobre el rumbo futuro. Así lo aseveran Sadek (1990a: 156) respecto a Brasil, donde la justicia electoral continuó funcionando durante el periodo del régimen militar, así como Korseniak y Martins (1988: 354) en cuanto a Uruguay, donde si bien la Corte Electoral encargada de controlar el plebiscito de 1980 estuvo integrada por interventores nombrados por el gobierno militar, los resultados del plebiscito fueron respetados a pesar de que fueron contrarios al régimen.

Por otro lado, en varios países se puede ver que la instauración de las cortes electorales no produjo cambios en las prácticas electorales tradicionales o, si lo hizo, fue por corto tiempo. Quizás el mejor exponente del primer caso es la Nicaragua somocista, donde incluso el Tribunal Electoral fue elevado constitucionalmente al rango de cuarto poder del Estado en 1962, sin que por ello las elecciones dejaran de ser calificadas de manipuladas, tanto, que se considera que las primeras elecciones honestas en este país fueron las de 1984 y 1990 (Fiallos, 1986: 331; Krennerich, 1993: *passim*). Igual ocurrió en El Salvador, donde se afirma que las primeras elecciones libres en su historia —fuera de las de 1931, el triunfador de las cua-

[44] Sobre Colombia y Costa Rica véase Peeler (1985: *passim*); respecto a Costa Rica, además, véase Aguilar (1978: 94) y Tartter (1984: 206). Respecto a las limitaciones anotadas para Colombia, cabría agregar que han dificultado en buena medida la caracterización teórica del régimen político del país. Por ello, han surgido diversas propuestas acerca de la definición más exacta de la democracia colombiana (restringida, controlada, oligárquica, etc.; véase Hartlyn, 1989: 292-293).

les sería depuesto pocos meses después— tendrían lugar apenas en 1982 (Arriaza, 1989; Krennerich, 1993).

Ejemplo del segundo caso sería la República Dominicana, donde las elecciones de 1924, que siguieron a la creación de la Junta Central Electoral, fueron consideradas como honestas. Pero con los comicios de 1930 asciende al poder Rafael Leónidas Trujillo, luego de una campaña marcada por la violencia contra la oposición, hecho que causó la renuncia de los miembros de la Junta Central Electoral y que la oposición se retirara de la contienda. Desde ese año hasta su muerte, en 1961, se realizarían elecciones con la periodicidad ordenada por la Constitución y bajo el control de la Junta Central Electoral, integrada siempre de acuerdo con lo estipulado en la Constitución: todas las elecciones fueron ganadas en forma abrumadora por Trujillo —o sus testaferros— y por su Partido Dominicano, siendo lo normal que sólo hubiera candidaturas únicas o que, en el caso de que hubiera otros candidatos, éstos no tuvieran la más remota posibilidad de triunfar (Campillo, 1982 y 1986).

Quizás una explicación plausible para esta diferenciación en cuanto al efecto del establecimiento de las cortes electorales en las diferentes naciones tenga que ver con la tradición política de los países en cuestión. Así, países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, podían presentar, por lo menos desde finales del siglo XIX, cierta continuidad institucional, con celebración periódica de elecciones presidenciales y parlamentarias, en las que se contaba con la presencia de diferentes agrupaciones políticas, y a consecuencia de las cuales el partido en el gobierno hubo de entregar algunas veces el poder al partido opositor vencedor en los comicios.

Estos regímenes (conocidos como protodemocráticos) constituyeron en realidad democracias oligárquicas, de las cuales fueron excluidas las grandes mayorías de la población de estos países, y en las que fue corriente la utilización del fraude electoral y de la fuerza en la lucha por el poder. No obstante, mediante ellos estos países fueron adquiriendo conocimientos y experiencias acerca de las instituciones democrático-liberales y acerca de la conformación y el funcionamiento de los partidos políticos, además de que permitieron una apertura paulatina y gradual del sistema político a más amplios sectores sociales (Diamond y Linz, 1989: 7-9; Peeler, 1989: 24 y ss.).

Pues bien, mientras los referidos países contaban en su experiencia histórica con este tipo de regímenes, muchas de las demás naciones latinoamericanas mostraban un pasado marcado por gobiernos de corte netamente

autoritario, por largas dictaduras y por la exclusión o represión de la oposición. En estos países, la creación de las cortes, o la conservación de ellas cuando habían nacido en una pausa democrática, podría interpretarse más bien como un intento de utilizar el prestigio de esta institución —que en otros países había contribuido a distender y organizar la vida política, en la medida en que creaban confianza en el método electoral— con miras a obtener una legitimación del ejercicio del poder.

La situación descrita explica que, en el marco de esta etapa de redemocratización y democratización que ha experimentado Latinoamérica desde principios del decenio de 1980, en aquellos países en los que las elecciones estuvieron siempre acompañadas de desconfianza y de acusaciones de fraude y de manipulación, el tema de la reforma de la organización electoral fue parte muy importante de las agendas de reforma política que sucedieron a la caída de los gobiernos autoritarios. En efecto, se puede observar que en todos ellos se ha prestado gran atención a los problemas de los organismos electorales supremos y de la organización electoral en general, todo bajo la premisa de que la credibilidad del método electoral y de la democracia política dependen en buena medida de la labor de estos organismos. En ello se han encontrado acompañados por países que, aunque no estuvieron en la misma situación de autoritarismo militar, como Colombia y México, han procedido en los últimos tiempos a practicar amplias reformas políticas. Por su parte, aquellos países que habían logrado establecer un modelo de organización electoral que les había permitido proveer de credibilidad a los procesos electorales, confirmaron este modelo luego de superar su etapa de autoritarismo militar, tal como ocurrió en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile.

Por cierto, el caso mexicano aporta una prueba actual de la trascendencia de los organismos electorales para generar adhesión al método electoral y al régimen democrático. En este país, la legislación electoral, y dentro de ella todo lo relacionado con la organización electoral, fue objeto permanente de reformas desde la ley electoral de 1946, que creó el primer organismo nacional encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones. Ello, sin embargo, no pudo disipar la convicción general acerca de que los procesos electorales eran manipulados en favor del partido oficial, siendo interpretadas las reformas más bien como maniobras para reacomodar el control del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el Estado a las cambiantes condiciones políticas (Molinar Horcasitas, 1988 y 1991; González Casanova, 1985; Gómez Tagle, 1988; Becerra, 1991; Mols,

1985: 317 y ss.). Luego de la aguda crisis política que se generó a partir de las elecciones de 1988 se decidió reformar radicalmente las instituciones encargadas de la organización y el juicio de las elecciones. De allí nacieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, que han conducido al país a través del proceso de transición democrática de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista, en el cual existen condiciones para una verdadera competencia política (Woldenberg, 2000; Todd, 1999; De la Peza, 1999, Orozco, 2003a; Galván, 2000).

4. Consideraciones finales sobre el estado actual de los organismos electorales supremos

Tras observar la situación general actual de los organismos electorales en la región, encontramos que las constituciones y las leyes electorales les asignan, aunque con diferencias de país a país, gran número de atribuciones. Y más aún, estas facultades han aumentado en los últimos tiempos y es muy posible que continúen incrementándose. Ello, en vista del carácter permanente que se les ha otorgado; de la consagración de mecanismos de participación popular en gran número de países; del hecho de que se afirma que en los periodos interelectorales podrían asumir más tareas; y de la percepción de la necesidad de, por ejemplo, robustecer la educación política de los ciudadanos y contribuir a la modernización e institucionalización de los partidos políticos, tareas que se considera deberían asumir las cortes electorales, debido al entendimiento de que ellas, al menos en teoría, no están comprometidas políticamente.

Lo anterior significa que los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países. Los debates que se han presentado en Colombia y Venezuela respecto a los referéndum ilustran bien cuán delicadas y trascendentales para el orden político son las decisiones de los tribunales electorales. En Venezuela, la oposición al gobierno ha solicitado al Consejo Nacional Electoral la convocatoria de un referéndum para revocar el mandato conferido al presidente Chávez. Para ello, de acuerdo con la Constitución, requiere que su solicitud sea respaldada por no menos de 20% de los electores inscritos en el registro electoral, es decir, por 2 437 080 ciudadanos.

A finales de marzo de 2004, el Consejo decidió, por mayoría de tres contra dos, invalidar un número amplio de firmas y observar 876 017 adhesiones, por cuanto sus datos aparecían diligenciados por una misma caligrafía. Lo anterior implica que estas firmas deben ser ratificadas. En caso de que no se logre hacerlo, la solicitud de referéndum fracasaría, pues hasta el momento solamente habían sido consideradas como válidas 1 832 493 rúbricas. La decisión del Consejo revivió los serios disturbios públicos que han azotado al país desde hace varios años, el cual se encuentra sumido en una división política casi irreconciliable. Posteriormente, la decisión fue impugnada ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, la cual decidió validar todas las firmas observadas, resolución que habría allanado el camino para la realización del referéndum revocatorio. Sin embargo, este fallo fue a la vez acusado ante la Sala Constitucional del mismo Tribunal, el cual anuló la decisión de la Sala Electoral para darle validez nuevamente a la resolución del Consejo Nacional Electoral. Así, el país permanece aún en la incertidumbre acerca del referéndum, lo que podría generar un mayor agravamiento de la difícil situación política del país.

En Colombia, mediante la Ley 796 de 2003, expedida a instancias del gobierno, se convocó a un referéndum para modificar la Constitución. Mediante la sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la mayoría de las normas contempladas en la ley de convocatoria. Entre las normas que consideró inexequibles se encontraba una que autorizaba a los ciudadanos a votar en bloque todas las preguntas del referéndum (15). Esta decisión implicó que cada una de las preguntas tuviera que ser examinada por separado para establecer si había obtenido el umbral de votos necesario para ser aprobada. De acuerdo con la Constitución, para la aprobación de cada una de las preguntas se requería que contaran con el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que en la consulta participara más de la cuarta parte del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esto último significaba que cada pregunta debía ser votada por lo menos por 6 267 444 sufragantes. Sin embargo, solamente una de las preguntas superó este umbral de participación, mientras que a las demás les faltaron en algunos casos apenas unos miles de votos. En vista de ello, el gobierno y los impulsores del referéndum decidieron impugnar el padrón electoral, afirmando que contenía las cédulas de ciudadanía de muchas personas que no podían haber sufragado, bien fuera porque ya habían fallecido, bien porque eran militares o bien porque no habían reclamado sus documentos de identidad. Por eso, solicitaron que se

corrigiera el censo electoral y que el umbral para cada pregunta se calculara con base en esa depuración, petición que de haberse aceptado habría conducido a que casi todas las preguntas del referéndum fueran aprobadas. Incluso el presidente de la República acudió al Consejo Nacional Electoral para presentar y defender esta solicitud. El Consejo decidió negar la petición, con una mayoría de siete contra uno, pero obviamente su decisión estuvo rodeada de fuertes presiones, de una polémica nacional acerca de la validez de modificar *a posteriori* las reglas del juego, y de un ambiente de amplia incertidumbre política, en vista del rechazo y las acusaciones expresadas por los opositores del referéndum.

Por otra parte, la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que aquéllos pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos. Como ilustración para esta afirmación a queremos referirnos a dos facultades, a saber: las de carácter jurisdiccional-electoral y las relacionadas con los partidos políticos.

Como se observó, en la mayoría de los países las decisiones de los organismos electorales acerca de los conflictos preelectorales y de la calificación de las elecciones pueden ser solamente objeto de un control de constitucionalidad. Aún más, en cuatro casos no existe posibilidad alguna de recurrir las resoluciones de las cortes (Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay).[45] El hecho de que en la mayoría de los países aquí tratados se haya decidido asignar estas prerrogativas a los órganos supremos electorales resulta del propósito de evitar que los tribunales judiciales ordinarios se vean involucrados en las contiendas políticas (Fix-Zamudio, 1977: 37-39; Linares Quintana, 1960: 582 y ss.; Haro, 1988: pp. 337 y ss.; Tena Ramírez, 1981: 545 y ss.; González Avelar, 1979: *passim*), así como del deseo de extraer la calificación de las elecciones de la órbita de acción de los congresos, con los cuales se acumularon experiencias negativas durante muchos años.

Desde luego, esta situación confiere a los organismos electorales un inmenso poder, lo que nos pone otra vez frente al problema de su credibilidad, en lo que se refiere a su imparcialidad. En 1954, Chacón (1975: 345) consideraba que era una verdadera monstruosidad jurídica haber concedido facultades tan amplias en este campo al Tribunal Supremo de Eleccio-

[45] Lo que se diga sobre este tema es también aplicable a los tribunales que tienen por función específica la calificación de las elecciones, tal como ocurre en Perú, Chile y México.

nes costarricense.[46] No obstante, hasta ahora, los fallos del Tribunal en este campo no han sido controvertidos y su manejo de las elecciones ha sido ampliamente reconocido.

Pero no todos los casos coinciden con el costarricense. En la República Dominicana los fallos —definitivos e irrecurribles— de la Junta Central Electoral han producido ya varias veces amplias protestas y acusaciones de parcialidad y la consecuente inestabilidad política. Así ocurrió, por ejemplo, con el conocido "fallo histórico" que decidió sobre las elecciones presidenciales de 1978, y el cual fue calificado generalmente como arbitrario (Campillo, 1986: 280 y ss.; Espinal, 1987: 135 y ss.). Igual sucedió con las elecciones de 1994, cuyos resultados fueron tan discutidos que sólo se pudo poner fin a la inconformidad con la celebración del acuerdo de reducir el periodo presidencial y convocar con anticipación a nuevas elecciones. Por su parte, en Bolivia las elecciones de 1989 fueron impugnadas por el Movimiento Nacional Revolucionario, después de criticar la actuación de la Corte Nacional Electoral y de retirarse de ella. El MNR solicitó a la Corte Suprema de Justicia que decretara la anulación de las elecciones, pero la ley electoral consideraba en ese entonces que las decisiones de la Corte Electoral eran definitivas, irrevisables e inapelables, razón por la cual no podía prosperar esa demanda (Mayorga, 1991: 271; De Campero, 1990: 5). Esta situación explica que las normas electorales actuales permitan que los fallos de la Corte Nacional Electoral sean objeto de revisión constitucional ante la Corte Suprema de Justicia. Las elecciones panameñas de 1989 nos brindan un tercer ejemplo, aunque diferente, porque allí las decisiones de la corte electoral son revisables por motivos de inconstitucionalidad. En aquella ocasión, el Tribunal Electoral decretó la nulidad general de los comicios —sin convocar a nuevos— argumentando que se habían presentado situaciones que alteraron el resultado final de las elecciones. Contra la decisión del Tribunal se elevaron dos acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, mas ésta decidió rechazar las dos demandas presentadas, arguyendo que el Tribunal Electoral no había infringido ninguna disposición constitucional, que el Tribunal había actuado dentro del

[46] También Rosenn (1988: 1258, 1267 y ss.) criticaba, en 1988, la creación de tribunales electorales cuyas decisiones están exentas de los controles normales del Poder Judicial. Él manifestaba que la creación de tribunales especiales para el juicio de asuntos relacionados con el orden público o los militares, o de problemas laborales, fiscales, administrativos o electorales, constituía uno de los métodos más utilizados para socavar la independencia del Poder Judicial, con base en la simple sustracción de materia.

marco de sus atribuciones y que la Corte no podía examinar cuestiones de ilegalidad (Brewer-Carías, 1990: 127 y ss.).

Por otro lado, diversas experiencias en la región han mostrado que las facultades de los órganos supremos electorales relacionadas con los partidos políticos pueden ser utilizadas para restringir o reprimir a la oposición. Basta citar sobre este tema a García Laguardia (1986: 200; véase asimismo McDonald, 1972: 86 y ss.), quien en su artículo sobre el régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica afirma que en muchos países se dio un

> tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la propia existencia de los partidos y, naturalmente, de su actividad. En muchos países, conscientemente, y en especial en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, se construyó un marco legal y constitucional para controlar la vida parlamentaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado la polarización de la vida política y estimulado las actividades violentas y radicales de diversos signos.

La incertidumbre que crea la acumulación de tan importantes funciones electorales en los órganos supremos electorales nos remite a la necesidad de garantizar su imparcialidad en las contiendas electorales. Para ello es de decisiva importancia observar cómo se integra y, en especial, cuáles son las posibilidades de interferencia de los órganos políticos por excelencia, es decir, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos, en el proceso de nombramiento de los magistrados de las cortes electorales.

De acuerdo con la exposición comparativa realizada, en la mayoría de los países se observa que la decisión acerca de la integración de los tribunales electorales reside en órganos políticos. Solamente Costa Rica y Perú presentan un sistema de nombramientos ajeno a esta tendencia, pues en ellos esta atribución se confía a los órganos judiciales. También el caso de Brasil se puede asimilar a este grupo, pues allí la mayor parte de los miembros del Tribunal Superior Electoral son designados por los organismos judiciales, mientras que los nombrados por el presidente de la República, con

anuencia del Senado, provienen de una lista que es elaborada por el Tribunal Federal Supremo.

Además, sobre estos países hay que agregar que las regulaciones constitucionales o legales, o unas y otras, en Brasil y Perú, y la práctica en Costa Rica, buscan expandir aún más la independencia de las autoridades electorales respecto a los órganos políticos al exigir que los candidatos a la magistratura electoral no sean políticamente activos. Para el mismo fin se les ha fijado periodos de ejercicio no coincidentes con los de los cuerpos electivos.

Ahora bien, respecto a los países en los que la integración de las cortes electorales es potestad de organismos políticos, cabe hacer algunos comentarios: el primero es que en la mayoría de las naciones analizadas interviene el Congreso en el proceso de designación. En cuatro países —Colombia, Ecuador, México y República Dominicana— el nombramiento de los miembros del organismo supremo electoral está completamente en manos del Congreso y de los partidos políticos. A este grupo se debe sumar Bolivia, donde el Congreso nombra seis de los siete integrantes de la Corte Nacional Electoral. Es importante anotar que en algunos de estos países se intenta lograr que la integración del organismo electoral responda a consensos —más allá de las mayorías políticas—, al requerirse una votación calificada para la designación de sus miembros —como ocurre en Bolivia y México—. En otros, se trata de garantizar alguna neutralidad política de los magistrados del tribunal con la exigencia de que no hayan realizado actividades políticas en los años anteriores —como en México— o de que no las ejecuten durante el ejercicio de sus cargos —como se exige en Colombia y Bolivia—. Y, finalmente, en algunos no se impone ninguna restricción, como ocurre en Ecuador y República Dominicana.

Por otra parte, se observa que en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela también es el Congreso el que designa a los miembros de los organismos electorales supremos, pero tiene restricciones. Con la salvedad de Uruguay, esas limitaciones consisten en que todos o varios de los miembros de la corte electoral deben ser nombrados de ternas o listas presentadas por otros organismos o instituciones. Así ocurre en Guatemala, donde el Congreso realiza los nombramientos de una lista de candidatos elaborada por una comisión de postulación integrada por representantes del medio universitario. En El Salvador, dos de los cinco miembros deben ser nombrados a partir de ternas formadas por la Corte Suprema de Justicia. En Nicaragua, la elección se realiza con base en listas presentadas para cada cargo por el presidente de la República y los

diputados de la Asamblea, luego de consultas con la sociedad civil. En Venezuela, la elección también se practica tomando las listas presentadas por la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las facultades de derecho. En Paraguay, la Cámara de Senadores elige de una lista de candidatos elaborada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en Uruguay, se exige que cinco de los nueve miembros de la Corte Electoral garanticen imparcialidad política. En estos casos se advierte que, al mismo tiempo que se garantiza la legitimidad política de los miembros de los organismos electorales supremos, por medio del nombramiento a través del Congreso, se intenta que el organismo garantice alguna imparcialidad para sus decisiones. Esta pretensión se reafirma en algunos países con la exigencia de una mayoría calificada para el nombramiento de todos o varios de los magistrados de la corte electoral, como ocurre en El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, se observa que el papel del Ejecutivo en la integración de los organismos electorales es cada vez más reducido. En efecto, actualmente el presidente de la República sólo participa en el proceso de integración de estos organismos en Argentina, Chile, Bolivia, Nicaragua, Panamá y Paraguay. En todos los casos, la función que desempeña tiene importantes límites. Así, en Bolivia únicamente nombra uno de los siete magistrados de la Corte Nacional Electoral. En Panamá nombra uno de los tres magistrados del Tribunal. En Paraguay se requiere su anuencia para los nombramientos efectuados por el Congreso, y en Nicaragua presenta listas de candidatos para cada cargo. En Chile y Argentina, él es quien designa al director del Servicio Electoral y a los magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero para ello requiere la aprobación del Senado de la República. Además, en el caso argentino, su propuesta debe basarse en listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.[47]

[47] La intervención del presidente de la República en los nombramientos ha sufrido recortes en los últimos años. Así, hasta la reforma de 1995, la Constitución nicaragüense consideraba que el presidente presentaría las cinco ternas entre las cuales debía elegir la Asamblea Nacional a los magistrados del Consejo Supremo Electoral. Igualmente, en México, hasta las reformas de la década de 1990, el presidente presentaba listas vinculantes de candidatos tanto para los cargos de magistrados consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como para los magistrados de los tribunales federales electorales. Además, él ejercía una influencia decisiva en el instituto por medio del secretario de Gobernación, debido a su condición de secretario del Consejo. De la misma manera, en la Constitución argentina de 1994 se decidió que las propuestas presidenciales para el nombramiento de los jueces debían basarse en listados de candidatos elaborados por el Consejo de la Magistratura.

En el sistema de integración mediante órganos políticos es interesante resaltar el esquema que asigna a los partidos políticos una representación directa e igual en las cortes electorales. Éste sería el caso de El Salvador y Honduras (y de Colombia hasta 1991, y, en parte, de Venezuela hasta 1999). En El Salvador cada uno de los tres partidos mayoritarios decide el nombramiento de un magistrado del Tribunal, ya que tres de los cinco integrantes son designados a partir de ternas presentadas por esos partidos. También en Honduras cada uno de los partidos políticos con personería jurídica nombra —y remueve— libremente a uno de los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones. Este mecanismo de integración de las cortes, lo mismo que aquellos en los que el Congreso tiene libertades plenas para nombrar a los magistrados de ellas o designa sobre listas presentadas por los partidos, permite que los partidos principales, es decir, aquellos que en una situación normal tendrían posibilidades de llegar al poder mediante las elecciones, sean partícipes directos en el proceso de organización, control y, en algunas ocasiones, calificación definitiva de las elecciones. De esta manera, los mismos contricantes en el proceso electoral asumen la responsabilidad de controlarlo.[48]

Sobre la fórmula de integración de las cortes con base en magistrados nombrados directamente por los mismos partidos políticos, resta decir que corresponde a una tendencia dirigida a comprometer de manera más directa a los partidos en la organización y el control de las elecciones. Esta tendencia se observa en dos aspectos: el primero se refiere a la conformación de los organismos electorales inferiores al estrato regional y local, para lo cual, como ya se vio, en buen número de países se ha dispuesto que los nombramientos han de realizarse con base en las propuestas presentadas por los partidos políticos, de manera que por lo menos los más importantes queden en igualdad de condiciones en ellas y se controlen entre sí; el segundo aspecto tiene relación con las posibilidades de fiscalización de los partidos políticos sobre los organismos electorales, posibilidades que existen en todos los países respecto a las mesas receptoras de votos y que en la mayoría de ellos también se extiende al envío de delegados de los partidos ante los diversos organismos electorales del orden nacional, regional y local, delegados que pueden observar y controlar el desarrollo del proceso electoral y que tienen derecho a voz en los respectivos organismos.

[48] Claro está que esto genera problemas cuando existen partidos importantes que no obtienen representación en el organismo supremo electoral. Así ocurre, por ejemplo, en Colombia, con el Polo Democrático.

La tendencia anotada se complementa con otra que corre en sentido inverso y que consiste en tratar de profesionalizar el servicio público en los órganos electorales con base en mecanismos como el de la carrera administrativa. Con ello se busca tanto poner al margen de los acaeceres políticos a los funcionarios, despolitizando sus nombramientos, como garantizar que las tareas de las cortes sean realizadas con eficiencia. Así, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense están incluidos desde hace mucho tiempo en el sistema de carrera, lo cual ha sido valorado en forma muy positiva. A su vez, en la reforma constitucional colombiana de 2003, la reforma electoral mexicana de 1990, la ley del poder electoral venezolano de 2002 y las leyes peruanas de 1995 sobre los órganos electorales se establece el sistema de carrera administrativa para sus funcionarios. También se ha debatido sobre reformas en este sentido en la República Dominicana y Honduras (véase, respectivamente, Brea Franco, 1987: 45 y 57; Tome, 1991: 276).[49]

Resumiendo, entonces, vemos que en la mayoría de los países aquí analizados los magistrados de los órganos electorales son nombrados por organismos políticos, en muchos casos a través de la participación de varios de ellos, lo que le concede a estos organismos —y a los grupos que en ocasiones los dominan— la posibilidad de dar a las cortes un carácter específico, e incluso, como sucedió en varios países en el pasado, de velar porque los miembros de las cortes respondan a intereses políticos determinados.[50]

[49] En contravía de esta tendencia se encuentra Paraguay. En este país, el artículo 87 del Código Electoral establece que "las designaciones de funcionarios las hará el Tribunal Superior de Justicia Electoral de conformidad con la idoneidad y, en lo posible, con la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores", norma que contraría los principios de una carrera administrativa.

[50] La situación colombiana en relación con el referéndum del año 2003 constituye un buen ejemplo acerca de las presiones políticas que soportan los organismos electorales supremos. Como lo expresa el ex presidente Samper, el presidente Uribe le solicitó que hablara con los magistrados del Consejo Nacional Electoral, de mayoría liberal, para instarlos a que aprobaran la revisión del padrón electoral, con lo que se aseguraría la aprobación del referéndum. El ex presidente Samper habló con ellos, pero no logró convencerlos, resultado que produjo un distanciamiento entre Samper y Uribe. En entrevista concedida a las Lecturas Dominicales de *El Tiempo*, del 15 de febrero de 2004, le preguntan al ex presidente: "Dicen que el presidente está bravo con usted por el episodio del Consejo Electoral, que no lo ayudó con sus amigos para que revisaran el censo electoral que está lleno de muertos y militares…" Él responde: "El cuento es exactamente al revés de cómo se lo contaron en Palacio a una columnista de *El Tiempo* que no se preocupó por averiguar la otra cara de la moneda. Me buscaron los asesores de Palacio para que les ayudara con la Registradora y el Consejo Electoral para modificar el censo y cambiar el resultado del Referéndum. Les hablé de la inoportunidad y dificultad de sus pretensiones. Organizaron una reunión en Palacio con el presidente: le dije lo mismo. Les ad-

Es decir, el hecho de que la composición de las cortes dependa de los organismos políticos ofrece a éstos los medios para intentar el control de aquéllas, aun cuando cabe recalcar que, como se ha visto, en distintos países se imponen límites para la designación de los miembros, y que, además, la remoción directa de los magistrados cuando éstos no se ajustan a las necesidades de los grupos políticos dominantes, que es uno de los principales recursos para el ejercicio del control, les ha sido dificultada o sustraída en buen número de países.[51]

Además, la dependencia del órgano electoral respecto a los organismos políticos —y a través suyo de las cambiantes situaciones políticas— se ve disminuida en los países, que son la mayoría, en los cuales el periodo de los magistrados de las cortes no coincide con el de los cargos electivos, lo que dificulta que la composición de las cortes pueda ser variada de acuerdo con las modificaciones sufridas en los organismos políticos.

Ahora bien, nótese que hablamos de posibilidades y no de efectos inexorables. En la práctica han de tenerse en cuenta variables que influyen en la actividad y en los resultados producidos por las cortes y que determinan también la confianza o desconfianza en los procesos electorales.

Para iniciar, debe señalarse que para hacer valoraciones sobre las posibilidades de autonomía e imparcialidad de la corte electoral en un país determinado hay que observar el contexto político que rodea a la corte en análisis, en puntos como el tipo de régimen, el arraigo de los partidos en la población, la tradición y la cultura políticas, la fuerza de los grupos de presión e interés, el grado de libertad y de influencia de la prensa, etc. En regímenes autoritarios capaces de copar todas las instancias estatales y aun las de la sociedad civil, como sería el caso de los regímenes de Trujillo en la República Dominicana y de Stroessner en Paraguay, poco habría cambiado que la decisión sobre la integración de las cortes electorales hubiera sido asignada a los organismos judiciales o a representantes de diferentes

vertí que estaba distante de algunos magistrados liberales del Consejo a quienes la honestidad administrativa de la Registradora les resulta, por decir lo menos, incómoda. Insistieron. Les hablé a algunos magistrados sin encontrar eco alguno. Transmití sinceramente mi impresión, pero el presidente reaccionó molesto, tomó la decisión de irse para el Consejo, aunque le pedí inútilmente que no lo hiciera. Lo demás es de público conocimiento".

[51] De hecho, en la bibliografía que consultamos sobre los diferentes países no hemos encontrado referencia alguna a remociones practicadas, durante los últimos años, por la vía ordinaria. El único caso reciente de destitución que conocemos es el de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones peruano. Ello ocurrió luego del autogolpe del presidente Fujimori y fue realizado sin sujetarse a los procedimientos fijados.

organismos sociales, o a unos y otros. Esta afirmación es corroborada por el reciente caso peruano, en que el presidente Fujimori pudo cooptar todas las ramas del poder político e incluso los organismos electorales, los cuales son elegidos mediante organismos no políticos.

Por el contrario, es importante recordar que en países como Chile y Argentina, donde los nombramientos son facultad del presidente de la República y el Senado, y en Uruguay, donde la decisión sobre la integración de las cortes yace en el Congreso, las elecciones no han sido objeto de cuestionamientos graves desde hace muchos años. Esto pone de manifiesto que, entre otras cosas, la tradición y la cultura políticas que se han ido forjando en cada país tienen también una influencia determinante en el trabajo que desarrollarán los organismos electorales.

Otra variable que debe considerarse es la capacidad administrativa de las cortes electorales. Brea Franco (1987: *passim*) y Fiallos (2000: 352 y ss.) señalan que para el buen desarrollo de las elecciones las cortes requieren tanto de la confianza de los ciudadanos como de una organización adecuada. Las elecciones son el resultado de un largo proceso de planeación y organización. Por eso, las fallas repercuten necesariamente en el desarrollo de los comicios y, con ello, en la misma credibilidad del organismo electoral. El mismo Brea Franco afirma respecto a su país, República Dominicana, que varios de los problemas y una buena parte de la desconfianza que generaba la Junta Central Electoral surgían de sus debilidades en este campo.

Consideramos que esta aseveración se podría aplicar a otros países. Sería interesante investigar en qué medida los diversos problemas que se presentan hoy en día en áreas como el registro electoral, la elaboración de los diversos formularios y de las boletas de votación, la distribución de materiales electorales, la identificación de los electores, el escrutinio de los votos, la comunicación de los resultados, etc., podrían deberse a carencias en la planificación y organización de las elecciones.

El problema de la debilidad organizativa de las cortes nos remite a la discusión sobre su presupuesto, funcionarios y reformas de las leyes electorales en vísperas de los comicios.

Respecto al presupuesto, como se observó antes, en la mayoría de los casos los recursos que se destinan a las cortes son definidos por el Ejecutivo y el Parlamento. Solamente en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana se han institucionalizado mecanismos dirigidos a garantizar a estos organismos una cierta solvencia económica. De esta forma, en los demás países las cortes han estado a merced de la buena vo-

luntad de los órganos que deciden sobre el presupuesto. El resultado ha sido que, en diversos casos, a las cortes no se les asignan los recursos necesarios para la planeación y organización a largo plazo de las elecciones y que, incluso, en el año electoral a duras penas obtienen los medios requeridos para realizarlas.

En cuanto a los funcionarios, es claro que el cambio permanente de los magistrados de las cortes tiene como consecuencia que la experiencia acumulada en la realización de los procesos electorales no se aproveche en forma adecuada para casos posteriores. Esto nos aclara el porqué en Ecuador —donde anteriormente el periodo de ejercicio de los magistrados era de dos años— en 1988, la reelección, de cuatro de los siete magistrados fue considerada como positiva para la marcha del Tribunal, al mismo tiempo que, en El Salvador, en 1989, se criticaba que la composición del organismo (en aquel entonces el Consejo Central de Elecciones) hubiera venido variando cada tres años, desde 1981 (Terán, 1989: 88; Arriaza, 1989: 44). Pero el clamor por la estabilidad y por la eficiencia en el ejercicio de los cargos se dirige ante todo a los empleados subalternos de las cortes. Por eso, en los últimos tiempos se ha impulsado en varios países la introducción de la carrera administrativa para los funcionarios electorales, como ya vimos. Todo ello, reconociendo la importancia de apartar de la órbita política lo relacionado con los nombramientos y ascensos, de manera que estos aspectos dependan sólo de las calificaciones del candidato, y partiendo de la base de que al ofrecer a los funcionarios la posibilidad de realizar su carrera profesional en la entidad electoral, ésta se está beneficiando también de los conocimientos y la veteranía de sus empleados.

A los problemas administrativos de las cortes contribuye también la situación presentada en algunos países, en los que el Congreso procede a reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones, con el fin de responder a las necesidades políticas inmediatas del partido o la alianza dominante en él. Terán (1989: 83 y ss.) en cuanto a Ecuador, Arriaza (1989: 49-51) en cuanto a El Salvador, Tome (1991: 269) en cuanto a Honduras y Brea Franco (187: 43) en cuanto a la República Dominicana, informan sobre reformas aprobadas por el Congreso en la antesala de las elecciones, reformas que favorecían con toda claridad a grupos políticos determinados. Estas enmiendas legales colocaron en aprietos a las respectivas cortes electorales en dos sentidos: por un lado, porque a éstas se les modificaron las condiciones en que habían planeado las elecciones; y por el otro, porque las cortes fueron las primeras víctimas de la pérdida de con-

fianza en la limpieza e imparcialidad de los procesos electorales que sobrevino a las mencionadas reformas.

Por último, quisiéramos mencionar una serie de fenómenos que afectan también el desarrollo y los resultados de los procesos electorales, y que no dependen de la actividad de los organismos electorales. Nos referimos, por ejemplo, a las prácticas tan generalizadas del clientelismo; a la situación de extendido conflicto interno bélico que se presenta en Colombia —y anteriormente en Guatemala y Perú—; a la expedición de normatividades electorales que favorecen a los partidos mayores y perjudican a los pequeños y a los nuevos; a la proscripción legal de determinados partidos políticos, etc. (McDonald, 1972). Pero al lado de estos factores se presentan otros que inciden favorablemente en los procesos electorales, afirmación que cabe para la actuación de las organizaciones de ciudadanos que se ponen por objetivo velar por la transparencia de las elecciones (como ha ocurrido en distintos países desde la década de 1990) y para el papel de supervisión electoral que en varias naciones han ejercido tanto los medios de difusión como las misiones internacionales de observación.

Para concluir, quisiéramos reafirmar que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y atención, en vista del propósito de consolidar el sistema democrático y de las experiencias negativas que se acumularon en el pasado en lo que se refiere a fraudes y manipulaciones electorales. En estas organizaciones se ha depositado gran confianza, esperando que sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos. Eso explica que el tema de los órganos electorales supremos haya estado presente en casi todos los programas de reforma política que se han llevado a cabo en los últimos lustros en los países latinoamericanos.

Sin duda alguna, la labor de los organismos electorales es decisiva para el afianzamiento del acuerdo alrededor del sistema democrático. La vigorización de la confianza en el método electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los elementos fundamentales para apuntalar ese acuerdo y ahí tienen las cortes un papel muy importante por desempeñar.

Para satisfacer las expectativas en ellos depositadas, es imprescindible que los órganos supremos electorales aparezcan como organismos imparciales, que dispongan de amplias facultades en la materia electoral y que operen en forma eficiente. Como decíamos, el segundo requisito se ha

cumplido en la mayor parte de los países, en los cuales se han asignado a las cortes las más importantes funciones en el orden electoral. Los otros dos puntos, sin embargo, presentan algunos problemas. Por una parte, en la mayoría de los países la facultad de integrar estos organismos electorales está depositada en órganos políticos y ello puede repercutir negativamente en la independencia y labor de las cortes, además de que afecta su imagen ante la opinión pública. Por otra parte, como se vio, en varios países los organismos electorales sufren grandes carencias en el área administrativa, las cuales explicarían buena parte de las dificultades y de la desconfianza con que se les mira. Así, estos dos últimos campos ameritan una profunda reflexión acerca de sus necesidades de reforma en cada país, con miras a dotar a los organismos electorales de toda la credibilidad y la eficiencia que se espera de ellos.

XIX. EL SERVICIO ELECTORAL PROFESIONAL

MAURICIO MERINO, MARCO ANTONIO BAÑOS

1. INTRODUCCIÓN

El servicio civil es una herramienta acuñada por el Estado moderno, cuyo propósito ha sido reclutar, ofrecer estabilidad y desarrollar las cualidades profesionales del personal que realiza la función pública.[1] Sus orígenes pueden ubicarse en Europa, durante el siglo XVIII, cuando nació como un instrumento del absolutismo para afirmar la hegemonía del Estado en la administración de su territorio: como la contraparte civil de la dominación militar.[2] Pero desde entonces ha evolucionado tanto y de modo tan diverso, como el propio Estado-nación: el liberalismo lo adoptó como uno de sus elementos normativos, para tratar de afirmar la neutralidad política y

[1] En la literatura especializada, particularmente en la anglosajona, el término genérico que describe el concepto en cuestión es *Civil Service System*. Se trata de una noción en la que cabe una gama amplia de nociones. Son varias las traducciones o aproximaciones en castellano: servicio "civil", "profesional", "de carrera", "de administración de personal", entre otras. Al margen de que comparten un núcleo de asunciones procedimentales y axiológicas, es claro que comunican diferencias de matiz. Es el caso, sin que eso sea una regla general, de que la expresión "de carrera" suele referirse a los sistemas de servicio que resuelven la movilidad vertical de sus integrantes restringiendo la ocupación de las vacantes a los de la posición inferior inmediata, primeramente del mismo grupo ocupacional, y secundariamente de los grupos ocupacionales cercanos (Endriga, 1997: 1), mientras que la expresión "administración de personal" se utiliza para describir casos en los que existe la posibilidad de que aspirantes externos accedan a las vacantes.

[2] En ese sentido, Anderson (1979: 24) afirma: "Aunque todavía extremadamente imperfecto e incompleto, el crecimiento en racionalidad formal de los sistemas legales de la primera Europa moderna fue obra, preponderantemente, del absolutismo aristocrático", y añade, "esto puede verse con toda claridad en el estudio de las innovaciones institucionales que anunciaron y tipificaron su llegada: ejército, burocracia, impuestos, comercio, diplomacia". Por su parte, Pastori (1987: 13) afirma: "Con el surgimiento y desarrollo de las instituciones de gobierno monocrático y absoluto se realiza, como es notorio, un tipo de administración que en cierto sentido representa las condiciones necesarias para que los nuevos poderes políticos puedan afirmarse, estabilizarse y mantenerse. En consecuencia, la actuación administrativa está esencialmente orientada hacia la adquisición de los medios indispensables para la conservación y el refuerzo del poder real así constituido: piénsese, en esta perspectiva, que los primeros desarrollos administrativos son el militar y el financiero".

el profesionalismo de los funcionarios responsables de encarnar el Estado de derecho;[3] más tarde evolucionó junto con los llamados derechos de "tercera generación", para imprimir un nuevo sentido a la función pública, comprometida con el Estado de bienestar. A mediados del siglo XX, los antiguos sistemas de servicio civil fueron objeto de una nueva revisión para tratar de acompasarlos con las propuestas derivadas del enfoque de política pública; y, en fechas más próximas, con los debates abiertos por la orientación hacia una nueva gerencia pública.[4] Pero en ninguno de esos momentos se ha abandonado la intención de dotar al Estado de un cuerpo de profesionales con cualidades y habilidades personales y técnicas suficientes para realizar las tareas que exige la función pública.

Al comenzar el siglo XXI, la profesionalización del servicio público no sólo se ha afincado como una condición básica para que el Estado cumpla sus tareas con mayor regularidad y eficiencia, sino también como una herramienta para la consolidación democrática. En el Estado social y democrático de derecho de nuestros días, los sistemas de servicio profesional de carrera se entienden, a un tiempo, como una garantía para evitar que la disputa por el poder político impida la continuidad profesional y el perfeccionamiento de las funciones que realiza el Estado, y como un medio idóneo para conjurar el riesgo de que los intereses de un grupo o de un partido tomen y distribuyan como propios los cargos que integran la administración pública en su conjunto.[5] En las democracias contemporáneas, se ha arraigado la convicción de que los sistemas de profesionalización constitu-

[3] La construcción de un servicio civil apolítico, además de ser una preocupación recurrente en el pensamiento político anglosajón, constituye uno de los principios de la acción gubernativa emergente, como advierte Peters (1996: 4), en el sentido de que no se espera que "[los servidores públicos] tengan puntos de vista partidistas que pudieran conducirlos a ser desleales con gobiernos de una tendencia u otra", y no tanto que carezcan de opiniones sobre las políticas que contribuyen a implementar.

[4] Las distintas fases que han estado presentes en el desarrollo de la administración pública han puesto su atención en ciertos valores y características que permiten clasificar la disciplina en etapas y modificar, con base en esos rasgos propios, la concepción de algunos de sus elementos, incluido el servicio civil. Así, el enfoque de *políticas públicas*, por ejemplo, desplaza el foco de interés desde las organizaciones hacia los problemas públicos. La *nueva gestión pública*, por su parte, ha hecho de la productividad, los mercados, la orientación hacia el servicio, la descentralización y la eficiencia (entre otros) sus características representativas. Un trabajo descriptivo reciente y completo sobre el progreso en la materia es el escrito por Carrillo (2004).

[5] Sobre las desviaciones generadas por la mezcla entre poder partidario y control de los puestos burocráticos, es probable que el texto más conocido sea *La política como vocación*, de Weber (1980).

yen una forma de asegurar la calidad de la función pública, y de ofrecer a los ciudadanos mejores instrumentos de control sobre el ejercicio del poder político.

Sin embargo, aunque los principios básicos en los que se apoya la profesionalización de la función pública son compartidos, cada país los ha llevado a la práctica de un modo distinto. No existe un modelo único de referencia, válido universalmente, pues la evolución de los sistemas de servicio civil también ha obedecido a la historia política de cada Estado nación. Pero sí puede afirmarse, en cambio, que la condición de principio para reconocer su existencia está en la separación entre la función pública, entendida como el conjunto de actividades que debe realizar el Estado de manera permanente, y la contienda por el poder político, en cualquiera de sus manifestaciones.

En América Latina se han diseñado sistemas de servicio civil en los que puede reconocerse una mezcla de los modelos acuñados en Francia, en el Reino Unido y en Estados Unidos (a pesar de las diferencias entre ellos), de donde se han tomado elementos que, en términos generales, comparten tres supuestos comunes: la *neutralidad* de la función pública, entendida como la separación entre las rutinas administrativas que debe cumplir la burocracia y los intereses que representan los partidos políticos que compiten por el poder; la *competencia*, asumida como un medio para reclutar a los funcionarios de carrera a partir de los conocimientos, las habilidades y las aptitudes más adecuadas para cada uno de los cargos que integran la función pública y, a la vez, como un recurso para evaluar su desempeño y buscar el desarrollo permanente de sus cualidades profesionales; y el *mérito* de esos funcionarios, como criterio central para decidir sobre su ingreso, su permanencia y su ascenso en el sistema de carrera.[6]

El servicio profesional busca, en suma, que la función pública se cumpla con el mayor profesionalismo y la mayor regularidad y neutralidad posibles;[7] al margen de intereses partidarios y de los vaivenes propios de la contienda por el poder, de ahí que su énfasis esté puesto en los métodos que se emplean para reclutar, evaluar, controlar, capacitar y promover al personal profesional del Estado. Un sistema de carrera está más o menos desarrollado en la medida en que la función pública se realiza, en efecto, a

[6] En ese sentido, véase Oszlack (2001).

[7] Como lo precisa Klauss (1997: 23), "la responsabilidad y obligación del servicio civil de implementar la agenda programática del sistema de partidos", y no el hecho, por lo demás improbable, de la inexistencia de intereses o posturas morales específicas.

través de cuadros profesionales reclutados, capacitados, evaluados y administrados mediante procedimientos estables y ajenos a la distribución temporal del poder político.

Sobre la base de esa definición, puede afirmarse que, en América Latina, los sistemas de carrera destinados a la administración de los procesos electorales son más la excepción que la regla. La mayor parte de los países de la región ha optado por llevarla a cabo a través de procedimientos que combinan la designación de los cuadros directivos de los órganos electorales sobre la base de la confianza política que generan entre los partidos que competirán en las elecciones, con personal designado directamente por esos cuadros o integrado temporalmente a la función electoral, y con distintos métodos de convocatoria a la participación de los ciudadanos para el cumplimiento de la función básica de recibir y contar los votos, en primera instancia.

En esta región, la función electoral se ha desprendido paulatinamente del resto de las tareas que realiza el Estado, y es un hecho que los órganos electorales han ganado autonomía respecto de los tres poderes tradicionales. Pero la fórmula a través de la cual se ha ido consolidando la organización y calificación de las elecciones no ha descansado en la construcción de sistemas de carrera. En cambio, han predominado los métodos que privilegian la construcción de confianza política mediante el consenso entre los partidos, así como la reducción de los costos que implica la organización electoral, gracias a la temporalidad del personal convocado. Y sólo de manera excepcional, algunos países han optado por el establecimiento de servicios profesionales de carrera capaces de garantizar, a un tiempo, calidad profesional, continuidad y permanencia en la función electoral.

En los apartados siguientes veremos las pautas principales que se han seguido en América Latina para cumplir dicha función, a partir de una clasificación básica de sus contenidos sustantivos y de su relación con los distintos modelos que se adoptan para integrar los órganos responsables de llevarlos a cabo; estudiaremos enseguida las modalidades más frecuentes que se han adoptado para designar al personal profesional que participa en el cumplimiento de esas funciones, en contraste con los criterios propios de los sistemas de carrera; describiremos después las principales características del servicio profesional electoral mexicano, tomado como un caso de referencia; y, finalmente, presentaremos algunas reflexiones finales, a modo de conclusión.

2. La función electoral

No hay una concepción unívoca de la función electoral y, a juzgar por las experiencias legislativas de los estados nacionales, la heterogeneidad es su signo más distintivo. Ese mosaico conceptual tiene un trasfondo práctico: la obligación que tienen los estados de establecer sus propias definiciones sobre la materia electoral, que ha conducido a distintas estrategias de estrechamiento o alargamiento de sus contornos, a partir de criterios de estabilidad y legitimidad políticas. No obstante, para efectos de estas notas, partiremos de la definición más convencional que entiende la función electoral como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales. Y por analogía con la función pública, asumiremos también que las tareas del Estado destinadas a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los sufragios efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular, solamente puede realizarse de manera legítima en apego al principio de legalidad.

Sobre esa base, se infiere que la definición de la función electoral no es atributo de los órganos que la realizan, y que éstos intervienen en calidad de responsables de realizar las tareas de preparación, organización, calificación y sanción de los procesos electorales, solamente en la medida y en los términos que se encuentran establecidos por el ordenamiento jurídico del Estado. En ese sentido, los órganos electorales realizan las tareas y toman las decisiones para las que están expresamente facultados por el derecho positivo: responden al marco fijado por la Constitución y las leyes. De modo que las atribuciones de los funcionarios que realizan la función electoral, conforme a ese principio de legalidad, han de estar expresamente señaladas en el cuerpo jurídico del Estado para tener validez. De ahí que este análisis se apoye en los ordenamientos jurídicos que regulan la organización de los procesos electorales, como fuente primaria (véase el cuadro XIX.1).

En ellos pueden encontrarse, en términos generales, cuatro dimensiones básicas de la función electoral: la *jurisdiccional*, que se refiere a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa mediante los procedimientos y las atribuciones otorgadas por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o mediante procesos de impugnación y querella iniciados por los propios participantes en los procesos electorales; la *registral*, que alude a los procesos a través de los cuales los ciudadanos o los habitantes de un territorio políticamente definido adquieren el derecho de

CUADRO XIX.1. *Organismos y funciones electorales, según las constituciones y legislaciones electorales*

País	*Realiza la función administrativa*	*Imparte justicia electoral*	*Realiza labores de registro*
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Cámara Nacional Electoral	Jueces electorales
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional y cortes departamentales electorales
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunal Superior Electoral, a través de los Jueces Electorales	Tribunal Superior Electoral, a través de los jueces electorales
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Supremo Electoral	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Poder Judicial	Consejo Nacional Electoral, a través de la Comisión de Registro Civil y Electoral
México	Instituto Federal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Registro Civil

FUENTES: Argentina, http://www.pjn.gov.ar/cne/; Bolivia, www.cne.org.bo; Brasil, www.tse.gov.br; Chile, www.serel.cl; Ecuador, www.tse.gov.ec; El Salvador, www.tse.gov.sv; Perú, www.jne.gov.pe; Venezuela, www.cne.gov.ve; y Costa Rica, www.tse.gov.cr.

participar en los procesos electorales de manera legítima; la *de control y supervisión de las condiciones de la competencia*, que incluye todos los procesos a través de los cuales se acredita la personalidad jurídica de las personas morales que tienen derecho a participar como sujetos activos en las contiendas electorales, así como los que tienden a controlar y supervisar los límites y las condiciones a través de la cuales se ejerce ese derecho; y la *técnico-administrativa*, que se refiere a todas las actividades incluidas en la ley, que están destinadas a dotar a la organización de los procesos electorales de los instrumentos materiales y técnicos necesarios para llevarse a cabo en la práctica (véase el cuadro XIX.2).[8]

Esta clasificación incluye las funciones que efectivamente están consideradas en el derecho electoral de América Latina, y que se atribuyen a distintos órganos electorales, de acuerdo con la legislación de cada país. Al mismo tiempo, sintetiza el mínimo indispensable para suponer que la función electoral se lleva a cabo de manera completa, pues involucra las tareas mínimas que ha de realizar el Estado para garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones, así como las condiciones materiales y jurisdiccionales indispensables para que ese derecho se realice en la práctica. Y si bien algunas legislaciones de la región amplían la función electoral para incluir en ella cuestiones como la educación cívica de los ciudadanos, la promoción del voto o el control de los recursos financieros que utilizan los partidos políticos, lo cierto es que los cuatro componentes básicos señalados representan el universo mínimo de referencia para afirmar que los procesos electorales cuentan con los medios orgánicos suficientes para llevarse a cabo conforme al principio de legalidad.

En ese sentido, aunque cada país de la región ha afrontado la función electoral de modo distinto, hay pautas generales de organización comparables. Una primera tendencia consiste en la separación orgánica y funcional entre los ámbitos de actuación *jurisdiccional* y *registral*. Por su propia naturaleza, las soluciones a los desafíos específicos de la justicia electoral y los que implica la validez y confiabilidad de los datos *registrales*, reclaman campos diferenciados de actuación especializada. De ahí la separación funcional entre esos dos ámbitos que, como se muestra en el cuadro XIX.1, se realizan a través de órganos diferentes. No obstante, esa distinción está compensada por nexos de jerarquía orgánica, que en casi todos los casos

[8] En un sentido similar al de esta clasificación, puede verse el trabajo de Juan Jaramillo: "Los órganos electorales supremos", en la primera edición de esta obra (Nohlen, Picado, Zovatto, 1998).

CUADRO XIX.2. *Integración de los órganos técnico-administrativos*

País	*Operativo de los órganos centrales*	*Operativo de los órganos territoriales*	*Que recibe y cuenta los votos el día de la elección*
Argentina	Los jueces electorales de los distritos designan al personal que se hará cargo de las elecciones.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.	Secretarías electorales, una por cada juzgado distrital. El funcionario a cargo de la Secretaría Electoral es seleccionado con base en criterios de la Ley de Organización de la Justicia Nacional.
Bolivia	La Corte Nacional designa y destituye a su personal administrativo, asigna deberes y evalúa su desempeño. Requiere el concurso de los funcionarios de la Administración Pública y Judicial.	Las cortes departamentales designan y destituyen a su personal administrativo, asignando deberes y responsabilidades y evaluando su desempeño. Requieren el concurso de las instituciones o los funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial.	Las mesas de sufragio y escrutinio están bajo la dirección y responsabilidad de los jurados electorales. Éstos están constituidos por cinco ciudadanos seleccionados por sorteo que las cortes departamentales realizan en sesión pública.
Brasil	El Tribunal Superior requisita a funcionarios de la Unión o del Distrito federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	Los Tribunales Regionales requisitan a funcionarios de la Unión o del Distrito Federal cuando se acumule el trabajo en su secretaría.	El presidente de cada Junta Electoral nombra a los escrutadores y auxiliares de las mesas receptoras durante el proceso electoral.
Chile	Son nombrados por el director del servicio electoral.	Son designados por las juntas electorales.	Juntas electorales.
Colombia	Servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial, a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos.	En cada circunscripción electoral habrá dos delegados del Registrador Nacional, quienes tendrán la responsabilidad y vigilancia de la organización electoral.	Un Jurado de Votación, compuesto por ciudadanos nombrados por los registradores distritales.

Ecuador	La función de la Dirección de Recursos Humanos es, entre otras, asesorar a las unidades de la institución en la formulación de políticas y manejo de los recursos humanos.	Le compete al departamento de Personal de cada Tribunal Provincial Electoral aplicar los sistemas de selección, clasificación, capacitación y valoración de puestos para una eficiente administración de personal, con base en un sistema de méritos y evaluación periódica del desempeño.	Las Juntas Receptoras del Voto (Nota: la ley no especifica la composición y duración de éstas)
Venezuela	Todo lo referente a la administración del personal del Consejo Nacional Electoral es atribución directa de esa instancia, mediante decisión de mayoría simple.	Por Servicio Electoral, que es un deber constitucional por el cual los electores prestan servicios en funciones electorales durante un año. Las listas de electores elegibles para estos cargos las elabora la Junta Nacional Electoral conforme lo establecido en la ley.	Ciudadanos integrantes del Servicio Electoral.
Costa Rica	Los mandos directivos del Registro Civil son designados por el Tribunal Superior Electoral por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección.	Juntas Electorales (provinciales, cantonales y receptoras de votos) son nombradas por los partidos y ratificadas por el Tribunal.	Las Juntas Receptoras del voto, integradas por ciudadanos designados por las Juntas Cantonales y avalados por el Tribunal Supremo Electoral.

FUENTES: Argentina, http://www.pjn.gov.ar/cne/; Bolivia, www.cne.org.bo; Brasil, www.tse.gov.br; Chile, www.serel.cl; Ecuador, www.tse.gov.ec; El Salvador, www.tse.gov.sv; Perú, www.jne.gov.pe; Venezuela, www.cne.gov.ve; y Costa Rica, www.tse.gov.cr.

confieren a los titulares de la función jurisdiccional atribuciones de supervisión y control sobre las instancias responsables de registrar a las personas con derecho a voto. Otra tendencia, en cambio, apunta a que las tareas *registrales* queden subordinadas a los órganos que realizan las tareas *técnico-administrativas* de los procesos electorales, entre las cuales se incluyen, además, las relativas a la administración de las condiciones de la competencia. En cualquier caso, puede afirmarse que el ámbito *registral* se asume como la base de la organización de los procesos electorales en toda la región, y que por ese motivo se considera invariablemente como una parte sustantiva de la función electoral en su conjunto.

No es casual, por lo tanto, que la mayor tendencia hacia la profesionalización de los servicios electorales se encuentre también en ese ámbito, dividido sin embargo mediante dos métodos diferenciados: por un lado, con la existencia de órganos especializados, dotados de atribuciones exclusivas que realizan las funciones de registro de ciudadanos de manera separada de cualquier otra actividad vinculada con la organización de las elecciones; y por otro, a través de los llamados "jueces electorales", como en Argentina y Brasil, donde la función electoral está adscrita al Poder Judicial, o de las oficinas del Registro Civil, como en Perú, Venezuela, Colombia o Costa Rica, donde todas las funciones *registrales* y no sólo las de carácter electoral, se concentran en las mismas oficinas con el evidente propósito de ahorrar recursos e incrementar la eficiencia de la información del Estado sobre la situación civil de las personas que habitan su territorio o poseen derechos políticos.

En ese mismo orden de ideas, el ámbito *jurisdiccional* se entiende en toda la región como una parte nodal de los procesos electorales. De hecho, la tendencia dominante en la región es que los órganos especializados en materia de justicia electoral constituyen, al mismo tiempo, la última instancia para la solución de las controversias y la cabeza jerárquica de la función electoral. Destacan los casos ya señalados de Argentina y Brasil, donde la función electoral está atribuida al Poder Judicial, pero también los de Ecuador, Costa Rica, Venezuela, Chile o Bolivia, donde los tribunales responsables de sancionar el derecho electoral son también los encargados de realizar, supervisar o dirigir la función *técnico-administrativa* y de llevar a cabo el control y la vigilancia del régimen de partidos y de las condiciones de la competencia. Entendida como la columna vertebral de los procesos electorales, la *función jurisdiccional* se ha mezclado así con las demás para establecer órganos superiores y autónomos que no sólo sancionan sino que dirigen los procesos electorales en su conjunto.

Sin embargo, y pese a que existe información suficiente acerca de que el ejercicio de la función electoral reclama competencias específicas de los funcionarios y de que varios países de la región cuentan con legislaciones en materia de servicio civil, en ocasiones sorprendentemente detalladas e integrales, son excepcionales los casos en los que se han implantado esos sistemas para la prestación de la función electoral. Como derivación directa de la norma jurídica, solamente se encuentran ordenamientos relacionados con la organización de servicios profesionales con las características ya señaladas —aunque con distintos grados de profundidad y desarrollo— en Costa Rica, Colombia, Ecuador, Venezuela y México, mientras que en Argentina y Brasil, como ya se ha mencionado, esos sistemas se desprenden de los que norman la carrera judicial. En el resto, las legislaciones electorales proveen medios para garantizar la confianza política en los funcionarios que dirigen los órganos electorales y procedimientos para disponer de personal suficiente para realizar la función electoral, pero todavía son muy pocos los países que han desarrollado servicios profesionales electorales de modo integral y permanente.

3. Designación y control del personal

Debido a las tendencias dominantes en la integración de los órganos que dirigen la función electoral en América Latina, donde el criterio principal se ha desprendido de la necesidad de combatir la desconfianza atávica en los órganos y los funcionarios electorales,[9] existe una amplia variedad de criterios para la designación del personal que forma parte de los órganos electorales. Al mismo tiempo, la ausencia de iniciativas para construir y consolidar servicios de carrera específicamente destinados al ejercicio de la función electoral muestra que se ha confiado más en la construcción de lealtades políticas temporales, que en sistemas profesionales de largo aliento basados en normas impersonales (véase el cuadro XIX.3).

[9] Nuestra insistencia en el tema de la desconfianza se apoya en la historia política de la región, donde los sistemas electorales han sido tradicionalmente vulnerables a la lucha abierta por el poder político, a través de métodos ajenos a la democracia. En ese sentido, pueden asumirse las afirmaciones de Luhmann (1996: 123) en su ensayo intitulado *Confianza*. Allí, señala que "la desconfianza no es sólo lo opuesto de la confianza; en sí, es también un *equivalente funcional* para la confianza". La desconfianza, por lo tanto, no sólo describe un vacío de confianza, sino la certeza funcional de que efectivamente habrá de producirse un engaño.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil*

País	*Fórmula de integración*	*Observaciones*
Colombia	El Consejo Nacional Electoral lo conforman siete consejeros: tres del primer partido, tres el segundo partido y uno del tercero.	El Estado cuenta con la Ley del Servicio Civil 443 (11 de junio de 1998), que se aplica a los empleados del Estado de los tres niveles y sus entes descentralizados.
Ecuador	Se integra con siete vocales principales, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales.	El título V de la Constitución prescribe la existencia del servicio civil para la prestación de la función pública, particularmente en el artículo 118, y establece que debe incluir los organismos electorales.
Salvador	El Tribunal Supremo Electoral lo integran cinco magistrados: tres elegidos por la Asamblea Legislativa a partir de ternas propuestas por los tres partidos políticos principales. Y los otros dos, elegidos por mayoría calificada de los diputados electos, a partir de las dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.	No hay menciones.
Venezuela	El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco rectoras o rectores electorales, designados por la Asamblea Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.	Existe la Ley de Carrera Administrativa (23 de mayo de 1975). Artículo 4: Garantías. El Poder Electoral debe garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficacia de los procesos electorales.

		Asimismo, el artículo 33, fracción 39: Dictar el Estatuto de la Carrera del Funcionariado Electoral sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro del mismo.
Argentina	La Cámara Nacional Electoral la integran siete miembros: presidente, vicepresidente, juez de Cámara, secretario de Acción Electoral, Secretario de Acción Judicial, secretario de Cámara, prosecretario de Cámara de Acción Judicial.	La Cámara es un órgano colegiado. Luego, cada demarcación tiene una autoridad local: el juez electoral, que cuenta con una estructura ejecutiva para el desarrollo de sus actividades: una Secretaría Electoral y una Prosecretaría. Tiene una estructura desagregada y compleja funcionalmente. No obstante lo anterior, llama la atención la ausencia de postulaciones acerca del profesionalismo del funcionariado. Lo que aplica al Código Electoral y a la propia Constitución.
República Dominicana	La Junta Central Electoral estará integrada por cinco magistrados: un presidente y cuatro miembros, cada uno de los cuales tendrá un suplente, elegidos por el Senado de la República.	No hay menciones.
Bolivia	La Corte Nacional Electoral se compone de cinco vocales: un vocal titular y un suplente, nombrados por el presidente; y cuatro vocales titulares, designados por el Congreso Nacional, mediante mayoría calificada de dos tercios del total de sus componentes.	No hay menciones.

CUADRO XIX.3. *Fórmulas de integración de los organismos directivos y su relación con los sistemas de servicio civil (conclusión)*

País	*Fórmula de integración*	*Observaciones*
Nicaragua	El Consejo Supremo Electoral está integrado por siete magistrados propietarios, tres magistrados suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.	Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (primera versión 1990, ésta, de 1993) en su art. 131, establece que los funcionarios al servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral quedan dentro del ámbito de aplicación del Servicio Civil.
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones, integrado por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros; un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.	No hay menciones.

FUENTES: Colombia, www.cne.gob.co;; Ecuador, www.tse.gov.ec; El Salvador, www.tse.gov.sv; Venezuela, www.cne.gov.ve; Argentina, http://www.pjn.gov.ar/cne/; Bolivia, www.cne.bo; Dominicana , www.jce.do; Nicaragua, www.cse.gov.ni; y Chile, www.serel.cl.

En ese sentido, para afirmar la legitimidad política en la que descansa la integración de los órganos directivos de la función electoral, en términos generales se han seguido tres métodos alternativos: el predominante, que ha descansado en la construcción de consensos entre partidos políticos, como en los casos de Colombia y Ecuador, en los que la integración de los órganos directivos se realiza a propuesta de los propios partidos que tienen mayor presencia electoral; el segundo método ha preferido otorgar la designación de los responsables de cumplir la función electoral a los órganos legislativos, que trasladan su propia legitimidad hacia los cuerpos que dirigen los órganos electorales, como ocurre por ejemplo en la República Dominicana, en Venezuela y en México; y en otros casos se ha optado por una mixtura de actores políticamente relevantes, como en El Salvador, donde el Poder Legislativo decide a propuesta de los partidos y del Poder Judicial. Hay que subrayar, además, que los órganos electorales de mayor responsabilidad son colegiados y que su integración responde a las distintas fórmulas que cada país ha acuñado para tratar de dotarlos tanto de autoridad moral como de atribuciones legales.

En cuanto a la forma que adopta la designación de esos cuerpos colegiados responsables de dirigir la función electoral, se identifican al menos tres modelos: el primero responde a la *judicialización* completa de la función electoral. En este modelo, la organización de las elecciones se entiende como parte de la función judicial y, en consecuencia, los funcionarios responsables de llevar a cabo la tarea electoral responden a los mismos criterios de selección, evaluación y promoción que se aplican al resto de los miembros de la organización judicial. En Argentina, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral pertenece al Poder Judicial y está integrada por siete jueces federales, mientras que los integrantes de las juntas electorales se asimilan como jueces electorales. Puede afirmarse que los órganos electorales que se ajustan a este modelo cuentan con sistemas de servicio profesional para la integración de su personal directivo, aunque éstos no se correspondan con las características singulares de la función electoral. Que pertenezcan al Poder Judicial les otorga mayor legitimidad y también les ofrece el respaldo organizacional de ese poder del Estado, pero, al mismo tiempo, los distintos ámbitos que integran la función electoral aparecen entremezclados y no existe un servicio profesional electoral propiamente dicho.

El segundo modelo responde a la integración *congresional* de los integrantes del órgano superior de dirección electoral. En este modelo, los fun-

cionarios son designados por mayorías calificadas de los congresos, a propuesta de los propios partidos políticos o por intervención del Ejecutivo o incluso del Poder Judicial, con el propósito explícito de asegurar que la integración colegiada del órgano garantice la mayor imparcialidad en la toma de decisiones electorales. Esta segunda forma de integrar los órganos de dirección electoral ha evolucionado en la misma medida en que la función electoral ha cobrado autonomía dentro de los poderes del Estado y, sin duda, refleja los consensos políticos que logran establecer los partidos representados en el Congreso para darse garantías políticas mutuas. Sin embargo, en ausencia de servicios profesionales electorales, tiende, por su propia naturaleza, a privilegiar los acuerdos políticos en demérito de la profesionalización de la función pública. En la medida en que este modelo depende de la composición temporal de las cámaras legislativas de cada país, produce además inestabilidad en los órganos electorales, cuya temporalidad difiere, generalmente, de los periodos legislativos. Y, con independencia de las credenciales personales de quienes son designados, la propia fórmula tiende a subrayar las cualidades políticas más que la formación profesional de los funcionarios.

El tercer modelo responde a una integración *mixta (u orgánica)*, a partir de la participación por cuotas establecidas en la propia ley, de distintos poderes e incluso de organizaciones gremiales o universitarias vinculadas al derecho. Esa mixtura varía de un caso nacional a otro, y puede ser limitada, como en Bolivia, donde el presidente designa a un solo vocal, entre siete, de la Corte Nacional Electoral, mientras que los seis restantes son designados por el Congreso; o puede ser amplia, como en Perú, donde la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es integrada mediante la participación de representantes del Poder Judicial, de los fiscales jubilados, de los colegios de abogados y de los decanos de las facultades públicas y privadas de derecho. En este modelo, lo que se subraya es el propósito de integrar órganos cuya composición plural no dependa solamente de la representación partidaria en el Congreso, sino de distintas organizaciones que se acreditan de antemano como portadoras de garantías suficientes para cumplir la función electoral. El supuesto en el que se apoyan estriba en que la mixtura de representantes producirá, a un tiempo, imparcialidad política y experiencia.

Cabe agregar, además, que ninguno de esos modelos (de *judicialización*, de integración *congresional* o de integración *mixta*), supone la inamovilidad de los funcionarios que realizan la función electoral. La tendencia

común a todos los casos es que los integrantes de los órganos electorales cumplen un periodo definido, tras el cual debe repetirse el proceso de nombramiento de nuevos funcionarios electorales, conforme a la legislación de cada país. Y si a eso se suma la ya señalada ausencia de servicios profesionales electorales en la gran mayoría de los casos, es por lo menos difícil suponer que se acumulará experiencia para el cumplimiento de la función electoral, tal como aquí se la ha definido. Las excepciones a esa regla, ya señaladas, son Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México, donde existen 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 directamente por sus actos ante la ley, y no sólo ante la autoridad política de quien los designó en el cargo.

Por otra parte, la integración del personal de apoyo que forma parte de esos órganos y que respalda el cumplimiento profesional de sus funciones, se ha confiado más a la fórmula de designación directa o a la selección temporal de funcionarios del Estado para realizar tareas electorales durante los procesos electorales, que a la hechura de servicios profesionales electorales de carácter permanente. Aunque la legislación en la materia no expresa las razones de esa forma de afrontar la función electoral, es evidente que la mayoría de los países ha preferido apostar por la mayor responsabilidad individual de quienes dirigen los órganos electorales, a quienes en términos generales se les han entregado las atribuciones necesarias para decidir sobre el reclutamiento y la selección del personal que apoyará el cumplimiento de sus obligaciones. Además, en todos los casos se parte del supuesto de que los votos serán recibidos y contados, al menos en primera instancia, por los propios ciudadanos que integran el padrón electoral de cada distrito o sección, o por los representantes de los candidatos o de los partidos que compiten en los comicios, y se asume que esa parte de la función electoral no podría realizarse sin el respaldo de la sociedad organizada.

Con todo, las legislaciones electorales de la región también incluyen disposiciones específicas para reclutar al personal que lleva a cabo funciones puntuales de orden *técnico-administrativo* indispensables para respaldar la organización de los comicios. Todas comparten una visión administrativa territorial de la función electoral, que supone la existencia de órganos auxiliares subordinados, directa o indirectamente, a las autoridades electorales centrales, cuyos integrantes son seleccionados a su vez mediante tres modelos alternativos.

El predominante es la *designación directa* de ese personal por parte de los funcionarios de mayor jerarquía. Como ya se ha dicho, se asume que la responsabilidad asignada a los órganos principales reclama también la autoridad suficiente para que sean éstos quienes determinen la forma en que se integrará el personal a su cargo. Según ese supuesto, empero, la suerte del agente corre la suerte del principal y, por lo tanto, puede suponerse que los órganos electorales encuentran dificultades para consolidar la experiencia y profesionalizar los cuadros que se encargan de llevar a cabo tareas concretas en los procesos electorales. Es el modelo tradicional de jerarquía administrativa, corregido sin embargo por los límites que imponen las distintas legislaciones al funcionamiento de cada uno de los órganos responsables de la función electoral.

El segundo modelo es el de *delegación o comisión*, que parte de la temporalidad propia de las principales tareas relacionadas con la función electoral, sobre todo en el ámbito *técnico-administrativo*, y que dota a los órganos superiores de dirección de las atribuciones necesarias para convocar al personal adscrito a las administraciones públicas a coadyuvar temporalmente con la organización de los procesos electorales. En estos casos, el costo de los comicios se reduce sensiblemente, en tanto que los órganos electorales territoriales solamente cobran existencia material durante periodos muy acotados. Pero, en contrapartida, es evidente el riesgo de que esos funcionarios no estén suficientemente capacitados para realizar las funciones que deben cumplir. A cambio del costo que supone la organización de un servicio profesional electoral, se paga el costo de la incertidumbre sobre las capacidades técnicas y profesionales de los funcionarios reclutados temporalmente.

Por último, está el modelo del *servicio profesional electoral*, donde hay funcionarios adscritos a los órganos electorales de manera permanente, que responden a las reglas de un sistema de carrera propiamente dicho. A este modelo responde un número muy reducido de casos en la región, uno de cuyos rasgos característicos es que disponen de leyes secundarias y de un basamento constitucional. Es el caso de Costa Rica, cuyo Estatuto del Servicio Civil establece un horizonte de aplicación que incluye prácticamente a la totalidad de los órganos del Poder Ejecutivo; y México, cuya regulación estatutaria traduce el mandato constitucional expreso de realizar la función electoral con base en funcionarios profesionales. Igualmente, en este caso están Ecuador y Colombia, donde se aplican esos mismos principios para la selección de los funcionarios de mayor importancia tanto en la

administración central como en la territorial y se utilizan, también, sistemas de evaluación y promoción vinculados al desempeño. En Ecuador, en particular, la función pública abarca todas las instituciones del Estado, incluyendo explícitamente a los organismos electorales; y en Colombia, de modo análogo, la Ley del Servicio Civil abarca los órganos de gobierno en sus tres niveles. En Venezuela, por su parte, la Ley de Carrera Administrativa instruye la formulación del Estatuto de Carrera del Funcionariado Electoral y regula los procedimientos de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro.

En ninguno de los casos estudiados la función electoral se realiza exclusivamente a través del servicio profesional de carrera. Incluso el caso mexicano, que es el más completo y el más desarrollado de la región, incluye la coexistencia del servicio profesional electoral con el funcionamiento temporal de órganos de dirección territorial, integrados por ciudadanos designados directamente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Y en ese caso, como en el de Costa Rica, los partidos políticos también cuentan con representación en los órganos electorales territoriales. De modo que aun en el cuerpo de las legislaciones más aventajadas en esta materia, se encuentran mixturas: ninguno de los modelos señalados se aplica por completo en ningún país. Lo que se ve son distintas combinaciones donde la integración de funcionarios a partir de criterios de confianza política se vincula con la participación temporal de otros, provenientes ya de las administraciones públicas o ya de los acuerdos tomados con los partidos políticos.

4. El modelo mexicano: un caso de referencia

El Instituto Federal Electoral de México (IFE) nació en 1990 como órgano superior de dirección de la función electoral —con excepción del ámbito jurisdiccional que recayó en un Tribunal Federal Electoral, incorporado en 1996 al Poder Judicial de la Federación—, con el mandato constitucional y legal expreso de cumplir esa función a través de un cuadro profesional y especializado de funcionarios. Detrás de esa decisión legislativa no sólo estaba la necesidad de imprimir eficacia técnica a la organización de las elecciones federales, sino el imperativo político de reconstruir la confianza en los resultados electorales, luego de los muy cuestionados comicios de 1988. Se trataba de fundar un organismo capaz de ofrecer garantías técnicas a la

organización electoral que gozara, además, de credibilidad pública y contara con el aval de los partidos representados en el Congreso. De este modo, la estructuración de un aparato permanente de servidores profesionales, rigurosamente seleccionados y capacitados técnica, jurídica y éticamente, se asumió como una premisa para asegurar la eficacia en el cumplimiento de la función electoral y, al mismo tiempo, para romper el ciclo de lealtades políticas temporales.

La construcción del servicio profesional electoral partió de la definición de un catálogo de cargos permanentes responsables de la función electoral, que precisó el tamaño y las características estructurales del aparato electoral mexicano[10] y que señaló también las actividades que habrían de cumplir, así como de un Estatuto del Servicio Profesional, establecido en 1993 y reformado en 1998, que en principio fungió como marco normativo general y más adelante como programa de trabajo, en tanto que estableció las condiciones específicas de tiempo, modo y lugar en que habría de desplegarse la operación del sistema y las autoridades que participarían en su operación, sus competencias y los mecanismos de vigilancia.

El catálogo de funcionarios electorales fue relevante, en principio, porque definió el tamaño del aparato electoral, así como los perfiles profesionales más deseables para cada puesto en particular, y porque constituyó, también, un candado a la contratación discrecional de personal o a la creación de cargos *ad hominem*, lo que era común en un país de fuertes tradiciones corporativas. En ese sentido, fue un instrumento que obligó a construir una distinción nítida entre las funciones básicas indispensables para cumplir con la función electoral —el cuerpo de servidores profesionales— y el resto de las tareas administrativas de carácter adjetivo —el personal administrativo—. Por lo tanto, además de constituir el referente obligado para el reclutamiento y selección de los aspirantes a ocupar las plazas vacantes, ofreció una salida viable al problema del crecimiento periódico de la plantilla de servidores contratados para hacer frente a los procesos electorales. Por su parte, el Estatuto expresó en su diseño las características de un servicio profesional de carrera completo y de carácter permanente a partir de 1998, dos años después de que el IFE ganó total autonomía como consecuencia de las nuevas reformas constitucionales y legales que separaron al gobierno federal del órgano electoral y fijaron las nuevas características de los órganos y de la función electoral en su conjunto. Con el

[10] Actualmente el catálogo abarca 2 359 plazas.

propósito de subrayar la importancia de ese servicio profesional, aquellas reformas llevaron al cuerpo de la Constitución general el mandato al IFE de formular ese nuevo Estatuto del servicio profesional electoral, de modo que ese instrumento jurídico se convirtiera en eje para cumplir el propósito de consolidar la confianza en los funcionarios profesionales encargados de cumplir la función electoral a partir de procedimientos verificables y rutinarios, y de resultados basados en su eficacia técnica y ya no en las biografías personales o en los acuerdos políticos temporales.

Desde ese momento, la estructuración del servicio profesional electoral mexicano ha descansado en cinco grandes procesos: la *incorporación*, que regula el reclutamiento y la selección del personal y que se realiza a través de concursos públicos de oposición para detectar los mejores perfiles profesionales capaces de ocupar las plazas disponibles, a partir del principio de igualdad de oportunidades; la *formación*, que se ha entendido como un programa de educación permanente de los funcionarios electorales en los aspectos éticos, jurídicos, administrativos y técnicos vinculados con su función, de cuya acreditación anual depende directamente su permanencia en el puesto que ocupan y el acceso a la titularidad en el sistema, a la movilidad horizontal y al sistema de estímulos; la *evaluación del desempeño*, que ha servido como mecanismo para comunicar a cada funcionario electoral las expectativas sobre su desempeño anual y para medir sus resultados al final de cada ejercicio, a través de procedimientos que generan información sobre la influencia que tiene cada desempeño individual y de equipo, y sobre el cumplimiento de las metas estratégicas de la institución que, además, constituye la base sobre la cual se determina, junto con los resultados del programa de formación, la permanencia de los funcionarios en el servicio y la construcción de confianza en la institución en su conjunto; la *promoción e incentivos*, proceso que con base en la medición de los méritos exhibidos determina el acceso a los recursos selectivos: estatus y recompensas especiales; y el proceso de *sanción*, que se activa como mecanismo de regulación y control para disuadir comportamientos contrarios a los principios que rigen la función electoral.

El servicio profesional electoral de México no sólo ha constituido una de las piezas principales para reconstruir la confianza en los procesos electorales de ese país, sino que se ha convertido en la columna vertebral de la eficacia operativa que el órgano electoral federal ha mostrado en los últimos tres procesos electorales, en los que cambió radicalmente el mapa político mexicano. A la par, ese sistema se convirtió en un referente obligado

para la profesionalización de diversas instituciones públicas y para la reciente puesta en marcha de la política del Estado mexicano para profesionalizar las instancias de la administración pública en su conjunto.

5. Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este texto, la existencia de un servicio profesional electoral es más la excepción que la regla dentro de las rutinas electorales de América Latina. En los casos excepcionales en los que se ha optado por un sistema de carrera permanente para integrar el personal que realiza la función electoral, éstos no sólo responden a definiciones y características diferentes, sino que además combinan distintos métodos para seleccionar y designar a los funcionarios electorales. En todo caso, los sistemas de carrera han sido vistos como una herramienta auxiliar para cumplir las tareas de preparación, organización, calificación y sanción de los procesos electorales con el mayor profesionalismo posible, pero todavía no se han asimilado como fuente de legitimidad política para la integración de los órganos electorales.

Es difícil encontrar una explicación única para ese hecho. A nuestro modo de ver, las muy distintas percepciones que hay entre los países de la región sobre la pertinencia de adoptar y desarrollar un servicio profesional electoral no obedecen tanto a la falta de aprecio o de conocimientos sobre las bondades que supone un sistema de carrera para el cumplimiento de la función pública, cuanto a la forma que cada uno de ellos ha encontrado para dotar de mayor legitimidad política a los órganos electorales. Por distintas razones, la historia política de América Latina ha impedido que la función electoral se realice de manera estable a lo largo del tiempo. De ahí que, en la mayor parte de los casos, predominen los métodos de integración y operación de órganos electorales basados en la construcción de consensos políticos temporales, celebrados entre los actores políticos más relevantes. Y aunque en toda la región se ha venido imponiendo la idea de ofrecer cada vez más autonomía a los órganos responsables de cumplir la función electoral en su conjunto, los actores políticos se han reservado el derecho de otorgar o no su confianza a esos órganos, con base en la trayectoria personal de las personas que los dirigen, mucho más que a partir de los métodos con los cuales se integra al personal profesional de cada uno de ellos. Aunque los sistemas de carrera se han venido acreditando cada

vez más como instrumento clave para garantizar la neutralidad política de los funcionarios públicos, las tareas electorales todavía se mantienen al margen de los avances que la región ha tenido en esa materia. En suma: se han preferido los métodos que privilegian la construcción temporal de confianza política, que las normas estables para integrar órganos permanentes apoyados en sistemas de carrera profesionales.

No obstante, en los países donde no hay ningún sistema profesional electoral, la neutralidad política y la competencia de los funcionarios encargados de realizar la función electoral ha sido suplida, en términos generales, mediante fórmulas alternativas que han permitido construir confianza en los resultados electorales, caso por caso. En este texto hemos observado, por ejemplo, que una de esas fórmulas ha consistido en la división orgánica de los distintos ámbitos que componen la función electoral. A partir de una definición convencional, hemos asumido que esa función se divide al menos en tareas *jurisdiccionales*, *registrales*, *técnico-administrativas* y en las que permiten el control y la administración de las *condiciones de la competencia*. Y, aunque no es posible identificar un método común a toda la región, hemos advertido, sin embargo, que todos los países tienden a separar esos ámbitos funcionales en órganos diferentes con el propósito explícito de crear sistemas de vigilancia, de control y de contrapeso entre ellos. Esto es particularmente cierto para los ámbitos *registrales y jurisdiccionales*, que se asumen en toda la región como la base indispensable de la función electoral en su conjunto. Asimismo, hemos observado también que los órganos responsables de impartir justicia electoral suelen estar a la cabeza de la organización de las elecciones no sólo en términos jurídicos, sino también materiales: en la mayor parte de los casos, esos órganos constituyen la punta de la pirámide organizacional y mantienen relaciones de jerarquía funcional con el resto del aparato profesional encargado de llevar a cabo los procesos electorales. De ahí que la legitimidad política de la que gozan los titulares de los órganos superiores de dirección se entienda, a la vez, como la clave de bóveda en la construcción de confianza del resto de la organización electoral.

Por otra parte, aunque cada país ha adoptado métodos diferentes para nombrar al personal directivo de esos órganos superiores de dirección, hemos observado tres modelos predominantes. Al primero de ellos lo hemos denominado de *judicialización*, en tanto que la función electoral forma parte orgánica del Poder Judicial y, en consecuencia, tanto los titulares de los órganos de dirección como el personal profesional que cumple las funcio-

nes electorales responden a los sistemas de reclutamiento, formación, evaluación y desarrollo profesional diseñados originalmente para la función judicial. En estos casos no puede hablarse de un servicio profesional electoral propiamente dicho, pero sí pueden encontrarse sistemas de carrera que respaldan al personal que cumple la función electoral. El segundo modelo lo hemos llamado *congresional*, con el propósito de subrayar la participación directa del Poder Legislativo en la integración de los órganos electorales, como una forma de garantizar el consenso entre los partidos políticos con mayor representación parlamentaria. En esos casos, la autonomía de los órganos electorales se ve matizada por los procesos a través de los cuales se designa a quienes los dirigen. Además, en general, se trata de órganos colegiados que reproducen acuerdos políticos válidos durante el periodo de vigencia de los nombramientos y, por lo tanto, sujetos a la composición política circunstancial de las cámaras legislativas. De ahí también la dificultad de establecer servicios profesionales de carrera de largo aliento. Finalmente, hemos observado un modelo *mixto (u orgánico)*, que combina la participación de distintos órganos del Estado para la integración de los cuerpos responsables de dirigir la función electoral, que persigue la construcción de legitimidad política a través de una lógica de equilibrio. En estos casos, puede advertirse también que los órganos electorales son dirigidos por cuerpos colegiados que solamente se activan durante los procesos electorales, por lo que resulta difícil la integración de servicios profesionales electorales de carácter permanente.

Esos modelos empleados para integrar los órganos de dirección se complementan, por último, con las tres variantes que disponen las legislaciones de la región para seleccionar y designar al personal de apoyo que cumple las funciones electorales: la primera responde a la *designación directa* de ese personal por los órganos superiores de dirección, con base en un criterio de confianza. La lógica de ese primer método reside en la autoridad que se otorga a esos órganos, a cambio de la responsabilidad política que se les entrega. Y aunque algunas legislaciones prevén disposiciones específicas para asegurar procesos imparciales de selección de personal, son los propios órganos de dirección los que deciden su contratación y la forma en que apoyarán la organización de los procesos electorales. La segunda variante es la de la *comisión o delegación* del personal profesional adscrito a distintas áreas de las administraciones públicas del Estado, que es llamado a cumplir funciones electorales de manera temporal. En estos casos, los órganos superiores de dirección son responsables de la selección

del personal que actuará temporalmente en la organización de las elecciones, pero no de los sistemas de reclutamiento de ese personal. En ese sentido, los servicios profesionales de cada país sirven como fuente para proveer personal, pero éste no desarrolla su carrera en la función electoral, sino fuera de ella. Finalmente, encontramos las excepciones: los servicios profesionales electorales construidos, a su vez, con distintos grados de profundidad.

En esta última variante hemos llamado la atención sobre el caso mexicano, por tratarse del servicio profesional electoral más integrado y más completo de la región. Observamos que, en ese caso, existen mandatos constitucionales y legales que regulan todo el proceso de reclutamiento, selección, formación, evaluación, control y sanción del personal que realiza la función electoral (con excepción del ámbito jurisdiccional, que está adscrito a un tribunal especializado del Poder Judicial), así como un Estatuto específico sancionado constitucionalmente, que lleva los criterios de autonomía y profesionalismo de las cuestiones electorales a todo el personal que participa en la organización de las elecciones federales de México. Sin embargo, hemos observado también que, incluso en ese caso emblemático, el servicio profesional electoral convive con otros métodos de selección de personal basados en la construcción de consensos entre los partidos políticos, tanto en la integración del Consejo General del órgano superior de dirección, como de los consejos territoriales que supervisan los procesos electorales federales en todo el país. En México, se ha asumido que la combinación entre un cuerpo profesional permanente y un cuerpo ciudadano que vigila la organización de las elecciones cada tres años, dirigidos ambos por un Consejo General designado por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, ha resultado la mejor combinación para producir confianza política y credibilidad pública. Y se asume también que ninguna de esas tres piezas es prescindible, sin demérito de la calidad y el reconocimiento que el órgano electoral mexicano ha ganado en los últimos años, especialmente desde 1996, cuando adquirió plena autonomía orgánica.

A la luz de esta revisión, concluímos que la construcción de servicios profesionales de carrera específicamente destinados a cumplir la función electoral, según los principios de neutralidad política, competencia técnica y mérito individual de los funcionarios, podría verse como un futuro deseable para la consolidación de los sistemas electorales de América Latina. La estabilidad asociada a los casos que han adoptado ese método muestra que, en efecto, la profesionalización de la función electoral es un propósito de-

seable para consolidar los procesos democráticos en América Latina, pero, al mismo tiempo, hemos observado que la historia política de la región aconseja una cuidadosa evolución de las formas en que se recluta y selecciona al personal que organiza las elecciones, para seguir afirmando el consenso político entre los partidos que participan en los comicios, tanto como la permanencia y calidad técnica y profesional de los funcionarios electorales. No son propósitos excluyentes, sino complementarios: la existencia de servicios profesionales electorales cada vez más completos y mejor diseñados puede robustecer la confianza de los partidos políticos en los procesos electorales, mientras que los métodos de vigilancia pública y la participación de los partidos en la supervisión de los procedimientos propios del sistema de carrera de la función electoral, pueden afirmar la confianza de los principales actores de la contienda democrática en los órganos responsables de organizar los comicios. Se trata de las dos piezas de una sola pinza, capaz de ofrecer dosis equivalentes de confianza política y calidad profesional para la consolidación de los procesos electorales de la región.

XX. LOS REGISTROS ELECTORALES

CARLOS ALBERTO URRUTY

1. INTRODUCCIÓN

La organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral y, cuando se está examinando el proceso electoral de un país, es factor decisivo para calificar su credibilidad. De poco sirve establecer normas que aseguren que el elector se exprese libremente y exento de presiones cuando está emitiendo su voto y que eliminen maniobras conducentes a desnaturalizar el cómputo de los sufragios, torciendo el resultado de la elección, si esas normas no están precedidas de otras que consagren las mismas garantías respecto a los actos previos a la elección, igualmente decisivos en ese resultado. Ésa es la razón que explica que en la década de 1980, en que varios países de América Latina accedieron o recuperaron la democracia como sistema de gobierno, la primera preocupación fuera la de dotar a los procesos electorales de un registro electoral confiable, como garantía básica de su pureza. Por este motivo el análisis del registro electoral y del padrón electoral constituyeron, en esa década, temas de tratamiento preferente en los seminarios organizados por las instituciones internacionales y nacionales creadas con la finalidad de contribuir a la consolidación de la democracia. Afortunadamente, hoy en día la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado organizar registros electorales que, en general, merecen la aceptación de los protagonistas del proceso electoral, aprovechando, entre otras cosas, la moderna tecnología, por lo cual el tema ha quedado desplazado del tratamiento preferente en los seminarios internacionales cuyo enfoque apunta actualmente, mucho más a los partidos políticos y a sus fuentes de financiamiento, que a los organismos electorales. Esto no hace olvidar la importancia de una adecuada organización del registro electoral como factor decisivo en la pureza y credibilidad del proceso electoral.

La forma como ha sido organizado el registro electoral tiene consecuencias decisivas en lo individual, pues de ella depende el ejercicio efecti-

vo del derecho al sufragio, es decir, hace posible que quien, a la luz de las normas constitucionales y legales, es titular de los derechos políticos, pueda efectivamente elegir o aspirar a ser electo. Es decisiva, también, en lo colectivo, ya que del registro electoral resulta la composición del cuerpo electoral, relevante y primario órgano de gobierno al cual se ha confiado el ejercicio de la función electoral e, incluso, la coparticipación en el ejercicio de la función constituyente o legislativa, en los países que reconocen, en su orden jurídico, los institutos de democracia directa.

Pese a los adelantos comprobables, al analizar la evolución que en materia de organización de los registros electorales se ha experimentado en los diversos países de América, se aprecian, de todos modos, deficiencias que, si no dan lugar a maniobras, es como consecuencia de que las fuerzas políticas en pugna han preferido participar en "un juego limpio", en lugar de aprovecharse de esas fallas para torcer el resultado de la elección.

2. Registro electoral y registro civil

Existe una indiscutible relación entre ambos registros. Esa estrecha relación se explica porque en casi todos los países de América el derecho de elegir y ser electo depende, de acuerdo con las normas constitucionales, de requisitos relacionados con la nacionalidad, la ciudadanía y la edad.

Para acreditar el cumplimiento de estos requisitos, la mayoría de las legislaciones exige la presentación de certificaciones extraídas del Registro del Estado Civil cuando el procedimiento de inscripción en el registro electoral no es automático, o se basan en datos existentes en el Registro Civil cuando dicho registro está integrado al electoral en los sistemas de inscripción automática.

Esto permite apreciar la enorme trascendencia que una adecuada organización del Registro del Estado Civil tiene en la confiabilidad y pureza del registro electoral y la necesidad de asegurar una fluida relación entre ambos registros en los casos en que son administrados por distintas entidades estatales.

La legislación comparada nos ofrece diversas soluciones en materia de organización del Registro Electoral, del Registro Civil y del Registro de Identidad. Existen países que organizan separadamente los tres registros. Es el caso de Argentina y Uruguay. Es más frecuente encontrar que la identificación y el estado civil sean registrados por un mismo ente público. El regis-

tro electoral aparece, en general, administrado por un órgano independiente de los otros dos, aunque no enteramente. Existen, por último, sistemas que encomiendan los tres registros a una misma administración. Es el caso de Costa Rica.

El Registro Civil tiene por objeto incorporar a un ordenamiento registral los hechos y actos vitales que afectan a una persona a lo largo de su existencia. Nacimiento, adopciones, reconocimiento de hijos, matrimonio, nulidad del matrimonio, divorcio con o sin disolución de vínculo, defunciones y muertes presuntas, son algunos de los múltiples aspectos que debe cubrir un registro civil moderno, apoyado en medios informáticos y demás requerimientos técnicos necesarios para prestar un adecuado servicio a la población. El órgano encargado de llevar el registro de estos hechos y actos vitales debe, necesariamente, ser de carácter público, aun cuando algunos de los actos o hechos por registrar deban mantenerse en reserva, como ocurre en algunas legislaciones con las legitimaciones adoptivas o por subsiguiente matrimonio de los padres.

El registro electoral recibe las inscripciones de las personas que tienen derecho al sufragio. Coexisten en él personas nacidas en el país, hijos de personas nacidas en el país e, incluso, extranjeros con derecho al voto en los estados en que se reconoce ese derecho al extranjero que cumple determinadas condiciones.

El registro electoral es, siempre, de carácter público. Estar registrado en él es prueba suficiente de la condición de elector que se materializa, para un acto electoral específico, en el hecho de que su nombre se incluya en el padrón electoral o nómina de electores.

Se trata de un registro vivo, en permanente actualización. Continuamente se incrementa con la incorporación de personas que van alcanzando la edad que las habilita para el ejercicio de los derechos cívicos y se depura de aquellas que, por haber fallecido o haberse hecho pasibles de la aplicación de sanciones penales que privan de los derechos políticos, deben ser excluídas definitiva o transitoriamente del registro. En forma continua, también, se operan en el registro actualizaciones provocadas por los cambios de domicilio del inscripto que determinan que éste adquiera derecho a participar en la elección de la jurisdicción electoral en que ha pasado a residir y lo pierda en aquélla en que ya no reside.

La adecuada organización del registro electoral permite detectar con facilidad la inscripción múltiple y es, por tanto, de fundamental importancia para impedir el voto múltiple. Esa adecuada organización permite,

también, distribuir territorialmente a los electores de manera tal que el votante ejerza su derecho a emitir el sufragio sin verse obligado a grandes desplazamientos.

3. Registro electoral y registro de identidad

Existe, también, una estrecha relación entre el registro electoral y el Registro de Identidad que se evidencia en aquellos países en los cuales la expedición de la cédula de identidad al ciudadano determina su incorporación automática al registro electoral (por ejemplo, Argentina). En algunos casos la relación entre registro electoral y registro de identidad es tan estrecha que puede llevar a afirmar que ambos registros se confunden.

Aunque de hecho así ocurra, no debe perderse de vista que, conceptualmente, se trata de registros independientes, que procuran dar satisfacción a necesidades distintas y que, por lo mismo, en teoría y también en la práctica, pueden ponerse a cargo de entidades estatales diferentes, como ocurre efectivamente en varios estados.

Estar inscripto en el registro electoral es condición habilitante para ejercer los derechos cívicos. Ese registro se materializa, con vistas a un acto electoral determinado, en el padrón o nómina de electores. Su correcta organización permite que el nombre del elector y las características de su documento de identidad aparezcan el día de la elección en la nómina de habilitados para votar que utilizan las juntas receptoras de votos.

El Registro de Identidad y la cédula que expide, en lo que a la materia electoral interesa, permite que la persona cuyo nombre aparece en el padrón de habilitados para votar acredite su identidad en el acto de emitir el voto. El documento que emana del registro de identidad hace posible a quien lo exhibe acreditar fehacientemnte que es quien dice ser, pero no asegura que su portador esté habilitado para votar. El derecho a votar depende exclusivamente de que su nombre aparezca en el padrón o nómina de electores, y el que asegura que tal cosa ocurra es el registro electoral y no el registro de identidad.

La distinción conceptual entre ambos registros aparece clara en determinadas situaciones, aun en países en que la incorporación al registro electoral es automática a partir de la expedición de la cédula de identidad. Basta con tener presente la situación del ciudadano que, después de haber obtenido el documento de identidad que conserva en su poder, es privado

del ejercicio de los derechos políticos por haberse configurado a su respecto una causal de suspensión de la ciudadanía. En tal hipótesis, el ciudadano es dado de baja en el registro electoral, su nombre se elimina del padrón y si se presenta a votar no se le permite hacerlo, aunque presente el documento de identidad que conserva en su poder. Si la legislación del país admite el voto observado, la presentación del documento de identidad puede hacer posible que se reciba su voto en tal calidad, pero al proceder a su estudio, ese sufragio es necesariamente anulado, porque el motivo que provoca que el nombre del votante no figure en el padrón es que está privado del ejercicio de los derechos cívicos. No obstante, el documento de identidad que se le ha expedido continuará sirviéndole para acreditarlo para efectos civiles y comerciales. Si se trata de un documento único de identidad, aun privado del ejercicio de los derechos cívicos, el ciudadano mantendrá el derecho a solicitar que se le reponga si lo extraviara, porque en forma cotidiana se ve necesitado de acreditar su identidad para cumplir actos civiles y comerciales. Negarle ese derecho supondría condenarlo a una verdadera "muerte civil".

En algunos regímenes electorales el único documento hábil para acreditar la identidad del votante en el acto del sufragio es el expedido con ese fin por el propio organismo electoral. Así ocurría en El Salvador hasta la entrada en vigencia del Documento Único de Identidad, con la exigencia de presentar el carnet electoral expedido por el Tribunal Supremo de Elecciones para votar, y es la solución por la que han optado Uruguay y México, donde el documento de identidad para fines electorales es la credencial con fotografía que expiden la Corte Electoral y el Instituto Federal Electoral

En otros países se acepta la cédula de identidad o el documento único de identificación expedidos por el organismo electoral o, en algún caso, por autoridades ajenas al sistema orgánico electoral.

Cualquiera que sea la solución elegida para acreditar la identidad, es importante no perder de vista que ese documento de identidad no es relevante para probar la habilitación para votar. Ésta sólo emerge del Registro Electoral y aparece concretada en el padrón o nómina de votantes.

4. Registro electoral y padrón electoral

A menudo se confunden ambos términos y se utilizan como si fueran sinónimos. Es conveniente, sin embargo, distinguirlos. El registro electoral es

el conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar, aunque en algunos países se integra también con las inscripciones de quienes padecen una inhabilitación transitoria, que pasan a formar parte de una sección especial de dicho registro. Esas inscripciones —que aparecen incorporadas informáticamente a una base de datos, así como los documentos presentados como prueba para obtener la inscripción—, se organizan y clasifican en un archivo cuya custodia se encomienda en la mayoría de los países al propio organismo electoral. Se trata, como se expresó anteriormente, de un registro vivo, en permanente actualización, que día a día incorpora los datos de personas, a medida que éstas van adquiriendo el derecho a ejercer los derechos cívicos, y excluye a los fallecidos y desplaza al lugar que les corresponde a quienes mudan su domicilio.

Con antelación a un acto electoral determinado y con vistas al mismo, todas las legislaciones exigen que ese registro se cierre y quede, de este modo, cristalizado el número de personas habilitadas para participar en el acto comicial y su lugar de residencia, a efecto de determinar el centro de votación en que deben sufragar. Ese cierre del registro da lugar a la impresión del listado de electores que, en ese momento, están habilitados para participar en el acto electoral a celebrarse. Ese listado, ordenado en la forma que cada legislación considera más conveniente, es lo que constituye el padrón electoral, censo electoral o nómina de electores.

El padrón de electores reviste gran importancia en el acto de emisión del voto. Ante la presencia de quien intenta sufragar, la autoridad electoral encargada de recibir su voto está obligada a verificar que se cumplen a su respecto dos requisitos: *1)* que está habilitado para hacerlo, y *2)* que el compareciente es la misma persona que, según la lista de electores que tiene en su poder, está habilitada para votar. La primera de las verificaciones atiende a asegurar que se cumplen los requisitos que están en la base del sistema. Se trata de saber si la persona que está intentando votar reúne los atributos que la normativa del Estado establece como condición para permitirle el ejercicio del sufragio y si se ha inscripto en tiempo y forma en el registro electoral. El único documento que acredita este extremo es el padrón electoral o nómina de habilitados para votar que se imprime luego de cerrado el registro electoral y transcurrido el periodo de tachas.

Verificado ese primer extremo, la autoridad receptora del voto debe asegurarse de que quien figura en ese padrón o nómina es la persona que se encuentra presente ante ella. Esa segunda verificación se cumple mediante la exigencia de un documento de identidad que impida que alguien

distinto del titular del derecho sufrague en su lugar. La exhibición del documento de identidad, incluso cuando es expedido por el órgano electoral, sólo prueba que su titular estaba habilitado para sufragar en el momento en que fue extendido. No permite, en cambio, conocer si, posteriormente a su expedición, sobrevino un hecho capaz de provocar la exclusión o inhabilitación de su inscripción cívica.

No resta garantías al sistema encomendar a un órgano estatal distinto al electoral la facultad de expedir el documento habilitante para acreditar la identidad en el acto del sufragio. No ocurre lo mismo con el registro electoral y el padrón electoral que es su materialización. La valoración de las condiciones que, de acuerdo con la normativa del país, son exigibles para que un individuo quede incorporado al registro electoral es materia propia del organismo electoral y debe ser encomendada a sus dependencias. La delegación de esta competencia en órganos ajenos a la estructura electoral compromete seriamente la pureza del sistema.

5. El padrón electoral y el voto observado

Los errores u omisiones que se cometen al elaborar el padrón tienen muy distinta consecuencia según se admita o no el voto observado en la legislación que regula la emisión del sufragio. Cuando esta forma de emisión del voto no está reconocida, las constancias en el padrón son decisivas para determinar el ejercicio efectivo del derecho al sufragio. La Mesa Receptora de Votos no aparece facultada para aceptar el voto de quien no figura en el padrón, aun cuando presente un documento que acredite su identidad.

Frecuentemente las legislaciones admiten excepciones a esta regla para considerar a los ciudadanos que integran la Mesa Receptora de Votos y al personal de seguridad que tiene a su cargo la custodia de la mesa, en aquellos países en que se reconoce a ese tipo de personal el derecho al sufragio. En algunos casos se extiende la excepción a los fiscales o delegados de los partidos políticos que han sido designados para controlar la emisión del sufragio en una mesa distinta de aquella en que les corresponde votar. En esos casos se ordena agregar el nombre del miembro de la mesa, del custodio o del fiscal o delegado al padrón de la mesa en que está actuando y, también, la indicación de la mesa en que le hubiera correspondido votar, a efectos de verificar, al realizarse el escrutinio final, que no sufragó dos veces.

La admisión del voto observado resta trascendencia a los errores u omisiones que pueda contener el padrón de votantes. La observación del voto impide que el mismo se escrute al final de la votación por la Mesa Receptora ante la que fue emitido, difiriéndose la decisión, en cuanto a su validez, al órgano encargado de realizar el escrutinio definitivo. Esto permite comprobar si la omisión de los datos del sufragante en el padrón es consecuencia de una exclusión o inhabilitación regularmente decretada o, por el contrario, se debe a un error cometido por la dependencia encargada de su elaboración. En el primero de los casos el voto se anula y se destruye sin abrirlo para respetar el secreto. En el segundo se valida y se escruta, conjuntamente con los demás que han sido validados.

6. Formas de organizar el registro electoral

6.1. Registro electoral permanente o específico para cada elección

La diferencia sustancial entre ambas formas de organizar el registro electoral radica en que, en el permanente, quien aspira a participar en la vida cívica debe inscribirse sólo una vez y su inscripción permanece vigente de por vida, salvo que sobrevengan causales que determinen la pérdida de los derechos cívicos. En el registro electoral *ad hoc* o específico para cada elección, la eficacia de la inscripción se agota con la realización del acto electoral. Para participar en una posterior elección, el interesado, previamente a su realización, debe volver a inscribirse en el registro electoral.

El registro electoral *ad hoc* ofrece la ventaja de asegurar un padrón casi totalmente depurado de fallecidos, ya que, por efectuarse la inscripción en fecha muy próxima a la elección, los únicos muertos que pueden figurar son aquellos cuyo deceso se haya producido en el corto lapso que media entre ambos actos (la inscripción y la elección). Posibilita, también, organizar de manera muy sencilla el llamado voto "domiciliario" o "residencial", al permitir que el elector sufrague en los lugares en que recientemente se inscribió, instalando en esos lugares los centros de votación. Son éstas sus únicas ventajas.

Como contrapartida, este sistema de organización del registro presenta enormes inconvenientes. Cabe señalar los siguientes:

a) Su onerosidad. Resulta muy costoso, sobre todo en los estados que cuentan con elevado número de habitantes, organizar un relevamiento de

la ciudadanía en cada oportunidad en que debe ser convocada para elegir o resolver, en caso de plebiscito o referéndum.

b) El riesgo de que un considerable número de personas quede marginado de la posibilidad de manifestar su voluntad, riesgo que se acrecienta cuanto más breve es el plazo establecido para incorporarse a ese registro electoral *ad hoc*.

c) La imposibilidad de corregir los errores que naturalmente se cometen ante el apremio que genera tener que inscribir, en corto tiempo, un considerable número de personas.

d) La dificultad para poner en práctica los controles que permiten detectar y eliminar las múltiples y falsas inscripciones. En los registros electorales permanentes esos controles se efectúan diariamente. En el registro *ad hoc*, la agilidad de los procedimientos que impone el escaso tiempo que media entre la inscripción y el acto electoral, hace muy difícil detectar, antes que éste se lleve a cabo, las irregularidades que puedan haberse consumado.

Esta forma de organizar el registro electoral, convocando a los ciudadanos a inscribirse para cada elección, fue la que predominó durante el siglo XIX. Las desventajas señaladas son las que han llevado a optar, en todos los estados de la región, por el registro electoral permanente.

6.2. Órgano estatal al cual se confía su elaboración

En algunos países la tarea de organización, custodia, actualización y depuración del registro electoral se confía a órganos especiales, distintos de aquellos a los que se ha atribuido el ejercicio de la función jurisdiccional en materia electoral. Es el caso de Chile, donde la tarea de formar y mantener el Archivo General Electoral se ha puesto a cargo de la Dirección del Servicio Electoral, organismo autónomo con personalidad jurídica que no depende, por tanto, del Tribunal Calificador de Elecciones. Es, también, el caso de Colombia, donde la expedición de la cédula de ciudadanía, único documento habilitante para ejercer el derecho al sufragio, se pone a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Corresponde incluir en este grupo, igualmente, a Ecuador, en cuya legislación se ha previsto la existencia de una Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación como organismo de apoyo al Tribunal Supremo Electoral, y a México, donde la función electoral de la federación

se ha bifurcado en dos sistemas orgánicos, uno de los cuales concentra el ejercicio de la función jurisdiccional y tiene en la cúspide al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto el otro asume competencia en todo lo relacionado con la organización de los actos electorales y presenta en su máxima jerarquía al Instituto Federal Electoral. Es a este segundo sistema orgánico al cual le está encomendada toda la tarea vinculada con la administración del registro electoral.

Un segundo grupo de países se ha inclinado por encomendar la organización, custodia y actualización del registro electoral a órganos que funcionan en el ámbito del Poder Judicial. Es el caso de Argentina, Brasil y Paraguay.

Existe una tercera solución respecto a la organización del registro electoral y está proporcionada por las legislaciones que encomiendan al organismo electoral, creado constitucionalmente para organizar y juzgar la elección, la facultad de administrar, custodiar, actualizar y depurar el registro electoral. Es el caso, entre otros, de Costa Rica, Panamá y Uruguay.

6.3. Registro automático o a solicitud del inscripto

Examinando la organización electoral de los países de América se encuentran dos formas posibles de estructurar el registro electoral: los sistemas de registro automático y aquellos en que la actividad registral sólo se pone en movimiento mediando la iniciativa del elector.

Calificamos de automático el sistema que no requiere una solicitud expresa de incorporación al registro electoral formulada ante la autoridad electoral que lo administra. La inscripción se produce como consecuencia de la gestión realizada ante otra repartición de la misma dependencia estatal o ante otra dependencia, normalmente con la finalidad de obtener el documento de identidad. El órgano electoral es el responsable del registro, debiendo efectuarlo de oficio, con base en la información que deben proporcionarle otros órganos estatales u otras dependencias del mismo órgano electoral. Emplean un sistema automático de inscripción Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela (véase el cuadro XX.1).

En el sistema no automático, la inscripción, aunque obligatoria, depende de la decisión individual. El ciudadano en condiciones de votar debe

concurrir a una oficina dependiente del órgano electoral y llenar determinadas formalidades para quedar habilitado para sufragar. Si no lo hace, no puede ejercer su derecho al voto. Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay utilizan el procedimiento no automático para la incorporación al registro electoral (véase el cuadro XX.1).

En ambos casos es necesaria la comparecencia del ciudadano para aportar sus datos personales y tomarse la fotografía y las huellas dactilares. La diferencia radica en que, en los casos de incorporación automática, su presencia es necesaria sólo para obtener la cédula de identidad, ya que su inclusión en el registro electoral se produce a raíz de la expedición de la cédula, en tanto que en los países de inscripción no automática se requieren dos trámites independientes, uno destinado a obtener el documento de identidad y otro que procura la incorporación al registro electoral, lo que obliga al ciudadano a comparecer dos veces.

En este segundo grupo de inscripción no automática merece señalarse, por su singularidad, el régimen vigente en Chile, donde, a pesar de estar establecida en su orden jurídico la obligatoriedad del voto, la inscripción en el registro electoral, indispensable para ejercer ese derecho-deber, queda librada a la voluntad del inscripto sin que merezca ningún tipo de sanción quien no opte por llevarla a cabo

Nicaragua representa otro caso particular, con un régimen que podemos calificar de carácter mixto, en la medida en que coexisten un sistema de inscripción automática en el registro electoral, con otro que depende de la iniciativa ciudadana. Para ejercer el derecho al voto, los ciudadanos deben inscribirse en los registros electorales o estar inscriptos en el padrón electoral permanente.

7. Tareas que debe cumplir el registro electoral

Las múltiples tareas que desarrolla el registro electoral se agrupan en tres grandes rubros: las relacionadas con la incorporación de los ciudadanos al registro; las que se originan con motivo de las modificaciones que es necesario introducir a las inscripciones ya registradas, particularmente las que se operan por cambio de domicilio, y las provocadas por las exclusiones definitivas o transitorias que es necesario realizar para depurar el registro.

CUADRO XX.1. *Organismos del registro electoral*

País	*Máximo organismo electoral*	*Otros organismos*	*Sistema de inscripción*	*Órgano estatal que elabora el registro electoral*
Argentina	Cámara Nacional Electoral		Automático	Órganos del Poder Judicial
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Cortes departamentales electorales, notarios electorales	Por solicitud	Notarios electorales: inscripciones
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Tribunales regionales, juntas electorales y jueces electorales	Por solicitud	Juez electoral: inscripción obligatoria
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Registrador Nacional del Estado Civil, sus delegados, los registradores distritales, municipales y auxiliares y sus delegados	Automático	Registraduría Nacional del Estado Civil
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones		Automático	Registro Civil (Departamento Civil y Departamento Electoral)
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	Dirección del Servicio Electoral, tribunales electorales regionales	Por solicitud	Servicio Electoral, juntas inscriptoras: inscripción voluntaria
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Tribunales provinciales electorales y juntas receptoras de votos	Automático	Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación

El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Juntas electorales departamentales y municipales, juntas receptoras de votos	Automático	Tribunal Supremo Electoral sobre datos del Registro Nacional de las Personas Naturales
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Juntas receptoras de votos	Por solicitud	Registro de Ciudadanos: inscripción voluntaria
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Tribunales departamentales y locales de elecciones y mesas receptora de votos	Automático	Registro Nacional de la Personas (Registro Civil + Registro Electoral)
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Instituto Federal Electoral	Por solicitud	Instituto Federal Electoral, Oficina del Registro Federal de Electores: inscripción voluntaria
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Consejos electorales de los departamentos y de las regiones autónomas de la costa atlántica y las juntas receptoras de votos	Mixto	Consejo Supremo Electoral, Junta Receptora de Votos
Panamá	Tribunal Electoral		Automático	Dirección Nacional de Organización Electoral (Registro civil, cedulación y organización electoral)
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunales electorales, juzgados electorales, fiscalías electorales, Dirección del Registro Electoral y organismos auxiliares	Por solicitud	Registro Cívico Permanente de Electores (Registro Cívico Nacional + de Extranjeros): inscripción obligatoria

CUADRO XX.1. *Organismos del registro electoral (conclusión)*

País	*Máximo organismo electoral*	*Otros organismos*	*Sistema de inscripción*	*Órgano estatal que elabora el registro electoral*
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Por solicitud	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: inscripción
República Dominicana	Junta Central Electoral	Juntas electorales y colegios electorales	Por solicitud	Dirección Nacional del Registro del Estado Civil y Dirección de la Cédula de Identidad y Electoral: inscripción obligatoria
Uruguay	Corte Electoral	Juntas electorales departamentales, comisiones receptoras de votos	Por solicitud	Oficinas electorales departamentales, oficinas inscriptoras permanentes y oficinas inscriptoras volantes: inscripción obligatoria
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Junta Electoral Nacional, Comisión de Registro Civil, Comisión de Participación Política y Financiamiento	Automático	Comisión de Registro Civil y Electoral: Oficina Nacional del Registro Electoral

7.1. Incoporación de los ciudadanos al registro electoral

El reconocimiento del derecho a elegir ha superado el ámbito reservado al legislador para adquirir jerarquía constitucional. El derecho a elegir es un derecho político y reviste tal importancia que la materia con él relacionada ha trascendido el derecho interno de los estados y ha pasado a ser regulada por el derecho internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país". Y agrega: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y debe expresarse mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". En idénticos términos se pronuncia la Convención Americana sobre los Derechos Humanos celebrada en 1969 (Pacto de San José de Costa Rica).

La expresa referencia al principio del sufragio universal e igual contenidas en las declaraciones citadas constituye una garantía supranacional que impide a los estados signatarios establecer otras condicionantes al ejercicio de los derechos cívicos que no sean aquellas que atiendan a la capacidad del elector para manifestar su voluntad libre y reflexivamente. Es indudable que a la luz del mandato impuesto por las normas supranacionales transcriptas, son contrarias a derecho todas las disposiciones que establezcan privación en el ejercicio de los derechos políticos por causas ideológicas, raciales o de creencia religiosa.

Por tratarse de un derecho político, la normativa de casi todos los estados latinoamericanos condiciona el derecho al sufragio al cumplimiento de exigencias vinculadas con la nacionalidad, la edad y, en algunos de ellos, la residencia en el país.

En lo referente a nacionalidad se reconoce la nacionalidad de origen y la adquirida por naturalización. En este punto, Uruguay constituye una excepción, ya que vincula el derecho al sufragio a la ciudadanía y no a la nacionalidad y otorga al extranjero la ciudadanía y no la nacionalidad uruguaya.

Para determinar quienes son nacionales, las normas constitucionales aceptan el *jus soli* y el *jus sanguinis*. Por tanto, se considera que son nacionales de origen los nacidos en el territorio del Estado y, también, sus hijos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento.

En cuanto a la edad, en casi todos los estados de América se exigen los 18 años cumplidos o por cumplirse en la fecha de la elección como condición para incorporarse al registro electoral. Constituyen una excepción Brasil y Nicaragua, que reconocen el derecho al voto a quienes tienen 16 años cumplidos, aunque en el caso de Brasil —siendo el voto obligatorio— se considera facultativo entre los 16 y los 18 años de edad.

Respecto a la residencia en el país como condición para ejercer el sufragio, corresponde señalar que Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú y Venezuela han admitido la emisión del voto desde el extranjero, aunque no para elecciones locales. Bolivia, México, Nicaragua y República Dominicana tienen prevista en su normativa la posibilidad de establecerlo, aunque hasta ahora no lo han aplicado. No lo admiten Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay (Navarro, 2002).

7.2. La actualización del registro

Hasta el momento en que la legislación dispone su cierre para hacer posible la elaboración de los padrones electorales, el registro electoral experimenta permanentes y diarias modificaciones originadas en rectificaciones de nombres, variaciones operadas en el estado civil que repercuten en los datos recogidos en el registro electoral (reconocimiento de hijos, legitimaciones, adopciones, etc.) y, fundamentalmente, cambios de domicilio de los inscriptos. Este último factor es el que provoca la mayor cantidad de modificaciones en el registro y su importancia ha determinado una regulación especial en casi todas las legislaciones, particularmente en aquellas que han optado por consagrar el llamado voto domiciliario o residencial.

Con esta denominación se procura caracterizar un criterio de estructuración del registro electoral y de elaboración del padrón que repare en el domicilio de los electores y no en el orden alfabético de sus apellidos o de numeración de su documento, para agruparlos y determinar en qué centro de votación les corresponde emitir el sufragio. Para que sea posible instrumentarlo, es necesario que entre los datos que se exigen al inscripto en el momento de su incorporación al sistema se registre su domicilio y se requiere, además, una cartografía electoral que subdivida los municipios en espacios geográficos menores. La subdivisión de las unidades político-administrativas en circunscripciones electorales de dimensiones más reducidas permite asignar al elector centros de votación próximos a su domicilio

sin exigirle mayores desplazamientos. En general se considera como residencia electoral el lugar donde el ciudadano habita con carácter permanente

El cambio de domicilio da lugar en algunos países a una nueva inscripción y a la cancelación de la anterior. En otros da lugar a un procedimiento de traslado de una circunscripción electoral a otra manteniéndose la inscripción originaria. La solicitud debe ser presentada personalmente por el interesado. En algunas legislaciones se exige una prueba del nuevo domicilio. Así ocurre en Perú, donde se requiere la presentación de un certificado expedido por la autoridad policial del nuevo domicilio; en Brasil, donde la residencia en el nuevo domicilio debe ser atestiguada por la autoridad policial o probada ante el juez electoral por otros medios convincentes; o en Guatemala, donde se exige a quien se ha desplazado a otro municipio la presentación ante la Delegación del Registro de Ciudadanos de su Cédula de vecindad debidamente razonada por la municipalidad que compruebe el traslado. En Panamá se ha dispensado particular atención a las modificaciones que provocan los cambios de residencia. Se regula minuciosamente el trámite, para indagar al inscripto sobre su dirección domiciliaria en cada oportunidad en que debe concurrir a las dependencias del registro. El trámite de cambio de residencia se suspende seis meses y medio antes de las elecciones. Quien muda su domicilio con posterioridad debe votar en la mesa que corresponde a su residencia anterior.

Las exigencias en materia de prueba no parecen desmedidas si se consideran las repercusiones que los cambios de domicilio tienen en la representación política y la indebida alteración que provocarían en la competencia electoral en caso de manipulación, facilitando el éxito del partido manipulador.

7.3. La depuración del registro

La depuración del registro electoral debe estar organizada de forma tal que permita incluir el acaecimiento de actos y hechos que privan temporaria o definitivamente al ciudadano del ejercicio de sus derechos políticos. Esos actos y hechos constituyen las causas de suspensión o privación de la ciudadanía y dan mérito, a su vez, a la suspensión o cancelación definitiva de la inscripción en el registro electoral.

1) La exclusión temporaria. Las distintas legislaciones coinciden en establecer como causales que dan mérito a la exclusión temporaria de la inscripción

en el registro electoral, la declaración judicial de incapacidad y la imposición por juez competente de sanción penal que traiga aparejada la suspensión de los derechos políticos por el término de la condena. En algunos de los países es, también, causal de exclusión temporaria ser parte del personal en actividad de las fuerzas armadas y de seguridad. Las normas electorales de los diferentes estados imponen a las autoridades judiciales o administrativas la obligación de comunicar al organismo que administra el registro electoral y elabora el padrón, las sentencias o resoluciones que impongan o provoquen como consecuencia la suspensión de los derechos ciudadanos.

2) La exclusión definitiva. Se produce en caso de fallecimiento o con motivo de sanción que imponga la pérdida de la nacionalidad, que trae aparejada, por consiguiente, la pérdida de la ciudadanía y por comprobarse la falsa o múltiple inscripción.

a) El fallecimiento: todas las legislaciones incluyen, como no puede ser de otra manera, el fallecimiento como causa de eliminación del inscripto en el registro electoral. La diferencia en la instrumentación del procedimiento que permite la depuración por esta causal depende de que estén integrados o no el registro electoral y el Registro Civil. Cuando ello ocurre, la eliminación se logra mediante una mera comunicación interna entre reparticiones de un mismo organismo. Cuando ambos registros son administrados por organismos diferentes es menester, para que se opere la depuración del registro electoral, que los registradores civiles cumplan con la obligación de comunicar los fallecimientos y que esa comunicación contenga los datos que permitan individualizar con certeza a la persona cuya inscripción en el registro electoral corresponde eliminar, puesto que la eliminación no puede decidirse por aproximación sin correr el riesgo de eliminar a un inscripto que está vivo.

La tarea de depuración se complica cuando el registro de los hechos y actos civiles está a cargo de municipalidades y no existe un Registro Civil centralizado con facultades para uniformar datos y procedimientos. En estos casos la obligación de comunicar los fallecimientos al registro electoral no siempre se cumple o los datos aportados aparecen, a veces, incompletos, lo que impide una satisfactoria depuración. Ésta es la razón que ha llevado a adoptar, por vía legislativa, medidas de depuración supletorias que permitan la eliminación de quien no se presenta a renovar su documento de identidad dentro de determinado plazo o no comparece a sufragar en una o varias elecciones.

b) La falsa y la doble inscripción: la falsa inscripción se verifica toda vez que una persona usurpa la identidad de otra para incorporarse al registro electoral. En los países en que la incorporación al registro es automática y se efectúa a partir de la expedición del documento de identidad, la falsa inscripción se produce cuando, para solicitar la cédula, el interesado presenta un certificado de nacimiento ajeno o, mediante testigos, acredita una identidad que no le pertenece. En los países que requieren una inscripción directa y específica en el registro electoral, la falsa inscripción se verifica toda vez que el solicitante presenta para inscribirse una prueba de ciudadanía (partida de nacimiento, cédula de identidad o de vecindad según los países) que no le pertenece. Si los datos utilizados por el infractor pertenecen a otra persona ya inscripta en el registro electoral, la falsedad es fácilmente comprobable en la base de datos del registro. En caso contrario, de no mediar denuncia de parte, es muy difícil detectarla. Las legislaciones tipifican la infracción como delito electoral. Una vez comprobada, disponen la inmediata exclusión de la inscripción y la persecución penal de su autor.

La doble inscripción admite distinto tratamiento, según si quien incurre en ella lo hace utilizando la misma documentación y, por tanto, los mismos datos patronímicos o datos y documentos diferentes.

En el primero de los casos, que es el más frecuente, la doble inscripción no responde, en general, a una intención dolosa del inscripto, sino que es consecuencia de su error. Éste extravía su documento de identidad o cambia su domicilio, e ignorando que debe solicitar una reposición del documento o iniciar un trámite de traslado de su inscripción, se inscribe por segunda vez. En esta hipótesis, las legislaciones disponen, en general, la exclusión de la primera inscripción y el mantenimiento de la segunda. En el caso de Uruguay, la comprobación de la doble inscripción da mérito a la tramitación de un juicio de exclusión en el que se admite que el inscripto acredite que cambió su domicilio y que su intención, al inscribirse por segunda vez, fue realizar un traslado. En tal caso se excluye la primera inscripción y se mantiene vigente la segunda. La repetición de los nombres y apellidos y de los demás datos pertenecientes al inscripto permite que este tipo de doble inscripción sea fácilmente detectable en la base de datos del registro electoral.

El otro tipo de doble inscripción es mucho más difícil de comprobar para la mayor parte de los registros electorales. Se verifica cuando la persona que se inscribe más de una vez lo hace, en alguna de ellas, usurpando

los datos de otra y utilizando, al efecto, la documentación de alguien que ha fallecido o emigrado sin haberse inscripto en el registro electoral. En este caso, la base de datos no denuncia la duplicidad patronímica, puesto que la persona que comete la maniobra no utiliza los mismos nombres y apellidos para obtener las diversas inscripciones. La única forma de evitar la consumación de este tipo de maniobra es dotar al registro electoral de un archivo dactiloscópico y de un sistema que haga posible denunciar la duplicidad por la vía del cotejo de las huellas dactilares de cada nueva solicitud de inscripción contra la totalidad de las que se encuentran incorporadas.

Este tipo de doble inscripción supone siempre intención dolosa de quien incurre en ella, razón por la cual es tipificada como delito electoral por el legislador. Su sanción severa es imprescindible para desalentar una maniobra que, de generalizarse, puede conspirar contra la pureza de todo el proceso electoral.

8. La publicidad del registro electoral y el acceso de los partidos políticos

El registro electoral es un registro público. Por tal razón las leyes reconocen a los electores y a los partidos políticos la posibilidad de controlarlo en todo momento. La mayoría de las legislaciones contienen normas que obligan a dar publicidad a los movimientos que se operan en el registro como consecuencia de las nuevas incorporaciones, de las exclusiones o de los cambios de domicilio. Con vistas a un acto electoral se establece siempre una fecha de cierre del registro electoral y, en algunos casos, la obligación de exhibir una lista provisional de electores. Así lo prescriben las legislaciones de Argentina, México, Panamá, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Honduras. Conjuntamente con esta exhibición, se acostumbra llevar a cabo una campaña de publicidad exhortando a los ciudadanos a verificar si su inscripción figura en la lista y a formular sus reclamos en caso de que sus datos no aparezcan o estén registrados erróneamente.

Es importante que la publicación de la lista de electores se efectúe con la antelación suficiente respecto a la fecha en que debe realizarse el acto electoral, de modo de hacer posible que se formulen reclamaciones por los partidos políticos y por los propios electores y de permitir la adecuada sustanciación y resolución de esos reclamos. En este punto, se hace necesario conciliar dos inquietudes igualmente respetables que aparecen contrapuestas. Por un lado, la que procura otorgar las mayores posibilidades de reci-

bir las nuevas inscripciones, de actualizar el registro —sobre todo en materia de cambios de domicilio— y de depurarlo, que se considera mejor cuanto más próximo a la elección se produce el cierre del registro electoral, Por otro lado, la que pone énfasis en la importancia de asegurar un tiempo prudencial para formular reclamaciones y para organizar procedimientos adecuados para resolverlas, lo que se asegura de mejor manera cuanto mayor es el lapso que media entre el cierre del registro electoral y la fecha de realización del acto electoral.

Las listas provisionales reflejan el estado del registro electoral a la fecha establecida para su cierre. Debe contener las inscripciones aceptadas hasta ese momento, recoger todas las modificaciones provocadas por cambios de domicilio denunciados antes del cierre y aparecer depurada de las inscripciones que corresponde eliminar por fallecimiento u otra causal de exclusión.

Estas listas provisionales se proporcionan a los partidos políticos y se exhiben profusamente de manera que se permita que el elector pueda verificar si su nombre aparece en ellas. De acuerdo con la forma en que se ha organizado el registro electoral, en algunos países esta exhibición permite, también, que el elector conozca cuál es el centro de votación en que le corresponde sufragar. A partir de la publicación de la lista de electores, casi todas las legislaciones organizan un periodo de verificación, calificación o tachas, dentro del cual los partidos políticos y los electores solicitan la rectificación de los errores que contenga, reclaman al juez electoral por las omisiones en que se haya incurrido o impugnan la inclusión de quien figura en dichas listas sin tener derecho a hacerlo. La mayoría de las legislaciones incluye procedimientos de depuración que pueden llevarse a cabo de oficio, sin perjuicio de reconocer a los partidos políticos y a los electores el derecho a formular los reclamos. Se establecen, en general, procedimientos sumarios para la sustanciación y resolución de los reclamos y se procura, en caso de tachas, otorgar al tachado la oportunidad procesal de defender su inscripción. Así mismo, se reconoce a los partidos políticos la facultad de intervenir en esos procedimientos asegurándoles la posibilidad de ser oídos.

Debido al carácter público del registro electoral, las legislaciones han procurado asegurar a los partidos políticos, protagonistas principales del proceso electoral, un amplio control sobre dicho registro. En algunos países la participación de los partidos en ese control aparece asegurada porque, tanto la integración del órgano electoral que dirige el sistema,

como la de los órganos regionales, departamentales o municipales que le están subordinados, se efectúa con personas propuestas por los partidos. Sin perjuicio de ello, en la mayoría de los países está expresamente previsto el derecho de los partidos políticos a fiscalizar la actividad del registro mediante delegados permanentes acreditados ante sus oficinas o mediante la designación de fiscales con facultades para actuar en la etapa preparatoria del acto electoral. Por su singularidad, merecen señalarse, nuevamente, los casos de El Salvador y México, donde funcionan, paralelamente al organismo electoral, la Junta de Vigilancia y las Comisiones de Vigilancia respectivamente, con amplias facultades para controlar la organización, actualización, depuración y publicación del registro electoral. Con ese fin aparecen facultadas para designar técnicos ante la unidad de procesamiento de datos y a disponer de terminales del computador central que le permitan tener acceso permanente a la información contenida en el registro.

9. Consideraciones finales

Como ha quedado demostrado en la descripción que antecede, existen muy diversas formas de organizar el registro electoral. En éste, como en muchos otros temas vinculados con la organización electoral, es conveniente tener presente que no hay soluciones con validez universal. Para cada país, la solución más adecuada será aquella que mejor considere, entre otros factores, su propia realidad, sus tradiciones, su historia, su extensión territorial, la uniformidad o diversidad de su población y su nivel cultural.

Para ejemplificar, tomando en cuenta uno de ellos, destaco la dificultad que es necesario superar para organizar un registro electoral en países cuya población, en una elevada proporción, cumple su ciclo vital sin tener necesidad de obtener un documento que registre su existencia. Esto obliga a permitir la sustitución de la base documental del registro electoral y a admitir la prueba de testigos para la incorporación a dicho registro, solución que no es la ideal por las maniobras que posibilita, pero que es necesario aceptar si no se quiere marginar del ejercicio de los derechos cívicos a un importante sector de la población.

Dejando, entonces, bien sentada esta premisa, que rechaza conceptos absolutos cuando se hace necesario calificar un sistema en particular, pueden, sin embargo, formularse algunas apreciaciones sobre aspectos relacionados con la organización del registro electoral.

1) Resulta conveniente que el Registro Electoral y el Registro Civil se encuentren integrados. Puesto que el ejercicio de los derechos cívicos depende de requisitos relacionados con la nacionalidad y la edad, que se acreditan normalmente mediante documentos de estado civil, es importante para la pureza del registro electoral que esos documentos sean confiables. Por otra parte, la depuración del registro depende, en un porcentaje considerable, de la afluencia de las partidas de defunción y de que las mismas contengan los datos necesarios y suficientes para individualizar a la persona cuya inscripción debe ser cancelada.

La integración de ambos registros se logra plenamente en los sistemas de inscripción automática que han optado por poner a cargo de la organización electoral la administración del registro civil. Aun cuando se haya optado por encomendar la administración del Registro Civil a otras entidades estatales o municipales, es importante que exista, sobre todo en este caso, un órgano central que concentre la información e imparta las directivas necesarias para lograr la uniformidad del sistema de estado civil. Es importante, también, crear los mecanismos que aseguren una fluida relación entre el Registro Civil y el Registro Electoral.

2) Los sistemas de inscripción automática tienen la ventaja de permitir que la incorporación del inscripto en el registro electoral se produzca a partir del otorgamiento de su documento de identidad, con lo cual evitan que deba efectuar dos gestiones diferentes, y reducen al mínimo el subregistro, ya que la posesión del documento de identidad es imprescindible para que la persona pueda realizar cotidianamente actos civiles y comerciales. Es conveniente que el Registro de Identidad se ponga, también, a cargo del organismo que administra el Registro Electoral. Tanto en los sistemas de inscripción automática como en los que no están automatizados, si es la obtención o presentación de la cédula de identidad lo que permite al ciudadano incorporarse al registro electoral, dejar en manos de una autoridad ajena al organismo electoral la expedición de ese documento implica sustraerle la base en que reposa el registro electoral. Esta es la debilidad que denuncian los técnicos guatemaltecos respecto a la "cédula de vecindad"

3) En cualquiera de los casos, es de fundamental importancia para asegurar la pureza del proceso electoral que el registro electoral sea administrado, custodiado, actualizado y depurado por un órgano público independiente del poder político.

4) Considerando los mecanismos utilizados para el funcionamiento del registro electoral y los procedimientos que se aplican en su base de datos,

es conveniente prestar preferente atención a los que permiten detectar y eliminar las falsas y múltiples inscripciones. Contribuye de modo importante a este fin la existencia de un registro dactiloscópico, único medio de detectar las dobles inscripciones cuando el inscripto ha utilizado distintos datos patronímicos. Es importante, también, establecer mecanismos fluidos que permitan la rápida eliminación de los fallecidos y de los que hayan sido privados de sus derechos cívicos.

5) Contribuye a asegurar a toda la población la posibilidad de ejercer sus derechos cívicos, cualquiera que sea su condición económica, el establecer la obligación de los funcionarios encargados del registro de concurrir a los centros poblados alejados de las ciudades y a las zonas rurales, de manera que los habitantes de humilde condición puedan también quedar registrados.

6) Corresponde destacar, por último, la importancia que reviste para la confiabilidad del registro dotarlo de la más amplia publicidad. Casi todas las legislaciones que hemos examinado aseguran a los partidos políticos el libre acceso al registro electoral y, una vez que éste se cierra con vistas a una elección, prevén la profusa difusión de la lista de electores provisorias y definitivas que resultan de ese cierre, entregándolas a los partidos políticos y haciéndolas conocer a la ciudadanía. Es igualmente importante considerar, entre el cierre del registro y la fecha de la elección, la existencia de un periodo de calificación o de tachas dentro del cual se formulen y decidan los reclamos hechos con motivo de indebidas inclusiones o exclusiones en la lista de electores.

7) Cabe concluir que el registro electoral cumple con el objetivo que justifica su existencia, si permite que la totalidad de los individuos asistidos del derecho a participar en la vida política del Estado puedan hacerlo; si excluye la posibilidad de que participen en las contiendas electorales quienes no están habilitados para votar y si asegura que quien tiene derecho a sufragar, sólo pueda hacerlo una vez.

XXI. LA CONVOCATORIA ELECTORAL

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

1. INTRODUCCIÓN

La convocatoria electoral puede ser definida como el acto formal por el que un órgano constitucional o legalmente habilitado para ello establece la fecha, condiciones y modalidades de una elección o, más ampliamente, de una llamada al cuerpo electoral a fin de que se pronuncie sobre un determinado asunto. Aunque en los casos de elecciones ordinarias es común en bastantes países de América Latina que los comicios tengan, constitucional o legalmente, una fecha prestablecida para su celebración, es imprescindible el acto formal de la convocatoria; de ahí precisamente que en ciertos ordenamientos se prevea un órgano alternativo al que, en principio, corresponde formalizar la convocatoria electoral a fin de que, incumplida tal facultad —y, a la par, obligación—, por la falta de convocatoria en el plazo normativamente estipulado, proceda ese segundo órgano a formalizar la llamada al cuerpo electoral. Con más razón aún es exigible la convocatoria electoral cuando se produce, en aquellos sistemas que incluyen tal mecanismo, la disolución anticipada del órgano legislativo, pues disolución y convocatoria del cuerpo electoral son las dos caras de una misma moneda. Y otro tanto puede decirse de los supuestos de elecciones extraordinarias, entendiendo por tales las destinadas a proveer un cargo dejado vacante por fallecimiento, renuncia, inhabilidad o cualquier otra causa legalmente prevista, así como las que son pertinentes tras la declaración de nulidad total o parcial de unos comicios previamente celebrados. Por último, un caso específico de convocatoria electoral, que también hemos tenido en cuenta, como ya se ha dicho, es la que se orienta a instar el pronunciamiento del pueblo en un plebiscito, referéndum o cualquier otro tipo de consulta popular, siendo sin embargo de notar que a estas instituciones características de la democracia directa no se les da idéntico sentido en los distintos países.

2. Elecciones ordinarias

2.1. Rango normativo de su ordenación

La ordenación jurídica de la materia se lleva a cabo, básicamente, en las leyes electorales, si bien en algunos países la Constitución también incide sobre la misma, aunque, por lo general, la ordenación constitucional se vea complementada por la normación del Código o Ley Electoral. No obstante, existen algunos países en los que la convocatoria electoral no se halla prevista de manera específica en ningún orden normativo.

Como revela el cuadro XXI.1, en buena parte de los 19 países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) la Constitución se ocupa, de una u otra forma, de la convocatoria electoral, aunque en algunos casos la norma constitucional se refiere no a las elecciones ordinarias sino a otro tipo de comicios o consultas populares, como es el caso de Argentina, donde la Constitución, que nada dice respecto de la convocatoria de elecciones para cargos públicos, sí considera, por el contrario, alguna previsión respecto de las llamadas (art. 40 de la Constitución reformada en 1994) "consultas populares no vinculantes", así como de las consultas populares sobre un proyecto de ley. Por lo demás, en los países mencionados, con la salvedad de Uruguay, las previsiones constitucionales han sido complementadas por preceptos de la legislación electoral.

Si nos centramos ahora en la extensión con la que se lleva a cabo la ordenación de la convocatoria de elecciones en la respectiva legislación electoral, diferenciamos entre aquellos países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Paraguay y Venezuela) en los que la Ley o Código Electoral dedica a esta materia un título o capítulo específico, y aquellos otros en los que la convocatoria es regulada tan sólo de un modo fragmentario, dispersándose la normativa correspondiente en diferentes preceptos (Brasil, Chile, Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana).

En dos países, Colombia y México, no existe *stricto sensu* regulación alguna. Sin embargo, la realidad de uno y otro país es en este punto diferente. En Colombia, el artículo 1 transitorio de la Constitución convocaba a elecciones generales para el Congreso de la República; es decir, la propia norma suprema formalizaba la convocatoria electoral. En forma similar, aunque en esta ocasión con origen en el legislador ordinario, no en el cons-

CUADRO XXI.1. *Rango normativo de la ordenación de la convocatoria electoral*

País	*Regulación en constitución*	*Regulación en ley o código electoral*
Argentina	1 artículo[a]	Capítulo específico
Bolivia	–	Título específico
Brasil	–	Normación fragmentaria
Colombia	–	–
Costa Rica	1 artículo	Capítulo específico
Cuba	1 artículo (un apartado)	Normación fragmentaria
Chile	Normación fragmentaria	Normación fragmentaria
Ecuador	Varios artículos[b]	Capítulo específico
El Salvador	1 artículo	Capítulo específico
Guatemala	Varios artículos	Capítulo específico[c]
Honduras	1 artículo[d]	Normación fragmentaria
México	–	–
Nicaragua	1 artículo	Normación fragmentaria
Panamá	1 artículo	Capítulo específico
Paraguay	–	Capítulo específico
Perú	2 artículos	Título específico
República Dominicana	1 artículo[e]	2 artículos
Uruguay	1 artículo	–
Venezuela	–	Capítulo específico[f]

[a] Relativo al referéndum.
[b] Se considera tan sólo la convocatoria para una consulta popular.
[c] También es muy relevante la ordenación recogida en el Reglamento de la Ley Electoral, aprobado mediante acuerdo del Tribunal Supremo Electoral.
[d] Relativo a un supuesto de convocatoria extraordinaria.
[e] Relativo a un caso de convocatoria extraordinaria.
[f] También debe atenderse a la Ley Orgánica del Poder Electoral.

tituyente, la Ley 84, de 11 de noviembre de 1993, convocó a los comicios que habían de celebrarse en 1994, elecciones presidenciales, para gobernadores, alcaldes, diputados y concejales.

En México, la situación es distinta en tanto que sólo se expide una convocatoria electoral específica en determinados supuestos de elecciones extraordinarias. En los procesos electorales ordinarios no hay necesidad de una

convocatoria específica. El proceso electoral ordinario, tal y como prescribe el artículo 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Cofipe), se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección (las elecciones ordinarias para presidente, diputados federales y senadores deben celebrarse el primer domingo de julio del año correspondiente), poniéndose en marcha la primera de sus etapas, la de preparación de la elección, con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) ha de celebrar durante la primera semana de ese mes de octubre. Por ello mismo la convocatoria no ha sido objeto de una ordenación particularizada porque, en rigor, no es necesaria.

En buen número de países la regulación de la materia en cuestión se expande a otras normas distintas del Código Electoral, si bien, como es lógico, en cierta relación con él. Es el caso de Colombia, donde hay que atender a la Ley 134, de 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, que regula distintos aspectos de la convocatoria del cuerpo electoral en instituciones como el referéndum, la consulta popular, la convocatoria de una asamblea constituyente, la revocatoria de mandato, la convocatoria a elecciones de gobernador o alcalde cuando se haya revocado a quien ocupaba tal cargo, y el plebiscito. Es asimismo el supuesto de Guatemala, donde al margen de la Ley Electoral y de Partidos Políticos es preciso atender al Reglamento de la Ley Electoral. Y es, sin ánimo exhaustivo, el caso de Venezuela, donde hay que acudir, además de a la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, a la Ley Orgánica del Poder Electoral y a la Resolución de 25 de septiembre de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por la que se dictan normas para regular los procesos de referéndum revocatorios de mandatos de cargos de elección popular.

2.2. Autoridad legitimada para la convocatoria

Dos aspectos son de particular interés al abordar la cuestión de la autoridad legitimada para formalizar la convocatoria del cuerpo electoral. El primero es si la convocatoria depende de una o varias instancias, en caso de que sean varias, es de interés reseñar si esta pluralidad de órganos legitimados responde a cierta cautela del legislador, de modo que el segundo de los órganos a los que se encomienda la facultad de convocatoria sólo puede ejercerla en defecto de su formalización por el órgano en un primer momento legitimado para apelar al cuerpo electoral. El segundo de los referi-

dos aspectos, como es obvio, es el de la autoridad a la que corresponde formalizar la convocatoria con la que se inicia el proceso electoral.

En una decena de países (Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) la instancia legitimada para la convocatoria es única. Es, pues, el modelo preponderante. En los restantes, con excepción de México, se encomienda la convocatoria a varias instancias, si bien, dentro de este grupo, conviene distinguir varios subgrupos. En primer término, el grupo de países (Bolivia y Guatemala) en los que la facultad de convocar al cuerpo electoral corresponde, en principio, a un solo órgano, y sólo a falta de convocatoria por el mismo en los plazos legalmente previstos esa facultad se traslada a otro órgano. Un segundo subgrupo viene integrado por aquellos países en los que la pluralidad de instancias legitimadas se refiere no tanto a la convocatoria de elecciones para cargos representativos cuanto a la de comicios y otro tipo de consultas populares; dicho de otro modo, unas instancias son competentes para convocar elecciones *stricto sensu* y otras lo son para la convocatoria de un referéndum o de un plebiscito. Éste es el caso de Colombia, Nicaragua, Uruguay y, tras la reforma constitucional de 1994, también de Argentina, si bien este país ejemplificaría una suerte de tercer subgrupo en el que la diferente legitimación —omisión hecha de la diferencia antes aludida, que dimana de que se trate de una consulta popular, un referéndum o de unos comicios— obedece también al distinto orden circunscripcional de los comicios (capital federal o restantes circunscripciones electorales). Participando asimismo de rasgos de varios de los subgrupos anteriores, Ecuador nos ofrece diversas peculiaridades; en este país, si bien la autoridad en principio legitimada para la convocatoria es única, en defecto de convocatoria la Ley de Elecciones habilita a otra autoridad para convocar; a su vez, tratándose de consultas populares, la Constitución de 1998 encomienda a otros órganos diferenciados la formalización de la llamada al cuerpo electoral.

Nos resta el caso de Brasil que *per se* bien podría integrar un modelo peculiar (un subgrupo particularizado), en el que se destaca ante todo la poca claridad de la ordenación en este punto. El Código Electoral (Ley 4737, de 1965) se limita a atribuir al Tribunal Superior Electoral la facultad de fijar las fechas para las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados federales, cuando las mismas no lo hubieren sido por ley, atribuyendo similar facultad a los tribunales regionales electorales respecto de los cargos representativos estatales y municipales.

Bien es verdad que, en puridad, tal facultad no presuponía necesariamente la convocatoria electoral, pero por otro lado, la Constitución de 1988, en su disposición transitoria 4ª, fijó la fecha de la primera elección presidencial posterior a su entrada en vigor (15 de noviembre de 1989), lo que a su vez fue desarrollado por la Ley 7773, de 8 de junio de 1989, y además, la norma suprema vino a predeterminar la fecha electoral, al disponer en su artículo 77 que el presidente toma posesión de su cargo el día 1 de enero del año siguiente a su elección, previsión a la que se añade la de que el presidente ha de ser elegido 90 días antes del término del mandato del anterior (31 de diciembre), lo que lógicamente presupone precisar la fecha electoral, fijándola el día 1 de octubre. No otra cosa ha dispuesto el artículo 10 de la Ley 9504, de 1997, Ley Electoral que fija el primer domingo de octubre del año correspondiente como día para las elecciones del presidente, gobernadores, prefectos, senadores, diputados federales, estatales y distritales y concejales. Ante tales normas, la facultad del Tribunal Superior Electoral desaparece, no encontrándose en la legislación electoral brasileña norma alguna atributiva de la facultad de convocatoria electoral. Bien es verdad que la praxis de estos años revela que los comicios han sido convocados por ley del Congreso, y así, por poner algún ejemplo, a la ya citada Ley 7773, de 1989, se podría añadir, entre otras, la Ley 8773, de 1993, que convocaba a elecciones para el 3 de octubre de 1994.

El segundo de los aspectos a que en un momento anterior nos referíamos es el de la autoridad o instancia específica a la que se atribuye la potestad de convocar al cuerpo electoral, y aquí diferenciamos con nitidez (véase el cuadro XXI.2) tres modelos: el más común, de atribución a los órganos de la justicia electoral de esa potestad; el de atribución al Poder Ejecutivo de la misma facultad, y el más minoritario de otorgamiento de la competencia al Poder Legislativo. Nos referiremos por separado a cada uno de ellos.

En la mayoría de los países, 10 en total (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. A ellos habría que añadir a Colombia, en relación con la revocatoria de mandato, y a Uruguay, con el referéndum, tal y como se prevé expresamente en la Ley de Elecciones de 1925 tras su reforma de 1989, y también en relación con las elecciones internas de los partidos políticos, etapa que abre en

CUADRO XXI.2. *Órganos competentes para convocar elecciones y consultas populares*

País	*Justicia/ Administración electoral*	*Poder Ejecutivo*	*Poder Legislativo*
Argentina		X	X[a]
Bolivia		X	X[b]
Brasil			X[c]
Colombia	X[d]	X[e]	X[f]
Costa Rica	X		
Cuba		X	
Chile		X	
Ecuador	X[g]		
El Salvador	X		
Guatemala	X		X[h]
Honduras	X		
México			
Nicaragua	X[i]		X[j]
Panamá	X		
Paraguay	X		
Perú		X	
República Dominicana	X		
Uruguay	X	X[k]	
Venezuela	X		

[a] Sólo en el caso de consultas populares (referéndum).
[b] Sólo cuando el presidente no convoca.
[c] La competencia exclusiva del Congreso se ciñe constitucionalmente a la convocatoria de los plebiscitos, aunque las elecciones vengan siendo convocadas por medio de una ley del Congreso.
[d] En el supuesto de revocatoria de mandato.
[e] En los supuestos de consulta popular nacional y de plebiscito.
[f] No existe regulación de la convocatoria en Colombia; sin embargo, las elecciones de 1994 fueron convocadas por ley del Congreso.
[g] En las elecciones para cargos representativos, a falta de convocatoria, ésta se atribuye al Tribunal Constitucional.
[h] Sólo cuando el Tribunal Supremo Electoral no realice la convocatoria.
[i] En el caso de elecciones para cargos representativos.
[j] En el caso de plebiscitos o referéndum.
[k] En el supuesto de disolución de la Asamblea General y convocatoria a elecciones de senadores y representantes.

realidad el proceso electoral, por lo que bien puede sostenerse que la convocatoria del mismo, corresponde *de facto* a la Corte Electoral.

Del anterior grupo de países, en la mayoría de ellos, siete en total, el órgano de la justicia electoral es el único legitimado a efectos de la convocatoria: Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones; El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral; Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones; Panamá, el Tribunal Electoral, estableciendo el Código Electoral como causa de sustentación de una demanda de nulidad de la elección la celebración de la misma sin la previa convocatoria del Tribunal Electoral; Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, de acuerdo con la Ley 635, Reglamentaria de la Justicia Electoral, de 1995; República Dominicana, la Junta Central Electoral, y Venezuela, el Consejo Nacional Electoral. Más aún, en algunos de esos ordenamientos se estipula que el propio órgano será competente para la convocatoria de un referéndum. Es el caso de Panamá, donde el artículo 315 del Código Electoral se remite a las normas del propio código (que determina la competencia exclusiva en orden a la convocatoria del electorado por parte del Tribunal Electoral) en relación con la convocatoria del referéndum y del plebiscito (para la revocatoria del mandato de un representante, art. 318 del Código). Éste es, asimismo, el supuesto de Paraguay, donde la Ley 635 considera como deber y atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral no sólo la convocatoria de las elecciones, sino también la de las consultas populares, aunque en el caso de un referéndum legislativo, pertenezca al Congreso la competencia exclusiva para la autorización de su convocatoria. Y éste es, de igual forma, el caso de Venezuela, donde al Consejo Nacional Electoral compete la convocatoria no sólo de los procesos de elección de cargos representativos, sino también de los referéndum y restantes consultas populares.

Otro subgrupo vendría determinado por dos países (Ecuador y Guatemala), en los que los órganos de la justicia electoral (en ambos casos el Tribunal Supremo Electoral) no monopolizan la convocatoria en puridad, por lo que, aun siendo competentes para la misma en primera instancia, su omisión habilita a otro órgano para llevarla a cabo: en Ecuador, al Tribunal de Garantías Constitucionales (referencia de la Ley Electoral de 1986 que, tras la Constitución de 1998, ha de entenderse hecha al Tribunal Constitucional) que, en un primer momento, ha de requerir al Tribunal Supremo Electoral a que cumpla su obligación de convocar los comicios; si no lo hiciera a las 48 horas del requerimiento, el propio Tribunal Constitucional efectuará la convocatoria, destituyendo al unísono a los vocales del Tribu-

nal Supremo Electoral. Pero en Ecuador aún se podría comentar otro supuesto en el que el monopolio del Tribunal Supremo Electoral se pierde. De acuerdo con la Constitución de 1998, los Tribunales Provinciales Electorales asumen la función de convocar al electorado en aquellas consultas populares que se circunscriban a su correspondiente circunscripción; asimismo, les corresponderá convocar la revocatoria del mandato de alcaldes, prefectos y diputados en el mismo ámbito circunscripcional. En el otro país, Guatemala, si no hay convocatoria de elecciones en la fecha legalmente señalada, por parte del Tribunal Supremo Electoral, según la Constitución, será obligación del Congreso o, en su defecto, de su Comisión Permanente, convocar sin demora a tales comicios.

En un tercer subgrupo nos encontraríamos con los países en que, correspondiendo en exclusiva a la justicia o administración electoral la convocatoria de elecciones para cargos representativos, los órganos en cuestión, por el contrario, perderían la facultad de convocatoria en los supuestos de consultas populares. Ejemplificaría este subgrupo Nicaragua, donde si bien el Consejo Supremo Electoral es habilitado para convocar los procesos electorales a que se refiere la Ley Electoral del año 2000, no lo es para la convocatoria de plebiscitos y referéndum, pues si bien ha de organizarlos y dirigirlos, su convocatoria corresponde a la Asamblea Nacional por medio de un decreto legislativo.

En un cuarto y último subgrupo habríamos de ubicar a aquellos países, como Colombia y Uruguay, ya mencionados con anterioridad, en los que los órganos de la justicia o administración electoral se limitan a asumir la facultad de convocatoria del cuerpo electoral en distintos procesos de consulta popular, pero no en los procesos electorales propiamente dichos: en Colombia, en los casos de revocatoria de mandato, y en Uruguay, en la convocatoria de un referéndum abrogatorio, cuando lo hubiere solicitado 25% de los electores inscritos.

Un segundo modelo o grupo de países estaría caracterizado por la atribución al Poder Ejecutivo de la facultad de convocatoria, en el entendido de que en este grupo se podrían establecer sensibles diferencias en función de que el Ejecutivo monopolice o no aquella facultad, y en función asimismo de que esa facultad venga o no referida a procesos de elección de cargos representativos.

En un primer subgrupo nos encontraríamos con tres países (Chile, Perú y Cuba) en los que la exclusividad no admite salvedad alguna, siendo, pues, el Ejecutivo el legitimado para la convocatoria. Es el supuesto de Chi-

le, donde el presidente de la República asume tal competencia tanto en las elecciones presidenciales como en los plebiscitos, circunstancia análoga a la de Perú; es el caso, por último, de Cuba, donde tal atribución corresponde al Consejo de Estado, órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular, presidido por el jefe del Estado y del gobierno y, por lo mismo, auténtico órgano ejecutivo.

En un segundo subgrupo nos encontraríamos con otros tres países (Argentina, Bolivia y Uruguay), en los que el común denominador vendría dado por el hecho de que no existe monopolio ejecutivo en la convocatoria, aunque, a partir de esta semejanza, las divergencias serían totales, conformando cada país un caso peculiar dentro del subgrupo. En Bolivia, la pérdida del monopolio se produciría cuando el Ejecutivo no convocase a elecciones. A tenor del artículo 84 del Código Electoral, texto modificado por la Ley de 4 de diciembre de 2001 habilita al Poder Ejecutivo, que es ejercido por el presidente de la República conjuntamente con los ministros de Estado, para la convocatoria electoral, si bien en su defecto será el Congreso Nacional el que expedirá la respectiva disposición legal de convocatoria a elecciones generales o, en su caso, municipales. En Uruguay, la falta de monopolio es obvia por cuanto que el artículo 148 de la Constitución sólo atribuye al presidente de la República la facultad de convocatoria a comicios en caso de disolución de la Asamblea General, en el entendido de que si el presidente no expidiere el oportuno decreto de convocatoria, las cámaras disueltas volverán a reunirse *ex Constitutione* y recobrarían sus facultades constitucionales y, por el contrario cesa el Consejo de Ministros. Por último, en Argentina la ausencia de monopolio es la resultante de que, en los supuestos de consulta popular, es el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, el único órgano legitimado para la convocatoria encaminada a someter a consulta popular un proyecto de ley, lo que ha de hacer a través de una ley de convocatoria que el artículo 40 de la Constitución reformada en 1994 impide que pueda ser objeto de veto presidencial. Tratándose de una consulta popular no vinculante, la convocatoria corresponde, indistintamente, al Congreso o al presidente, pero ni siquiera en las elecciones para cargos públicos el Poder Ejecutivo nacional ostenta el monopolio, por cuanto la facultad en cuestión la comparte con los ejecutivos provinciales, según se trate de una elección en la capital federal o en los demás distritos.

En un tercer subgrupo nos encontraríamos sólo con Colombia. Aquí la facultad de convocatoria del Ejecutivo no viene referida a elecciones de

cargos representativos, sino tan sólo a los supuestos de consulta popular nacional y de plebiscito.

El tercer modelo o grupo —minoritario— es aquel en que la facultad de convocatoria se asigna al Poder Legislativo. Omisión hecha de Colombia, donde, como ya se dijo, las elecciones se vienen convocando por ley, al igual que acontece en Brasil; y de Bolivia, donde, como también acaba de exponerse, el Congreso sólo convoca en defecto de la convocatoria del presidente y, de modo análogo, Guatemala, donde también la convocatoria del Poder Legislativo se produce sólo en defecto de la convocatoria del Tribunal Supremo Electoral. En los otros dos países (Argentina y Nicaragua), reconducibles a este modelo, la facultad de convocatoria del Legislativo se circunscribe a referédum y plebiscitos. Bien es verdad que a ellos habría que añadir Brasil, antes mencionado, por cuanto que, en rigor, constitucionalmente, la competencia exclusiva del Congreso, en lo que a la convocatoria electoral atañe, se ciñe a los plebiscitos. También en Colombia corresponde el Congreso, mediante ley, someter a referéndum un proyecto de ley de reforma constitucional, así como también, a través de ley, disponer que el pueblo, en votación popular, decida si convoca a una Asamblea constituyente, pero tampoco en estos ámbitos de las consultas populares, esto es, de las instituciones de la democracia directa, el Congreso es el único legitimado para convocar al pueblo, por cuanto la Ley 134, de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, también habilita al presidente para ello (previo pronunciamiento favorable del Senado), ya sea para consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional, o para que se pronuncie en plebiscito sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran de la aprobación del Congreso.

En definitiva, como es patente, y a la par por entero lógico, los tres modelos o grupos establecidos no son excluyentes; todo lo contrario, bastantes países (como se aprecia con claridad en el cuadro XXI.2.) se ubican al mismo tiempo en dos o en los tres modelos en tanto no se habilita constitucional o legalmente a un solo órgano la facultad de convocatoria, circunstancia que se acentúa si se advierte la nítida diferencia entre la convocatoria a unos comicios y a una consulta popular.

2.3. Plazo para la convocatoria

Al abordar la cuestión del momento en que debe hacerse la convocatoria electoral, han de analizarse dos aspectos diferenciados: por un lado, si el

CUADRO XXI.3. *Plazo para la convocatoria*

Plazo único	*Plazo variable según el tipo de elecciones*	*No hay regulación sobre el plazo*
Argentina	Bolivia	Brasil
Costa Rica	Guatemala	Chile
Cuba		Colombia[e]
Ecuador[a]		Nicaragua
El Salvador		Uruguay
Honduras		
Panamá		
Paraguay[b]		
Perú[c]		
República Dominicana[d]		
Venezuela		

[a] Tratándose de consultas populares el plazo es diferente.

[b] Difiere el plazo para la convocatoria de un referéndum legislativo, que ha de hacerse entre los 60 y los 120 días posteriores a la recepción por el Tribunal Superior de Justicia Electoral de la resolución del Congreso (que adopta forma de ley) por la que se acepta la iniciativa presidencial para llevar a cabo la consulta.

[c] El plazo difiere en la convocatoria del referéndum o de una consulta popular.

[d] El plazo difiere en los supuestos de convocatoria extraordinaria.

[e] Las excepciones las encontramos en lo que atañe al referéndum, la consulta popular, la consulta sobre la convocatoria de una Asamblea constituyente, la revocatoria del mandato y la elección del sucesor del revocado y, por último, el plebiscito, supuestos todos ellos donde sí se considera normativamente el plazo.

ordenamiento prevé un plazo único o, por el contrario, plazos diversos en función del tipo de comicios, y por otro, el momento específico en que por mandato legal debe formalizarse la convocatoria electoral.

Por lo que al primer aspecto se refiere, un total de 11 países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) opta por un plazo único (véase el cuadro XXI.3), idéntico para todo tipo de comicios, con la única precisión (al margen ya las consultas populares) de que en Costa Rica se salva expresamente del plazo previsto con carácter general la convocatoria de elecciones constituyentes. En un segundo grupo de países, muy reducido ciertamente (Bolivia y Guatemala), el plazo previsto legalmente para la convocatoria es

variable, pues difiere en función del tipo de comicios de que se trate. Finalmente, nos encontramos con cuatro países (Brasil, Chile, Nicaragua y Uruguay), en los que no encontramos previsiones específicas al respecto. A ellos hay que añadir, en cierto modo, a Colombia, por cuanto, a excepción de las instituciones de la democracia directa o semidirecta, en donde sí se considera el plazo de convocatoria, nada se prevé en relación con los comicios ordinarios.

Ciertamente, en algunos de estos países (así en Uruguay o en Chile), al fijarse ciertos plazos que conducen a acotar, con exactitud o dentro de unos márgenes predeterminados, el momento en que ha de pronunciarse el cuerpo electoral, se preestablece, dentro de un marco temporal predeterminado, el momento en que se ha de llevar a cabo la convocatoria electoral. Incluso en estos ordenamientos en los que no hallamos, en rigor, previsiones específicas, en supuestos puntuales, que por lo general tienen que ver con convocatorias electorales extraordinarias, hallamos excepciones a esa regla de imprevisión del plazo. Peculiar es, por lo demás, la previsión de la Ley Electoral de Nicaragua, que prevé que el Consejo Supremo Electoral elaborará, previa consulta con las organizaciones políticas que gocen de personalidad jurídica, un calendario electoral con la debida antelación para cada elección, que habrá de ser publicado en *La Gaceta. Diario Oficial* y en los medios de comunicación.

Mayor interés presenta la cuestión de la forma de regular el momento específico en que debe ser formalizada la convocatoria electoral. En 11 de los 13 países en que se regula de modo particularizado este momento, se establece en función de un número de días o meses más o menos dilatado para cuyo cómputo se toma como punto de referencia la fecha de la elección. Las dos excepciones (véase el cuadro XXI.4) son Panamá y Costa Rica. En Panamá, la convocatoria electoral debe hacerse, por lo menos, 30 días antes de la fecha de apertura del proceso electoral, que a su vez será decretada por el Tribunal Electoral cuatro meses antes de la celebración de los comicios. La variación reside, pues, en el punto de referencia para el cómputo: en este caso, el inicio del proceso electoral y no el día de los comicios. A su vez, en Costa Rica la convocatoria electoral, a tenor del artículo 97 del Código Electoral, debe hacerse el 1 de octubre inmediato anterior a la fecha en que hayan de celebrarse las elecciones, en el entendido de que éstas, por mandato legal, en todo caso han de verificarse el primer domingo de febrero del año en que deba acontecer la renovación en la presidencia y vicepresidencia de la República o de los restantes cargos electivos.

CUADRO XXI.4. *Fecha de convocatoria en los países con plazo único*

País	*Plazo de convocatoria en relación con la fecha de las elecciones*
Argentina	90 días antes
Costa Rica	1 de octubre del año anterior[a] [b](1) (2)
Cuba	90 días antes
Ecuador	120 días antes[c]
El Salvador	4 meses antes[d]
Honduras	6 meses antes
Panamá	4 meses más 30 días antes[e]
Paraguay	6 meses antes
Perú	Entre 120 y 150 días naturales antes
República Dominicana	90 días antes
Venezuela	6 meses antes[f]

[a] Las elecciones presidenciales se celebran por exigencia constitucional el primer domingo de febrero del año en que el nuevo mandato presidencial se inicia. A su vez, el Código Electoral establece que también habrán de celebrarse el primer domingo de febrero del año de renovación las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa y de regidores y síndicos municipales.

[b] En el supuesto de elecciones constituyentes, el plazo queda a la libre decisión del Tribunal Supremo de Elecciones.

[c] En el supuesto de una consulta popular, la convocatoria la ha de realizar el Tribunal Supremo Electoral en el plazo de 15 días, a partir de la recepción del correspondiente decreto ejecutivo del presidente.

[d] En el caso de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales, no menos de 15 días antes.

[e] El plazo de la convocatoria se determina en relación con el comienzo del proceso electoral (30 días antes), cuya apertura será decretada cuatro meses antes de la fecha de los comicios.

[f] Este plazo no rige ni para el referéndum (que debe fijarse entre los 60 y 90 días siguientes a la presentación de la solicitud por quien esté legitimado para ello ante el Consejo Nacional Electoral), ni tampoco para los referéndum revocatorios de mandato a cargo de elección popular.

Por lo que se refiere al modo de concretar la fecha de la convocatoria, en la mayoría de los casos la legislación electoral precisa un umbral máximo que delimita el momento con antelación al que la convocatoria debió ser formalizada. Sólo en Costa Rica se precisa una fecha exacta que no admite oscilaciones de ningún tipo.

En Bolivia y Guatemala (véase el cuadro XXI.5) los respectivos ordenamientos electorales establecen plazos variables en función del tipo de comicios de que se trate, plazos que se concretan con precisión. Y así, en Bolivia,

CUADRO XXI.5. *Fecha de convocatoria en los países con plazo variable*

País	*Elecciones generales*	*Elecciones constituyentes*	*Referéndum/ consulta popular*	*Otras*
Bolivia	180 días antes[a]	–	–	150 días antes[b]
Guatemala	120 días antes	90 días antes	45 días antes	90 días antes

[a] Conviene tener presente que el Código Electoral precisa la fecha exacta de los comicios.
[b] Elecciones municipales.

mientras las elecciones generales han de convocarse con una anticipación de al menos 180 días respecto de la fecha de los comicios, ese periodo se reduce a 150 días en las elecciones municipales. En Guatemala se distinguen hasta cuatro plazos diferenciados (de 120, 90, 45 y 90 días), en función de que se trate, respectivamente, de elecciones generales, de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, de una consulta popular o de otro tipo de elecciones (hay que presuponer que municipales). La aplicación práctica de estas normas nos revela que, por lo general, la convocatoria tiene lugar con bastante antelación a estos umbrales máximos. Así, a título de ejemplo, el Decreto 01-2003 del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, de 15 de mayo de 2003, convocaba a elecciones generales para el 9 de noviembre del mismo año, lo que suponía que la convocatoria se formalizaba 177 días antes.

En cuanto al periodo temporal propiamente dicho que ha de mediar entre la convocatoria y las elecciones, una revisión general de los plazos (véase los cuadros XXI.4 y XXI.5) muestra lo heterogéneo de los mismos, es decir, de esos umbrales a los que venimos refiriéndonos, al oscilar desde los seis meses de Honduras, Paraguay y Venezuela, hasta los 90 días de Argentina, Cuba y la República Dominicana. Es verdad que al marcarse un umbral máximo, la realidad de las distintas convocatorias puede diferir notablemente.

Recordemos que en Costa Rica, donde la fecha es exacta, esta regla quiebra en las elecciones constituyentes, en las que la facultad decisoria de la fecha se encomienda al Tribunal Supremo de Elecciones.

2.4. Formalidades de la convocatoria electoral

Dos son los tipos de formalidades que, de modo más generalizado, se toman en cuenta en los ordenamientos jurídicos electorales que venimos

analizando: la publicación del decreto de convocatoria electoral y la existencia de contenidos mínimos a los que debe responder.

En una amplia mayoría de países, 10 en total (Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), se exige la publicación del decreto de convocatoria con la finalidad obvia de dar a conocer la celebración de los comicios. Sin embargo, no en todos la convocatoria debe hacerse de igual forma. Son muy diversos los matices de que se rodea la publicación. Y así, en dos de estos países (Costa Rica y Cuba), la convocatoria ha de publicarse tan sólo en la *Gaceta* o *Diario Oficial* (en Venezuela en la *Gaceta Electoral de la República*). En Panamá, la publicación se verifica en el *Boletín del Tribunal Electoral,* en tanto que, con carácter general, el artículo 31 del Código Electoral prevé que para la publicación de todos los decretos y demás resoluciones y actos de que debe darse conocimiento al público en general, el Tribunal Electoral editará un órgano oficial de divulgación con aquel nombre. En Paraguay, al requisito de la publicación en la *Gaceta Oficial* se une el de dar comunicación del mismo a los tres poderes del Estado y a la Dirección del Registro Electoral, que dará a su vez amplia publicidad a la convocatoria. En Perú, en cuanto que la convocatoria se formaliza mediante Decreto Supremo, éste ha de publicarse en el *Diario Oficial El Peruano*. Los cuatro restantes países (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Nicaragua) recurren a la publicación de la convocatoria en los medios de comunicación social con la finalidad de conseguir su mayor difusión entre la opinión pública. En un caso (Bolivia), tan sólo se considera la publicación en los diarios de mayor circulación del país, mientras que en los tres restantes la publicación en el *Registro Oficial* (Ecuador), en el *Diario Oficial* (El Salvador) o en *La Gaceta. Diario Oficial* (Nicaragua) viene a complementar la que ha de hacerse en los principales medios informativos del país. Debemos añadir que en Ecuador se prevé, asimismo, respecto de las consultas populares, que el Tribunal Supremo Electoral difunda en la forma más amplia posible el asunto o cuestión objeto de la consulta, desde la fecha de la convocatoria hasta dos días antes de la votación. Aunque sea un tanto marginal al requisito de la publicación de la convocatoria, hemos de referirnos, por último, al caso de Colombia, en donde el artículo 211 del Decreto 2241, del Código Electoral, establece que el gobierno habrá de publicar oportunamente el número de integrantes de las cámaras legislativas y de diputados a las asambleas departamentales de las diferentes circunscripciones electorales. No nos hallamos, desde luego, ante un contenido inexcusable de la convocatoria, pues no

CUADRO XXI.6. *Publicidad de la convocatoria*

País	*Medios en los que la convocatoria debe ser publicada*
Bolivia	Diarios de mayor circulación del país.
Costa Rica	*Diario Oficial.*
Cuba	*Gaceta Oficial.*
Ecuador	*Registro Oficial,* diarios de mayor circulación, cadena nacional de radio y televisión.
El Salvador	*Diario Oficial* y principales medios informativos.
Nicaragua	*La Gaceta. Diario Oficial* y medios de comunicación social.
Panamá	*Boletín del Tribunal Electoral.*
Paraguay	*Gaceta Oficial.*
Perú	*Diario Oficial El Peruano.*
Venezuela	*Gaceta Electoral de la República.*

lo considera de tal modo el Código Electoral —aunque en rigor así habría de ser—, sino ante una información de interés evidente para la opinión pública que, por lo mismo, ha de ser dada a conocer mediante su publicación.

Por lo demás, en aquellos países en los que la legislación electoral no considera la específica publicación del decreto de convocatoria electoral, hay que presuponer que en tanto estamos ante una norma de obligado cumplimiento, que exige de una adecuada publicidad, dicha norma habrá de ser dada a conocer en el respectivo *Diario Oficial,* aun cuando tal formalidad no se estipule de modo expreso. Desde esta óptica, se hace relativo un tanto el significado de la específica previsión normativa de publicación de la convocatoria en uno u otro medio (véase el cuadro XXI.6). La omisión de tal exigencia habrá de visualizarse más bien como una omisión del legislador.

Es evidente, por otro lado, que los modernos medios de difusión garantizan la amplia divulgación del proceso electoral. No obstante, ha de valorarse positivamente, como una garantía más de publicidad y, por lo mismo, como un afán de transparencia y objetividad del proceso electoral, la explícita exigencia que algunos ordenamientos electorales hacen de la publicación en los principales medios de difusión de los comicios.

A su vez, en nueve de los países analizados (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y

CUADRO XXI. 7. *Contenido mínimo de los decretos de convocatoria electoral*

País	*Fecha de los comicios*	*Cargos a elegir*	*Circunscripciones/ distritos/secciones electorales*	*Otros*
Argentina	X	X[a]		X[b]
Costa Rica		X		
Ecuador	X	X		X[c]
Guatemala	X	X	X	X
Nicaragua[d]	X			X[e]
Paraguay	X	X	X	X[f]
Perú	X	X	X	X[g]
República Dominicana	X	X	X	X[h]
Venezuela	X			

[a] En las convocatorias de cada distrito electoral para la elección de diputados nacionales se ha de fijar el número tanto de los diputados titulares como de los suplentes.
[b] Número de candidatos por los que se puede votar y sistema electoral aplicable.
[c] Periodo legal de duración de los cargos electos.
[d] Estos contenidos vienen referidos al "calendario electoral".
[e] El "calendario electoral" ha de determinar el término, desarrollo y procedimiento de la campaña electoral.
[f] Determinación de los colegios electorales de acuerdo con los cargos que han de proveerse en la elección.
[g] Objeto de las elecciones y autorización del presupuesto.
[h] Clase de elección de que se trate y disposiciones constitucionales o legislativas en cuya virtud debe realizarse la elección.

Venezuela), a los que habría que añadir Chile, en el específico supuesto de un plebiscito, exigen normativamente ciertos contenidos mínimos para los decretos de convocatoria electoral. La fecha de elección, el tipo de cargos que se deben cubrir en la misma, el número de representantes a elegir por cada circunscripción, e incluso los distritos, secciones electorales o circunscripciones en que se haya de realizar la elección, son algunos de los contenidos exigidos de modo más generalizado por los respectivos ordenamientos electorales. El cuadro XXI.7 sistematiza estos contenidos mínimos exigidos en ciertos países.

Si dejamos de lado los contenidos exigidos para los plebiscitos y demás consultas populares análogas, sobre los que volveremos más adelante, y nos centramos ahora en los contenidos legalmente exigidos en los mencionados países para los decretos de convocatoria electoral, veremos que éstos son los siguientes: *1)* fecha de los comicios (Argentina, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela); *2)* cargos a elegir, especificando su clase, su número o ambos aspectos al mismo tiempo (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana); *3)* circunscripciones, distritos o aun secciones electorales en que ha de realizarse la elección (Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana); *4)* periodo para el que se procede a la elección (Ecuador y República Dominicana); *5)* número de candidatos por los que se puede votar (Argentina); *6)* sistema electoral aplicable (Argentina); *7)* objeto de la elección (Perú); *8)* clase de elección de que se trate (República Dominicana); *9)* disposiciones constitucionales o legislativas por cuya virtud debe realizarse la elección (República Dominicana); *10)* determinación de los colegios electorales (Paraguay), y *11)* autorización del presupuesto (Perú).

Dos supuestos un tanto particulares los encontramos en Nicaragua y en Ecuador. En el primero de los países la referencia de la Ley Electoral a algunos de los contenidos del "calendario electoral" (día de las votaciones, término y desarrollo de la campaña electoral…), que ha de ser publicado, viene a suplir, de algún modo, la falta de referencia específica a los contenidos de la convocatoria electoral. En Ecuador, la ley 2000-1, Reformatoria a la Ley de Elecciones, introduce una exigencia singular, en el sentido de que el Tribunal Supremo Electoral ha de hacer constar en la convocatoria de elecciones la fórmula de representación de la igualdad de género que la misma ley especifica (30% de mujeres en las candidaturas). Peculiar es asimismo la exigencia que se prevé en Guatemala, de que el decreto de convocatoria incluya entre sus contenidos el mandato de que el proceso debe desarrollarse en un ambiente de libertad y en plena vigencia de los derechos constitucionales, no pudiendo éstos ser limitados durante el periodo electoral, ni decretarse el estado de excepción.

Por lo que se refiere a los plebiscitos y referéndum, en Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela, se prevén por los respectivos ordenamientos determinados contenidos mínimos de los actos normativos de convocatoria de estas consultas populares, y así, mientras en Paraguay el artículo 261 del Código Electoral dispone que la consulta deberá establecer

con claridad la pregunta o preguntas que habrá de contestar el electorado, en Ecuador se determina que el plebiscito o referéndum habrá de enunciar en su convocatoria el asunto o cuestión que se somete a la consideración de los ciudadanos, mientras que en Guatemala se señala que la convocatoria de todo proceso consultivo a los ciudadanos fijará con precisión las preguntas que se sometan a los mismos. También en Venezuela se precisa que la convocatoria del referéndum debe contener la formulación de la pregunta en forma clara y precisa, así como una exposición breve de los motivos acerca de la justificación y propósito de la consulta. Finalmente, en Chile, en referencia al supuesto previsto por el artículo 117 de la Constitución (rechazo por el presidente de la República de un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, insistiendo éste en la aprobación del proyecto por las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras), el artículo 170 de la Ley 18.700 prescribe que el decreto de convocatoria a plebiscito habrá de incluir el proyecto de reforma constitucional que hubiere sido rechazado por el presidente de la República y sobre el que se hubiesen vuelto a manifestar positivamente las cámaras o, en su caso, las cuestiones sobre las que exista desacuerdo entre el presidente y las cámaras, si el plebiscito respondiera a otro supuesto también considerado por el citado artículo 117 (discrepancia del Congreso sobre las observaciones hechas por el presidente respecto de un proyecto de reforma constitucional). Recordemos de igual forma que en Colombia se exige que el referéndum constitucional sea presentado de manera que los electores escojan libremente el temario o articulado que votan positiva o negativamente.

Hemos de referirnos ahora a dos supuestos un tanto específicos, que nos ofrecen alguna particularidad digna de ser destacada. El primero de ellos atañe a Honduras, país en el que considera requisito formal de la convocatoria la exigencia del artículo 104 g de la Ley Electoral en el sentido de que la misma se realice, de un lado, para presidente de la República, designados a la Presidencia (una suerte de vicepresidentes), diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, y de otro, para miembros de las corporaciones municipales. El segundo supuesto se refiere a Uruguay y atañe al decreto de convocatoria de elecciones anticipadas, previa disolución de la Asamblea General. De acuerdo con el artículo 148 de la Constitución, el decreto de convocatoria será el mismo en el que el presidente mantenga al ministro o ministros censurados, disolviendo al mismo tiempo las cámaras. Cabe recordar que el presidente no puede ejercer esta facultad durante los últimos 12 meses de su mandato.

3. Elecciones extraordinarias

3.1. Rango normativo de su ordenación

La ordenación normativa de esta materia, como resulta evidente, puede encontrarse en la Constitución o en la Ley o Código Electoral, si bien es bastante habitual hallarla en una y en otro.

La pauta mayoritaria nos la ofrecen aquellos países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala y República Dominicana) en los que es el Código Electoral la norma ordenadora. En un segundo bloque de países (Chile, respecto de las elecciones presidenciales, que no de las parlamentarias, vedadas de modo expreso, El Salvador, Paraguay y Uruguay) es la Constitución la norma de ordenación. En un tercer y último grupo, equivalente numéricamente al primero (Brasil, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela), la materia es objeto de regulación tanto en la norma fundamental como en normas infraconstitucionales: el Código Electoral en Honduras y Panamá, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en México, el Estatuto Electoral del Poder Público en Venezuela, y también en este país, la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política. Mención aparte merece Bolivia, donde el supuesto de una elección extraordinaria, circunscrito a la fórmula presidencial (presidente y vicepresidente de la República) es tan excepcional que en la práctica será casi imposible que se verifique. Con todo, tal supuesto bien puede reconducirse a esta modalidad electoral. En Nicaragua no se acoge ninguna previsión respecto de las elecciones extraordinarias.

3.2. Causa de origen de la convocatoria electoral

La convocatoria de unas elecciones extraordinarias responde a circunstancias muy dispares. Las tres más comunes son: la vacancia o falta absoluta en el cargo ejecutivo o representativo (normalmente en el primero), y en todo caso de elección popular; la declaración de nulidad total o parcial de los comicios, y la cancelación de elecciones legalmente previstas. Junto a ellas, sin embargo, encontramos otras circunstancias, quizá, menos generalizadas, pero que advertimos en algunos ordenamientos: es el caso del empate producido en unos comicios, de la revocación del mandato, de la desaparición de todos los poderes constitucionales en un Estado miembro de los

Estados Unidos Mexicanos, de la falta de declaración formal de la elección del presidente de la República en la fecha fijada al efecto o, en Chile, de la aparición de un impedimento absoluto o de duración indefinida que impidiere al presidente electo tomar posesión del cargo. Nos referiremos a continuación a algunas de estas circunstancias de modo particularizado.

Un total de 10 países (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) consideran la vacancia en el cargo como causa desencadenante de la convocatoria a elecciones extraordinarias (véase el cuadro XXI.8). Este hecho exige, sin embargo, la concurrencia de algunas otras circunstancias adicionales, como que la vacancia sea absoluta y no puramente temporal, que no quepa su cobertura con un suplente y que acontezca dentro de un determinado periodo de ejercicio del mandato. Por lo demás, las diferencias entre ese amplio bloque de países son más que notables si se atiende al cargo cuya vacancia faculta a la autoridad constitucional o legalmente habilitada para la convocatoria o a las demás circunstancias requeridas para convocar a elecciones.

El más amplio diseño de esta circunstancia de la vacancia, como causa desencadenante de la convocatoria, lo encontramos en Brasil, donde el artículo 56, párrafo 2° de la Constitución dispone que, existiendo una vacante de diputado o senador y no habiendo suplente, se hará la elección para cubrir dicha vacante siempre y cuando faltaren más de 15 meses para la finalización del mandato.

La vacancia en la presidencia de la República es, sin embargo, la causa más generalizada en orden a la convocatoria de este tipo de comicios. En siete países (Bolivia, Brasil, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela) tal circunstancia determina la convocatoria extraordinaria de elecciones presidenciales, siempre, que se den las restantes, y a veces muy complejas, circunstancias previstas en cada país. A este respecto hay que señalar que en los siete países se requiere que la vacancia o falta sea absoluta, a lo que se añade en algunos otros (Panamá y Bolivia) que no exista suplente: que no pueda ser cubierta la Presidencia por ninguno de los dos vicepresidentes (Panamá) o por las altas magistraturas del Estado a que alude la Constitución boliviana (vicepresidente de la República, presidentes del Senado o de la Cámara de Diputados). Asimismo, en seis de estos países (salvo en Perú) se requiere una exigencia temporal esto es, que la falta absoluta tenga lugar dentro de un determinado periodo del mandato presidencial: en Chile se exige que la vacancia se produzca faltando un mínimo de dos años para la próxima elección general de parlamentarios, regla idéntica a la de

CUADRO XXI.8. *Circunstancias desencadenantes de una elección extraordinaria*

País	*Vacancia de cargos*			*Nulidad de elecciones*	*No celebración de elecciones legalmente previstas*	*Otras causas*
	Presidente parlamentarios	*Representantes*	*Otros cargos*			
Argentina				X[a]	X[a]	X[b]
Bolivia	X[c]					
Brasil	X	X[d]				
Colombia				X[e]	X[f]	
Costa Rica			X[g]			
Cuba		X	X[h]			
Chile					X	
Ecuador					X	
El Salvador						
Guatemala				X		

[a] Se considera inexistente la elección en un determinado distrito cuando la mitad del total de sus mesas electorales haya sido anulada.

[b] El Código Electoral Nacional considera el caso de muerte de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas presidenciales (presidente y vicepresidente de la nación) que, habiendo alcanzado una de las dos mayores votaciones en la primera vuelta, sin lograr ninguna de las fórmulas ser electa, hubieren de participar en la segunda vuelta a celebrar dentro de los 30 días siguientes.

[c] Cuando la vacancia de la Presidencia no pudiera cubrirse ni por el vicepresidente, ni por los presidentes del Senado o de la Cámara de Diputados, debiendo ocuparla el presidente de la Corte Suprema de Justicia, siempre que, además, no hubieren transcurrido tres años de los cinco que abarca el mandato presidencial.

[d] Vacancia en los cargos de diputado o senador sin posibilidad de cubrirla y faltando más de 15 meses para el término del mandato.

[e] Cuando se declare nula la elección de la mitad o más de los senadores, de los representantes de la Cámara o de los diputados a una asamblea departamental correspondientes a una circunscripción electoral.

[f] En el caso de una grave perturbación del orden público que imposibilite el desarrollo de las votaciones deberán diferirse las elecciones.

[g] Cargos vacantes de las municipalidades que llegaron a "desintegrarse".

[h] Delegados a una asamblea provincial o municipal.

CUADRO XXI.8. *Circunstancias desencadenantes... (conclusión)*

País	*Vacancia de cargos*			*Nulidad de elecciones*	*No celebración de elecciones legalmente previstas*	*Otras causas*
	Presidente parlamentarios	*Representantes*	*Otros cargos*			
Honduras				X[i]	X[i]	X[j]
México	X	X[k]		X		X[l]
Nicaragua						
Panamá	X		X[m]	X[i]	X[i]	X[n]
Paraguay			X[ñ]			
Perú	X			X		X[o]
República Dominicana				X[i]		
Uruguay				X		
Venezuela	X	X			X	

[i] Cuando la votación en determinados colegios electorales pueda afectar el resultado final de la elección.
[j] Cuando la elección del presidente de la República no estuviere declarada un día antes del 27 de enero del año en que se inicia su mandato, siendo ése precisamente el día del inicio.
[k] Miembros del Congreso de la Unión elegidos por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final de ejercicio del mandato por el legislador que corresponda.
[l] Desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado miembro de la Unión.
[m] Vacancia absoluta de la representación del principal y del suplente de un corregimiento.
[n] Empate en una votación o pérdida de la representación a raíz de la revocación del mandato por medio de un plebiscito.
[ñ] Vacancia definitiva en la vicepresidencia de la República.
[o] Disolución del Congreso por el presidente de la República.

Panamá y Brasil. En México, el periodo requerido se contabiliza a partir de la toma de posesión de la presidencia, en cuanto que la vacancia debe producirse en los dos primeros años del mandato (que se extiende a seis); análogo es el cómputo en Venezuela, si bien el periodo se amplía a los cuatro primeros años del mandato (que también se extiende a lo largo de un sexenio). Y similar es la previsión constitucional en Bolivia: vacancia dentro de los tres primeros años del total de cinco que abarca el mandato presidencial.

Un supuesto peculiar es el de la reciente Constitución venezolana: la falta absoluta del presidente electo antes de su toma de posesión del cargo.

La vacancia en la vicepresidencia de la República también desencadena en algún país (en Paraguay) una convocatoria extraordinaria del cuerpo electoral. Para ello, la vacancia ha de ser definitiva y acontecer dentro de los tres primeros años del periodo presidencial (que se extiende por un quinquenio).

Ya nos hemos referido con anterioridad a algún supuesto de vacancia de cargo representativo parlamentario desencadenante de la llamada a las urnas de la ciudadanía (el caso de Brasil); junto a este país, en otros tres o Perú, esta vacancia como causa desencadenante de las elecciones (Cuba, México y Venezuela). En México el artículo 20.2 del Cofipe se refiere muy particularmente a la vacancia de miembros del Congreso de la Unión elegidos por el principio de mayoría relativa, sin establecer ningún requisito adicional. En Venezuela, el Estatuto Electoral del Poder Publico, del año 2000, consideró la celebración de elecciones parciales en el caso de falta absoluta de un representante principal y de su suplente, salvo que la vacancia ocurriera en el último año del periodo de mandato.

La vacancia en cargos municipales representativos también es causa determinante de la llamada a las urnas de los ciudadanos del municipio en algún país. Es el supuesto de Costa Rica, donde el artículo 141 del Código Electoral prevé la convocatoria electoral para cubrir las vacantes de las municipalidades que "llegaren a desintegrarse", curiosa expresión que el legislador no se encarga de explicar o precisar. También acontece algo análogo en Panamá, donde la propia Constitución (art. 225) prevé que cuando se produzca vacante absoluta de la representación principal (y del suplente) de un corregimiento, deberán celebrarse elecciones para votar por un nuevo representante y su suplente.

Por último, nos encontramos con el modelo cubano, en verdad peculiar y que por ello tratamos ahora en todos sus aspectos. Varias son las vacan-

cias que desencadenan, o pueden desencadenar, una convocatoria extraordinaria. En primer término, la vacancia de un cargo de diputado a la Asamblea Nacional, que tan sólo faculta al órgano legitimado para la convocatoria (el Consejo de Estado) para decidir acerca de la convocatoria. En segundo lugar, la vacancia de un delegado a una asamblea provincial, que sí obliga a una convocatoria extraordinaria, siempre que la vacante no se produzca en los últimos seis meses del mandato. Por último, la vacancia de un delegado a una asamblea municipal, en iguales términos que la inmediatamente antes referida.

La declaración de nulidad de una elección es la segunda causa habilitante para la convocatoria de elecciones extraordinarias. Un total de nueve países (Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) la acogen en su ordenamiento jurídico. Entre ellos, como en la causa de vacancia, se establecen, no obstante, notables diferencias por cuanto entran en juego, como regla general, distintos requisitos adicionales.

Con enorme generalidad se considera la declaración de nulidad en Guatemala y México, donde tan sólo se prevé, genéricamente, la declaración de nulidad del anterior proceso electoral y la declaración de nulidad de una elección, respectivamente, si bien en Guatemala se exige que esa declaración haya sido hecha por el Tribunal Supremo Electoral. No dista mucho de esa genérica normación el ordenamiento de Uruguay, país en el que tan sólo se exige la declaración de nulidad total o parcial de las elecciones llevada a cabo por la Corte Electoral, aunque para ello la Constitución exija una mayoría reforzada: el voto conforme de seis de los nueve miembros del citado órgano de la justicia electoral.

Un requisito bastante común para decidir la nulidad de los comicios es el de que la votación en las mesas o colegios electorales anulados sea susceptible de afectar el resultado final de la elección, circunstancia prevista en Honduras, la República Dominicana y Panamá, país este último en el que a tal exigencia se añade la de que la votación (o con más exactitud, el número de votantes registrado en la mesa o mesas en cuestión) pudiera ser suficiente como para determinar la subsistencia legal de un partido, para la que se exige un número de votos igual a 5% del total de votos válidos emitidos. En otro caso (Perú), la Ley Orgánica de Elecciones, de 1997, diferencia entre la nulidad total y la parcial. La primera ha de ser declarada por el Jurado Nacional de Elecciones en dos supuestos concretos: *1)* cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen las dos

terceras partes del número de votos válidos, y *2)* si se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representen una tercera parte de la votación nacional válida. En este caso de anulación total se han de convocar nuevas elecciones, que han de celebrarse en un plazo no mayor de 90 días.

En otros países (Argentina y Panamá), la anulación efectiva se supedita a una solicitud anticipada al órgano legitimado para la convocatoria, en el sentido de que, en efecto, proceda a convocar al cuerpo electoral a las urnas, solicitud para la que quedan habilitados, en un caso (Argentina), los partidos políticos que hubieren participado en la elección, siempre que la formularen dentro de los tres días de sancionada la nulidad, y en el otro (Panamá), el o los partidos o candidatos afectados, cuando lo hagan dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución declaratoria de tal nulidad.

Finalmente, la nulidad de un determinado número de mesas electorales o de candidatos electos arrastra consigo la convocatoria electoral extraordinaria sin importar si se cumple cualquier otro requisito. Ése sería en cierto modo el caso antes mencionado de Perú. También en Argentina se considera inexistente la elección en un determinado distrito cuando la mitad del total de sus mesas sea anulada; en tal caso se procederá a nueva convocatoria, aunque no fuere solicitada por ningún partido político participante en los comicios. Algo análogo sucede en Colombia, pues, cuando por sentencia firme se declarare nula la elección de la mitad o más de los senadores, de los representantes de la Cámara o de los diputados a una asamblea departamental correspondientes a una circunscripción electoral, se convocarán elecciones extraordinarias.

A modo de peculiaridad singular, y en las antípodas de los ordenamientos mencionados, habría que referirse al caso de Bolivia, donde el artículo 192 del Código Electoral dispone, como principio general que no admite salvedades, la improcedencia de la nulidad de elecciones: a su tenor, en mérito al principio de preclusión, las elecciones generales o municipales no podrán ser anuladas por ninguna causa y ante ninguna instancia. El citado Código se limita a considerar la repetición de la votación en las mesas que resultaren anuladas al constatarse alguna de las causas tasadas a que se refiere su artículo 169.

La cancelación de elecciones es la tercera de las causas que habilitan para la convocatoria extraordinaria. En siete países es objeto de regulación (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezue-

la). En Argentina, la vinculación de esta causa con la anulación de cierto número de mesas, a la que aludíamos antes, es muy patente, pues, como ya advertimos, la anulación de la mitad de las mesas de un distrito por la Junta Electoral Nacional obliga a considerar inexistente, es decir, como no celebrada, la elección. Esa analogía es también visible en Honduras, Panamá y Venezuela, países donde se dispone que si por cualquier causa (de fuerza mayor o caso fortuito, se precisa en el ordenamiento de Honduras) no se celebraren elecciones (o se imposibilitara la práctica de un escrutinio, según dispone la Ley Electoral de Honduras), será necesaria la convocatoria de elecciones extraordinarias, siempre que los votos de la mesa o mesas electorales en cuestión decidieran el resultado final de los comicios, o incluso, según el Código Electoral de Panamá, determinaran la subsistencia legal de un partido.

Con más vaguedad se regula la cuestión en Ecuador y Colombia (en este país, en relación con las elecciones de concejales), al limitarse los ordenamientos respectivos a prever de modo genérico el hecho de que por alguna causa no se hubiese podido verificar oportunamente una elección. No muy distante de los anteriores, aunque con alguna mayor exigencia, se sitúa El Salvador, país cuya Constitución considera dos supuestos de inexistencia de elecciones: aquel en que por fuerza mayor o caso fortuito, debidamente calificados por la Asamblea Legislativa, no pudiere efectuarse la segunda vuelta de la elección presidencial en el periodo señalado por el artículo 80, y aquel otro en el que por idénticas circunstancias (fuerza mayor o caso fortuito debidamente calificados por la Asamblea Legislativa) no pudieran efectuarse las elecciones presidenciales en la fecha señalada. Hemos de recordar, finalmente, el supuesto de grave perturbación del orden público que imposibilite el desarrollo de las votaciones, al que se refiere el artículo 128 del Código Electoral de Colombia, que dispone que en tal circunstancia deberán diferirse las elecciones.

Junto a las tres causas más comunes, los diferentes ordenamientos establecen otras más específicas y particulares que tienen como consecuencia, asimismo, el desencadenamiento de la convocatoria extraordinaria. Nos referiremos a seis de ellas a continuación, aunque muy sumariamente. El supuesto de empate en una votación es la primera circunstancia, considerada por el Código Electoral de Panamá, que también se refiere a una segunda causa: la pérdida de la representación a raíz de la revocación del mandato (posibilitada constitucionalmente), como consecuencia de un plebiscito (en el ámbito circunscripcional de un corregimiento). La tercera de

estas circunstancias está acogida por el artículo 76.V de la Constitución de Querétaro, que se refiere a la bien conocida institución de la "desaparición de poderes" (de todos los poderes constitucionales de un estado miembro de la Federación). Otra causa un tanto particular la encontramos en el artículo 242 de la Constitución de Honduras, que se refiere a que la elección del presidente de la República no estuviese declarada un día antes del 27 de enero del año en que se inicia su mandato. El Código Electoral Nacional de Argentina nos ofrece (art. 154) otra peculiar causa: fallecimiento de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas que hubieren de competir en la segunda vuelta de la elección presidencial. En alguna medida, puede considerarse también como una causa peculiar la de disolución del Congreso de Perú, que puede decidir el presidente cuando el Legislativo haya censurado a dos Consejos de Ministros.

3.3. Autoridad legitimada para la convocatoria

Las autoridades legitimadas para convocar al cuerpo electoral a las urnas en estos supuestos no sólo varían de unos países a otros, sino que incluso en un mismo país no coinciden en ocasiones, lo que no es sino la resultante lógica de que las causas desencadenantes de este tipo de convocatoria afectan a órganos dispares respecto de los cuales la convocatoria electoral no siempre es encomendada a la misma autoridad. Con todo, las instancias legitimadas pueden sistematizarse en tres grandes bloques o grupos: la legitimación de los órganos de la justicia electoral, la del Poder Ejecutivo y la del Poder Legislativo (véase el cuadro XXI.9). Anticipemos ya que algunos países encomiendan la convocatoria extraordinaria a instancias que se ubican en cada uno de esos tres bloques.

En el grupo mayoritario (11 países en total: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) se sitúa el modelo de atribución a órganos de la justicia o administración electoral de la facultad de convocar al cuerpo electoral, en unos casos con carácter exclusivo y en otros no, al igual que en otros supuestos la intervención de estos órganos se produce a requerimiento de otros órganos constitucionales. En Ecuador (Tribunal Supremo Electoral), Guatemala (Tribunal Supremo Electoral), Paraguay (Tribunal Superior de Justicia Electoral), República Dominicana (Junta Central Electoral), Uruguay (Corte Electoral) y Venezuela (Consejo Nacional Electoral),

CUADRO XXI. 9. *Órganos competentes para convocar a elecciones extraordinarias*

País	*Justicia/Admón. Electoral*	*Poder Ejecutivo*	*Poder Legislativo*
Argentina		Poder Nacional[a]	Ejecutivo
Colombia		Poder Nacional/Regional[b]	Ejecutivo
Costa Rica	Tribunal de Elecciones[c]	Supremo	
Cuba	Comisión Electoral de circunscripción[d]	Consejo de Estado[e]	Asamblea provincial[f]
Chile		Vicepresidente de la República	
Ecuador	Tribunal Electoral	Supremo	
El Salvador	Tribunal Electoral[g]	Supremo	Asamblea Legislativa[h]
Guatemala	Tribunal Electoral	Supremo	
Honduras	Tribunal de Elecciones[i]	Nacional Consejo de Secretarios de Estado[j]	Congreso de la Unión[l]

[a] Poder Ejecutivo de la Nación, a requerimiento de la Junta Electoral Nacional.

[b] En caso de declaración de nulidad de la elección, el Ejecutivo nacional. En el supuesto de grave perturbación del orden público, el gobernador respectivo con aprobación del Ejecutivo nacional. En el supuesto de elecciones extraordinarias de concejales municipales, el gobierno departamental.

[c] A solicitud del Poder Ejecutivo.

[d] Elección extraordinaria de un delegado a una asamblea municipal.

[e] Elección extraordinaria de un diputado a la Asamblea Nacional.

[f] Elección extraordinaria de un delegado a una asamblea provincial.

[g] Imposibilidad de celebrar la segunda vuelta de la elección presidencial en el plazo constitucionalmente previsto, aunque el precepto constitucional que se refiere a este supuesto (art. 269) alude de modo específico a las elecciones presidenciales convocadas por el Decreto Constituyente 36, de 1983.

[h] Imposibilidad de realizar las elecciones presidenciales por fuerza mayor o caso fortuito.

[i] Imposibilidad de realizar las elecciones por supuestos de fuerza mayor o caso fortuito o en el caso de declaración de nulidad de unos comicios.

[j] En el supuesto de la no declaración de la elección del presidente en el plazo previsto.

[k] En el supuesto de desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado miembro de la Unión, el gobernador provisional nombrado por el Senado habrá de convocar elecciones.

[l] Elección extraordinaria del presidente en caso de falta absoluta del mismo.

CUADRO XXI.9. *Órganos competentes para convocar... (conclusión)*

País	*Justicia/Admón. Electoral*	*Poder Ejecutivo*	*Poder Legislativo*
México		Gobernador provisional de un Estado[k]	Cámara respectiva[m]
Panamá	Tribunal Electoral[n]	Ministro de Estado[ñ]	
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral		
Perú		Pres. del Congreso en funciones de pres. de la República[o] Presidente de la república[p]	
República Dominicana	Junta Central Electoral		
Uruguay	Corte Electoral		
Venezuela	Consejo Electoral	Nacional	

[m] Elección extraordinaria de un diputado o senador en caso de vacante.

[n] Todas las elecciones extraordinarias, salvo en el caso de vacancia absoluta en la Presidencia de la República contemplado por el art. 184 de la Constitución.

[ñ] En el supuesto de vacancia absoluta en la Presidencia de la República.

[o] En el caso de impedimento definitivo del presidente y de los dos vicepresidentes de la República.

[p] En el supuesto de disolución del Congreso y de anulación total de las elecciones.

la competencia corresponde en exclusiva a órganos de la justicia electoral. También en Costa Rica la autoridad legitimada en exclusiva es un órgano de la justicia electoral (el Tribunal Supremo de Elecciones), si bien la intervención de este órgano es rogada: previa solicitud del Poder Ejecutivo. En los restantes países, la intervención de los órganos de la justicia o administración electoral se solapa con la intervención de otros órganos constitucionales, cada uno de los cuales interviene en causas de convocatoria electoral diferentes. Y así, en Cuba, la Comisión Electoral de Circunscripción, previo nombramiento por la Asamblea Municipal, convoca a comicios cuando la causa desencadenante de los mismos es la vacante de un delegado a una asamblea municipal. En El Salvador, es el Tribunal Supremo Electoral el que debe convocar la segunda vuelta de las elecciones presidenciales con carác-

ter extraordinario, cuando la misma no hubiere podido celebrarse en la fecha legalmente señalada. En Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones asume la competencia que nos ocupa ante la imposibilidad de realizar una elección por fuerza mayor o caso fortuito, o por virtud de la declaración de nulidad de la elección en una o varias mesas que pudieran decidir el resultado final. Por último, en Panamá, el Tribunal Electoral es competente para la convocatoria extraordinaria en los casos de empate, de revocación del mandato, de no celebración de los comicios en una o más mesas de votación y de nulidad de las elecciones en una o más circunscripciones o mesas, cuando se den las circunstancias ya referidas que hagan pertinente la convocatoria.

El Poder Ejecutivo es la autoridad legitimada para la convocatoria en ocho de estos países (Argentina, Colombia, Cuba, Chile, Honduras, México, Panamá y Perú). Es verdad que no en todos ellos esa referencia al Ejecutivo identifica al mismo órgano. Podemos de esta forma diferenciar varios subgrupos.

En rigor, en el primero de ellos habría que situar al conjunto de países en los que el Ejecutivo monopoliza esta facultad de convocatoria extraordinaria. Argentina, Colombia, Chile y Perú se situarían aquí. Sin embargo, entre ellos, quizá también habría que diferenciar, por un lado, a Chile, que es el único país en el que la referencia al Ejecutivo se entiende hecha a un único órgano: el vicepresidente de la República, que queda encargado de este tipo de convocatorias en los dos supuestos ya comentados, en los que la Constitución considera la convocatoria extraordinaria de elecciones presidenciales, y por otro lado, los otros tres países, por cuanto en ellos la referencia al Ejecutivo no identifica a un órgano único, sino a una pluralidad de ellos. Así, en Argentina, la alusión al Ejecutivo abarca tanto al Ejecutivo nacional como a los ejecutivos provinciales, recayendo la competencia en uno u otros en función de que la nulidad de los comicios afecte a la capital federal o a los distritos provinciales. En Colombia, la referencia al Ejecutivo se proyecta hacia un dispar conjunto de órganos a los que se atribuye la facultad de convocatoria en función del supuesto desencadenante de la misma: el gobierno de la nación, en los supuestos de declaración de nulidad de la elección en la mitad o más de los cargos electivos nacionales o departamentales de una concreta circunscripción; el gobierno departamental, en aquellos casos en que las vacantes sean de concejales de los municipios; por último, el gobernador respectivo, con la aprobación del gobierno nacional, en los casos de grave perturbación del orden público, impeditiva del desarrollo electoral. En Perú, finalmente, con la referencia al Ejecutivo se

alude, según los casos, al presidente de la República, que es quien debe convocar en caso de disolución del Congreso o de anulación total de las elecciones, y al presidente del Congreso en funciones de presidente de la República, a quien corresponde convocar a la elección de la fórmula presidencial en el caso constitucionalmente previsto (art. 115) de impedimento permanente del presidente y de los dos vicepresidentes.

En el segundo subgrupo habrían de situarse los cuatros restantes países (Cuba, Honduras, México y Panamá). En ellos, la intervención del Ejecutivo coexiste con la de otros órganos de la justicia electoral o, incluso, con la del propio Poder Legislativo. También en este subgrupo podríamos diferenciar dos grupos de países: el de aquellos, como Cuba, en los que la facultad del Ejecutivo de convocatoria extraordinaria se atribuye cuando la vacancia afecta a miembros de un determinado órgano representativo, y el de aquellos otros países (los tres restantes) en los que la asunción de esta facultad por el Ejecutivo es más bien deudora de una circunstancia o supuesto realmente excepcional. Nos detendremos algo más en todo ello. En Cuba, el Consejo de Estado asume la facultad de convocatoria en el caso de que se produzca una vacante en un cargo de diputado a la Asamblea Nacional. Por el contrario, en México, el único supuesto de intervención del Ejecutivo se da en el caso un tanto anómalo de la "desaparición de poderes" a la que se refiere el artículo 76.V de la Constitución: desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado, supuesto en el que el gobernador provisional del mismo, nombrado por el Senado, a propuesta en terna del presidente de la República, queda habilitado para convocar a elecciones en el mismo Estado. En Honduras, el Consejo de Secretarios de Estado (tras la reforma constitucional llevada a cabo por el Decreto 299-98), en ejercicio un tanto excepcional del Poder Ejecutivo, es el órgano constitucionalmente habilitado para la convocatoria de elecciones a autoridades supremas en el ya mencionado supuesto de que la elección del presidente no estuviese declarada un día antes del 27 de enero del año en que ha de iniciar su mandato. En Panamá, finalmente, también es un supuesto excepcional el que habilita al Ministro de Estado elegido para ocupar de forma provisional la Presidencia de la República, para convocar a elecciones a la Presidencia cuando, habiendo quedado ésta vacante, no pudiese ser cubierta por ninguno de los dos vicepresidentes.

En el tercer grupo hay que situar los países en los que es el Poder Legislativo el competente para la convocatoria extraordinaria. Esto acontece en tres países: Cuba, El Salvador y México. En ninguno de ellos puede ha-

blarse de auténtico monopolio de la convocatoria por parte del Legislativo, aunque, entendido lo anterior con una cierta flexibilidad, México se aproximaría a tal circunstancia, por cuanto, a nivel federal, en este país, son las cámaras o el Congreso, según los casos, quienes han de llevar a cabo la convocatoria. Sólo en el caso antes mencionado de la "desaparición de poderes", y ello obviamente a nivel estatal, el Legislativo pierde ese monopolio. Esta legitimación del Legislativo mexicano es indiferente del órgano que se vea afectado por la vacancia y de las causas motivadoras de la convocatoria extraordinaria. En efecto, el Congreso de la Unión asume la competencia de convocar a elecciones presidenciales en el supuesto de vacancia absoluta de la presidencia de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo de mandato. A su vez, cada Cámara asume igual competencia, sin la intervención de la otra, con la finalidad de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros, siempre que hubieren sido electos por el principio de mayoría relativa. Frente al caso mexicano, los de Cuba y El Salvador son notablemente diferentes por cuanto los legislativos respectivos no sólo carecen de ese monopolio en la convocatoria al que se aproximaba el Legislativo mexicano (que dispone de ese monopolio a nivel federal), sino que, además, circunscriben su facultad a supuestos muy específicos: en El Salvador, para un caso muy puntual: la no celebración en la fecha prevista por el Decreto Constituyente 36, de 1983, de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, supuesto en el que la Asamblea Constituyente quedaba facultada para fijar una nueva fecha y, así creemos que debía entenderse, para la convocatoria electoral. En Cuba, finalmente, la Asamblea Provincial o su presidente, si aquélla no se encontrare reunida, asumen la potestad de convocatoria en los casos de vacante de un delegado a la asamblea provincial en que sea pertinente el recurso a nuevas elecciones.

3.4. Circunstancias caracterizadoras de la convocatoria

Los ordenamientos jurídicos de los países objeto de análisis suelen acoger algunos rasgos o perfiles peculiares a los que han de ajustarse las respectivas convocatorias extraordinarias, si bien ello no puede generalizarse con carácter absoluto, pues al menos en cinco países (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú) no encontramos referencia alguna a tales rasgos. A su vez, en Argentina, toda convocatoria electoral extraordinaria debe ajustarse a las disposiciones generales del Código Electoral, sin importar la cau-

sa que genere esta específica convocatoria. Y algo análogo podría decirse en Panamá, salvando la elección extraordinaria que haya de tener lugar de resultas de la vacancia absoluta en la Presidencia de la República.

En los restantes países, dos rasgos esenciales vienen a dar un perfil propio a la convocatoria electoral extraordinaria: de un lado, la necesidad de que la misma se formalice dentro de un determinado plazo, lo que es muy común en los supuestos de vacancia, y de otro, la fijación de una determinada fecha para la celebración de los comicios, bien de modo preciso, bien mediante la concreción de un umbral temporalmente delimitado para la celebración de las elecciones extraordinarias.

Como puede apreciarse en el cuadro XXI.10, en algunos países y en determinados supuestos, ambos rasgos se superponen. Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela, vendrían a integrar así un primer grupo en los que la normación electoral no sólo concreta, con más o menos precisión, el momento de la elección, sino que también delimita temporalmente el momento de la convocatoria electoral. En Chile, la imposibilidad de que el presidente electo tome posesión del cargo al quedar afectado por un impedimento físico o mental inhabilitante, declarado por el Senado, entraña la convocatoria electoral dentro de los 10 días siguientes al acuerdo del Senado y la celebración de los comicios el día que fije el decreto supremo de convocatoria electoral, entre los 45 y los 60 días subsiguientes al acuerdo de la Alta Cámara. Algo análogo acontece cuando se produce la vacancia absoluta en la Presidencia de la República, supuesto en el que el vicepresidente, dentro de los primeros 10 días de ejercicio de su función, ha de convocar al cuerpo electoral para el nonagésimo día posterior a la convocatoria. En Guatemala, la declaración de nulidad del proceso electoral entraña la convocatoria de un nuevo proceso dentro de los 15 días siguientes, debiendo realizarse las elecciones en los 60 días sucesivos. Algo análogo acontece en Honduras, en el caso de no declaración formal de la elección del presidente un día antes del 27 de enero del año de inicio del mandato: convocatoria dentro de los 15 días y elecciones entre los cuatro y los seis meses ulteriores a la fecha de la convocatoria. Y lo mismo puede decirse de Panamá, en el supuesto de vacancia absoluta de la Presidencia, debiendo expedirse el decreto de convocatoria ocho días después de la asunción por un ministro de Estado del cargo de ministro encargado provisionalmente de la Presidencia, y celebrarse los comicios dentro de los cuatro meses sucesivos a la convocatoria. También en la República Dominicana la anulación de los comicios en algunos colegios electorales, cuando ello pu-

CUADRO XXI.10. *Circunstancias caracterizadoras de la convocatoria a elecciones extraordinarias*

País	*Causa*	*Plazo de la convocatoria*	*Fecha de elecciones*
Brasil	Vacancia absoluta en la Presidencia	—	90 días después de producida la vacancia
Cuba	Vacancia de un diputado nacional	90 días antes de las elecciones	—
	Vacancia de un delegado provincial	—	
	Vacancia de un delegado municipal		Hasta 60 días después de la declaración de vacancia
		Hasta 45 días después de la constitución de la Comisión Electoral	—
Chile	Imposibilidad de que el presidente electo tome posesión al quedar inhabilitado, declarándolo el Senado.	Dentro de 10 días siguientes al acuerdo del Senado	Entre los 45 y los 60 días posteriores al acuerdo del Senado
	Vacancia absoluta en la Presidencia en el plazo previsto	Dentro de los 10 primeros días del mandato del vicepresidente sustituto	90 días después de la convocatoria
Ecuador	No realización en una circunscripción territorial de la elección	—	Dentro de los 10 días posteriores a aquel en que había de celebrarse la elección
El Salvador	Imposibilidad de celebrar la segunda vuelta de una elección presidencial	15 días antes, al menos, de la fecha de los comicios	No después de los 30 días ulteriores a la fecha en que hubiere debido celebrarse la elección
	Imposibilidad de celebrar las primeras elecciones presidenciales previstas por la Constitución	—	A consideración de la Asamblea Constituyente
Guatemala	Declaración de nulidad de una elección	Dentro de los 15 días posteriores a la declaratoria de nulidad	Dentro de los 60 días posteriores a la convocatoria
Honduras	Imposibilidad de realizar las elecciones o declaración de nulidad	—	Hasta tres semanas después de la fecha de las elecciones imposi-

CUADRO XXI.10. *Circunstancias caracterizadoras... (conclusión)*

País	*Causa*	*Plazo de la convocatoria*	*Fecha de elecciones*
	de una o varias mesas, con posible afectación del resultado electoral final		bilitadas o de la declaración de nulidad
	No declaración formal de la elección del presidente	Dentro de los 15 días subsiguientes	Entre los cuatro y seis meses posteriores a la convocatoria
México	Vacancia absoluta de la Presidencia	Dentro de los 10 días posteriores al de designación de un presidente interino	Entre los 14 y los 18 meses posteriores a la convocatoria
	Declaración de nulidad de una elección o inelegibilidad de los electos	Dentro de los 45 días posteriores al término del proceso electoral	—
	Vacancia de miembros del Congreso	Dentro de los 30 siguientes a la vacante	Dentro de los 90 días siguientes
Panamá	Vacancia absoluta de la Presidencia	Dentro de los ocho días posteriores a la asunción del cargo de ministro encargado de la Presidencia	Dentro de los cuatro meses siguientes a la convocatoria
Perú	Vacancia absoluta de la Presidencia	Régimen idéntico al de las elecciones ordinarias	Régimen idéntico al de las elecciones ordinarias
	Nulidad total de las elecciones	—	En los 90 días posteriores
	Disolución del Congreso	—	Dentro de los cuatro meses sucesivos a la disolución
República Dominicana	Declaración de nulidad	Dentro de los cinco días posteriores	Dentro de los 30 días posteriores a la elección anulada
Uruguay	Declaración de nulidad	—	El segundo domingo siguiente a la fecha de la declaración de la nulidad
Venezuela	Vacancia en la Presidencia	—	Dentro de los 30 días
	Disolución de la Asamblea Nacional en el caso del art. 240 constitucional	—	Dentro de los 60 días siguientes a la disolución

diere afectar el resultado final de la elección, entraña la repetición de la elección en el plazo de 30 días, previa publicación de la convocatoria electoral extraordinaria dentro de los cinco días siguientes al de la resolución de la Junta Electoral que, tras la anulación, disponga la elección extraordinaria, habiendo de dictar la Junta Central Electoral las disposiciones que fueren necesarias para que la nueva elección pueda llevarse a cabo. Por último, en México, en los supuestos de vacancia (tanto en la Presidencia de la República como de miembros de las dos cámaras del Congreso de la Unión), se compagina el establecimiento de un plazo para la convocatoria electoral con la concreción de un marco temporal dentro del cual se ha de celebrar la elección, lo que no sucede en el supuesto de nulidad de una elección, en el que sólo se prevé el momento de la convocatoria.

En un segundo grupo de países, el ordenamiento electoral se limita a establecer la necesidad de que la convocatoria se lleve a cabo en un determinado momento, no precisándose, sin embargo, el momento en que ha de tener lugar la elección. Es el caso de Cuba (en los supuestos de vacancia de un diputado nacional o de un delegado municipal), donde, cuando la convocatoria corresponde al Consejo de Estado (primer supuesto), la convocatoria ha de formalizarse, como mínimo, 90 días antes de las elecciones, mientras que cuando corresponde a la Comisión Electoral de Circunscripción (vacancia de un delegado a la Asamblea Municipal), la convocatoria debe ser formalizada dentro de los 45 días siguientes a la constitución de la Comisión Electoral. También cabría ubicar en este segundo grupo a México, aunque en el supuesto particularizado de declaración de nulidad de una elección o de la inelegibilidad de los electos, supuesto en el que se dispone que la convocatoria electoral tenga lugar dentro de los 45 días posteriores al proceso electoral.

En un último grupo nos encontramos con aquellos países en los que el ordenamiento electoral se limita a fijar la fecha en la que han de celebrarse las elecciones extraordinarias, ya sea con absoluta precisión, o lo que es más común, dentro de un determinado marco temporal. Éste es el caso de Brasil (en el caso de vacancia absoluta de la presidencia), de Ecuador (no realización en una determinada circunscripción de la elección), de El Salvador (imposibilidad de celebrar las primeras elecciones presidenciales que consideraba su Constitución), de Honduras (imposibilidad de realizar las elecciones o declaración de nulidad de mesas electorales con posible trascendencia sobre el resultado final), de Perú (en los supuestos de nulidad total de los comicios o de disolución presidencial del Congreso), de Uruguay (declaración de nulidad de la elección) y de Venezuela (vacancia en la Pre-

sidencia o disolución de la Asamblea Nacional en el caso del artículo 240 de la Constitución). Los periodos temporales en los que se fija la realización de las nuevas elecciones son muy dispares, lo que a su vez se explica por la propia diversidad de los supuestos desencadenantes de la elección, pero incluso en supuestos semejantes (como el de la disolución del Congreso), la disparidad temporal es notable: en Perú la elección ha de llevarse a cabo dentro de los cuatro meses siguientes, mientras que en Venezuela ha de realizarse en los 60 días, posteriores. Algo similar puede decirse respecto del supuesto de vacancia en la Presidencia: mientras en Brasil la elección ha de tener lugar 90 días después de producida la vacancia, en Venezuela ese plazo se reduce a tan sólo 60 días. Como es obvio, los plazos más reducidos se circunscriben al caso de no realización de los comicios: en Ecuador, en los 10 días posteriores ha de tener lugar la nueva elección, mientras que en Honduras ese margen se alarga ligeramente, hasta las tres semanas subsiguientes. La divergencia temporal también se encuentra cuando la causa desencadenante de la nueva elección es la declaración de nulidad de las elecciones: mientras en Perú las elecciones han de tener lugar en los 90 días subsiguientes, en Uruguay, las mismas han de celebrarse el segundo domingo siguiente a la fecha de la declaratoria de nulidad; aquí, sin embargo, conviene efectuar una precisión de interés: en Perú, la única nulidad desencadenante de un nuevo proceso electoral es la nulidad total, mientras que en el caso uruguayo hay que entender que la nulidad a que se está haciendo referencia es una nulidad parcial.

Al margen de los grupos de países anteriores podríamos ubicar a Colombia en un supuesto muy particular: el de una grave perturbación del orden público que imposibilite el desarrollo de las votaciones, lo que lógicamente exige de un aplazamiento de las mismas, en cuyo caso se ha de comunicar a la Registraduría Nacional y al público (a la opinión pública), con un mes de antelación por lo menos, la nueva fecha en que la jornada electoral ha de desarrollarse. El único plazo temporal al que aquí se alude nada tiene que ver, en rigor, ni con la convocatoria propiamente dicha, ni tampoco con el momento de celebración de la jornada electoral.

4. Reflexión final

Una reflexión final sobre esta materia, por fuerza, debe incidir sobre el hecho de que aunque la misma ha sido objeto, por lo general, de una orde-

nación normativa que responde, por lo menos en el ámbito formal, a los esquemas garantistas inexcusables en orden a que pueda hablarse de unas auténticas elecciones democráticas, existen en algunos países ciertas lagunas que no dejan de suscitar alguna preocupación, y que, a nuestro juicio, exigirían de una adecuada respuesta en sede legislativa. Atañen, especialmente, al momento de la convocatoria y a las formalidades de que la misma se ha de revestir. A este respecto, conviene decir que debiera ser inexcusable la previsión del exacto lapso de tiempo que ha de mediar entre la convocatoria y la celebración de los comicios, y asimismo, convendría precisar los contenidos mínimos de todo decreto de convocatoria; con más razón aún, habría de preverse la ineludibilidad de la publicidad de la convocatoria, mediante una u otra fórmula, de una convocatoria electoral, no en todos los países prevista, aunque seamos conscientes de que en la sociedad de la comunicación parece difícil que un acontecimiento de la trascendencia de una convocatoria electoral pueda pasar desapercibido.

En cuanto a las elecciones extraordinarias, la pluralidad de instancias legitimadas para su convocatoria en un mismo país, algo, como se ha podido ver, bastante extendido, aunque pueda encontrar una explicación en el hecho de la disparidad de supuestos desencadenantes de los comicios, no deja de presentar, a nuestro juicio, notables disfuncionalidades. Sería deseable una cierta unificación en este punto, y más de desear aún, en nuestra opinión, que la convocatoria pasare a ser una facultad de los órganos titulares de la justicia o administración electoral.

De igual forma, no parece razonable que en algunos países nada señale la legislación electoral acerca de lo que ha de acontecer en caso de vacancia en un cargo representativo, Y sería deseable, por último, que también en estos supuestos se regulasen en detalle las circunstancias que han de caracterizar la convocatoria electoral: momento en que ésta debe hacerse, contabilizado a partir del hecho desencadenante de la llamada extraordinaria a las urnas, autoridad que ha de formalizar la convocatoria, plazo que ha de mediar entre la convocatoria y los comicios, etcétera.

XXII. LAS CANDIDATURAS ELECTORALES

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

1. INTRODUCCIÓN

Las candidaturas electorales pueden ser consideradas como el *prius* necesario para que haya elección, pues vienen a ser algo así como la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse. Tal y como las define Nohlen, las candidaturas son las ofertas políticas diferenciadas entre las que han de decidir los electores.

Las regulaciones técnicas de las candidaturas inciden con claridad en la formación de las preferencias de los electores y, por consiguiente, en los resultados electorales. A este respecto, conviene recordar que la doctrina ha puesto tradicionalmente de relieve la trascendencia de la forma de las candidaturas sobre la conformación de la voluntad popular.

Muy diversos son los aspectos que deben ser abordados a la hora de hacer un análisis en profundidad de las candidaturas. Sucesivamente, nos ocupamos de los siguientes: plazo para la presentación de las candidaturas; autoridad ante la que ha de formalizarse la presentación; instancias legitimadas para la designación de los candidatos y ulterior presentación de las candidaturas; formalidades exigidas para la presentación de una candidatura; forma, características y requisitos de las candidaturas; modificaciones de las candidaturas; calificación de las candidaturas; régimen de los recursos; proclamación de las candidaturas y, por ultimo, incidencias extraordinarias sobre las candidaturas. Junto a estos aspectos sustantivos, no deja de tener cierto interés el rango normativo de la ordenación, del que también nos ocupamos siquiera sea brevemente. Como es lógico, dentro de cada una de estas cuestiones, a su vez, pueden diferenciarse un sinnúmero de aspectos de interés, a los que nos iremos refiriendo en cada cuestión concreta.

La cuestión de las candidaturas electorales ha ocupado, y ocupa, un lugar central en el proceso democratizador que se ha expandido por toda América Latina a lo largo, prácticamente, del último cuarto de siglo. Y en

este contexto histórico encuentran su lógica las sucesivas reformas constitucionales y legales que han incidido sobre esta materia, de las que bien podría ser considerado un ejemplo paradigmático en el último decenio el progresivo fortalecimiento del acceso de la mujer a los cargos representativos, lo que se trata de lograr a través de cláusulas legales que fijan cuotas de género en las candidaturas electorales. A ello habría que añadir la progresiva apertura del espectro de instancias legitimadas para la designación y ulterior presentación de candidaturas electorales con vistas a su participación en la lid electoral, con el progresivo abandono del monopolio partidista. En cualquier caso, creemos hallarnos en presencia de una materia cuya ordenación sigue estando abierta y es susceptible de permanente evolución.

2. Rango normativo de su ordenación

El primer punto en el que hemos de centrar nuestra atención es el de las fuentes jurídicas ordenadoras de la materia, presentando cierto interés el análisis de la medida en que las constituciones consideran aspectos directa o indirectamente relacionados con las candidaturas electorales (véase el cuadro XXII.1).

El primer rasgo destacable es el elevado número de constituciones (casi las de todos los países, con algunas puntuales excepciones: Cuba, Guatemala, Honduras y Nicaragua) que se hacen eco, de una u otra forma, de diferentes aspectos atinentes a la materia de las candidaturas electorales. Los aspectos incluidos en el orden constitucional son dispares.

Una de las cuestiones de mayor relevancia es la de la aceptación o rechazo de un monopolio partidista en la presentación de las candidaturas. La Constitución de El Salvador, implícitamente, se decanta por tal monopolio. En otras normas supremas el monopolio se circunscribe a unas determinadas elecciones: en Panamá, las elecciones generales, pues en las municipales quiebra ese monopolio de los partidos; en Brasil, en las candidaturas a presidente y vicepresidente de la República. Peculiar es la norma que al efecto se acoge en la Constitución de la República Dominicana: una suerte de derecho de presentación por los partidos de candidatos en los supuestos de vacantes de diputados o senadores (el organismo superior del partido que postuló al congresista cuyo cargo representativo ha quedado vacante, puede presentar una terna de candidatos de entre los que la Cámara correspondiente ha de escoger al sustituto). En una posición

contrapuesta se sitúan las constituciones de Colombia, Chile y Ecuador. Mientras la primera reconoce el derecho de presentación de candidaturas no sólo a los partidos, sino también a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, la Constitución de Chile, de modo más rotundo, sitúa en un plano de absoluta igualdad a los partidos políticos y a los independientes en la presentación de candidaturas, rechazando de modo expreso todo monopolio partidista en la participación ciudadana. A su vez, la Constitución ecuatoriana de 1998, dando un giro radical respecto de lo establecido al efecto por la Carta de 1993, reconoce la posibilidad de que no sólo los partidos presenten candidatos, habilitando a ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos para que se postulen como candidatos.

No faltan otro tipo de previsiones constitucionales en relación con las candidaturas. Así, desde luego sin ánimo exhaustivo, la Constitución de Argentina, tras la importante reforma de 1994, ha venido a exigir una igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos, elevando de esta forma al máximo grado normativo lo que con anterioridad era un principio más puntual recogido por la legislación electoral. Similar giro hace suyo la Constitución de Ecuador, en cuya Disposición Transitoria 17ª se reconoce a las mujeres una participación mínima de 20% en las listas de elecciones pluripersonales, así como la totalidad de derechos y garantías consagrados en las leyes y tratados internacionales vigentes. Y la Constitución de Costa Rica exige (lo que también se considera de uno u otro modo en diferentes constituciones) que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República de un partido figuren en una misma nómina o candidatura.

En otro grupo de países, más reducido que el anterior (Cuba, Guatemala, Honduras y Paraguay), las constituciones ignoran cuanto se refiere a las candidaturas electorales.

Al margen ya de las normas constitucionales, la materia que nos ocupa es objeto de regulación en la Ley o Código Electoral de cada país, que, por lo general, le dedica un título o capítulo específico, quizá con la sola salvedad de Argentina, donde el Código Electoral Nacional regula las candidaturas electorales de modo un tanto fragmentario, dispersando las normas atinentes a aquéllas a lo largo de su articulado. Otro punto destacable es que las leyes electorales de Costa Rica y Honduras abordan la ordenación de la materia dentro de un título dedicado a los partidos políticos (aunque en Honduras también se dedica a las candidaturas un capítulo de otro título), mientras que en Uruguay, la Ley de Elecciones regula en un mismo ca-

CUADRO XXII.1. *Rango normativo de la ordenación de las candidaturas electorales*

País	*Constitución*	*Ley/código electoral*	*Otras normas relevantes*
Argentina	Exigencia de una igualdad real de oportunidades de mujeres y varones. Garantía de la competencia partidista para la postulación de candidaturas.	Ordenación dispersa en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945).	Ley Orgánica de los Partidos Políticos, de 27 de agosto de 1982.
Bolivia	Disposiciones referentes al derecho a postular candidatos	Un capítulo y otras normas del Código Electoral (Ley 1984), modificado por la Ley 2282, de 2001.	Ley 1983, de Partidos Políticos, de 25 de junio de 1999.
Brasil	Disposiciones fragmentarias	Un capítulo de la Ley 4737, de 1965, del Código Electoral.	Ley 9096, de Partidos Políticos, de 1995.
		Ley 9504, de 1997, que establece normas para las elecciones.	Ley complementaria 64, de 1990, sobre causas de inelegibilidad.
Colombia	Disposiciones referentes al derecho a postular candidatos.	Un título del Decreto 2241, de 1986, del Código Electoral.	Ley 130, de 1994, de estatuto básico de los partidos y movimientos políticos.
Costa Rica	Disposiciones referentes a las candidaturas presidenciales.	En el título relativo a los partidos políticos de la Ley 1536, Código Electoral.	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (Ley 3504)
Cuba	—	Dos títulos de la Ley 72, de 1992, Ley Electoral.	—
Chile	Disposiciones referentes al derecho a postular candidatos.	Cuatro capítulos de la Ley Orgánica Constitucional 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios.	Ley Orgánica 18.460, del Tribunal Calificador de Elecciones, de 1985 Ley Orgánica Constitucional 18.603, de los partidos políticos, de 1987

Ecuador	Disposiciones referentes al derecho a postular candidatos, a los partidos y a la participación de la mujer en las listas de candidatos.	Un capítulo de la Ley 59, de 1986, Ley de Elecciones, modificada por la Ley 2000-1, de marzo de 2000.	Reglamento General a la Ley de Elecciones, de 2000. Ley de Partidos Políticos, de 2000.
El Salvador	Disposición referente a los partidos, considerados como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo.	Un título del Decreto de la Asamblea Legislativa 417, de Código Electoral.	—
Guatemala	—	Un capítulo de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobada por Decreto-Ley 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente.	Reglamento de la Ley Electoral, aprobado por Acuerdo 181-87, del Tribunal Supremo Electoral.
Honduras	—	En el título relativo a los partidos y en un capítulo de otro título de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto 53, de 1981, de la Asamblea Nacional Constituyente).	—
México	Disposiciones referentes al derecho a postular candidatos y a la forma de las candidaturas.	Un capítulo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ley general de medios de impugnación.
Nicaragua	—	Un título de la Ley 43, de 1988, Ley Electoral.	—
Panamá	Disposición referente al derecho a postular candidatos por los partidos.	Cinco capítulos del Código Electoral de 1993.	—

CUADRO XXII.1. *Rango normativo de la ordenación de las candidaturas electorales (conclusión)*

País	*Constitución*	*Ley/código electoral*	*Otras normas relevantes*
Paraguay	—	Dos capítulos de la Ley 834, de 1996, del Código Electoral.	Ley 635, de 1995, Reglamentaria de la Justicia Electoral.
Perú	Disposición referente a la nómina presidencial y a las instancias legitimadas para la participación política.	Un título de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26.859, de 1997).	Ley 28.094, de 2003, de Partidos Políticos.
República Dominicana	Habilitación de la Junta Central Electoral para la fiscalización de las convenciones celebradas por los partidos para el nombramiento de sus candidatos.	Un título de la Ley Electoral (Ley 275-97, de 21 de diciembre de 1997).	—
Uruguay	Disposiciones referentes a la forma de las candidaturas	Un capítulo de la Ley de Elecciones (Ley 7812, de 1925), modificada, entre otras, por las Leyes 17.113, de 1999, y 17.239, de 2000.	Ley 17.063, de Elecciones internas de los partidos, de 1998. Decreto de la Corte Electoral de Reglamentación de las elecciones internas de los partidos, de 1998.
Venezuela	Disposición referente a la postulación de candidaturas.	Un capítulo de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política.	Ley Orgánica del Poder Electoral, de 2002.
		Estatuto Electoral del Poder Público, aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2000.	Resolución del Consejo Nacional Electoral de 25 de septiembre de 2003 (Normas sobre referéndum revocatorios de mandatos de cargos de elección popular)

pítulo, al mismo tiempo, cuanto atañe al registro de los partidos políticos y de las listas de candidatos.

En buen número de los países estudiados (la gran mayoría de ellos, como muestra el cuadro XXII.1) es necesario acudir a otros textos legales para captar en su integridad el marco normativo de las candidaturas electorales. A su vez, en dos países (Brasil y Venezuela), el Código Electoral (en Venezuela, la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política), en ambos casos anterior a la vigente Constitución, se solapa, si es que no claramente (en Venezuela al menos) colisiona, con otra norma legal análoga (la Ley 9504, que establece reglas para las elecciones en Brasil, y el Estatuto Electoral del Poder Público venezolano) que, sin embargo, no ha derogado la legislación electoral anterior.

3. Plazo para la presentación de candidaturas

Al abordar la cuestión del plazo dentro del cual se han de presentar las candidaturas, se impone atender tres aspectos diferentes: el carácter único o variable de dicho plazo, el momento de apertura del periodo de presentación de las candidaturas y, por último, el momento de cierre de dicho período. Presenta también interés atender a la existencia, en su caso, de trámites previos a la presentación de las candidaturas y a los plazos para llevar a cabo los mismos. Como es obvio, de resultas de la concreción de los distintos momentos, de apertura y cierre particularmente, estaremos captando la duración más o menos dilatada del periodo de presentación de candidaturas (véase al respecto el cuadro XXII.2).

De los 19 países examinados, excluyendo a Cuba por las particularidades de su sistema, nos encontramos con que en nueve de ellos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), la mitad, el plazo para la presentación de candidaturas es único. En Paraguay, aunque el plazo parece ser el mismo para todo tipo de elecciones, lo cierto es que el Código Electoral, con cierta ambigüedad, abre la posibilidad de fijar un plazo dispar, como excepción a la regla general, en ciertos supuestos; de allí que, en rigor, no pueda situarse en condiciones de absoluta identidad junto al bloque anterior de países.

En los siete países restantes (exclusión hecha de Nicaragua, cuya legislación electoral no considera los momentos de apertura y de cierre de la etapa electoral de la presentación de candidaturas) la normativa electoral

se inclina por un plazo variable. La mutabilidad del mismo depende del tipo de elección en todos los casos, salvo en Guatemala, donde el momento de cierre del periodo de presentación de candidaturas difiere en función del sujeto postulante (partidos políticos o comités cívicos electorales).

La divergencia del plazo que nos ocupa se circunscribe en cinco de los siete países (Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú y Uruguay) al momento del cierre del periodo de presentación de candidaturas. En los dos restantes países (El Salvador y México), la disparidad afecta tanto al momento de apertura como al de cierre.

Otra cuestión de interés es la relativa a la necesidad de cumplimentar ciertos trámites previos a la presentación de las candidaturas, a cuyo efecto se prevén plazos específicos para la formalización o realización de dichos trámites. En Bolivia, la decisión de participar en los comicios requiere de una comunicación a la Corte Nacional Electoral que ha de producirse hasta 120 días antes del de la elección. En Argentina, la Ley 23.298, Orgánica de los Partidos Políticos, exige que con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios sancionen una plataforma electoral o ratifiquen la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o las bases de acción política, aunque al efecto no se marque ningún plazo. En otros varios países la legislación electoral señala, con mayor o menor detalle según los casos, los procedimientos que los partidos han de seguir (por lo general a través de elecciones internas) para la selección de sus candidatos. Particularísima relevancia tiene este proceso en Uruguay. Sin embargo, de todo lo relativo a la selección democrática de las candidaturas en cada partido nos ocuparemos en un momento posterior.

Si atendemos ahora al momento de apertura del periodo de presentación de candidaturas, constataremos que en la mayoría de los países tal momento coincide con la publicación de la convocatoria; en unos casos la normativa electoral acoge de modo expreso esa determinación (así en Argentina, Costa Rica y Paraguay), mientras que en otros, aunque formalmente no está precisado, hay que sobreentender por los propios enunciados legales que el periodo en cuestión se abre con la convocatoria (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y la República Dominicana), lo que en el caso de los tres últimos países no deja lugar a duda. A estos países habría que añadir otros tres: El Salvador, Guatemala y Honduras, en los que la presentación de candidaturas se posibilita al día siguiente de la convocatoria electoral, aunque en el caso de El Salvador tal previsión sólo rige en relación con las elecciones presidenciales y parlamentarias, ya que respecto de las

CUADRO XXII.2. *Plazo para la presentación de candidaturas*

País	*Tipo de elecciones*	*Momento de apertura*	*Momento de cierre, en relación con la fecha de las elecciones*	*Periodo para la presentación de candidatos*
Argentina	Todas las elecciones	Convocatoria electoral	50 días	40 días al menos
Bolivia	Presidenciales	No especificado	100 días	80 días como máximo
	Parlamentarias	No especificado	100 días	80 días como máximo
	municipales	No especificado	90 días	60 días como máximo
Brasil	Todas las elecciones	Seis meses antes de las elecciones	El 5 de julio del año electoral (unos 90 días antes)	Alrededor de tres meses
Colombia	Presidenciales	No especificado	Alrededor de dos meses[a]	—
	Parlamentarias	No especificado	Alrededor de un mes y medio	—
	Regionales y municipales	No especificado	55 días	—
Costa Rica	Todas las elecciones	Convocatoria electoral	3 meses y 15 días	Entre 15 y 20 días
Chile	Presidenciales	No especificado	90 días[b]	—
	Parlamentarias	No especificado	90 días	—

[a] En Colombia, el Código Electoral, inicialmente, y con posterioridad la Ley 96, de 1985, determinaron que el término para la inscripción de candidatos a las distintas corporaciones de elección popular vencía a las seis de la tarde del primer martes de febrero del respectivo año electoral (la elección se ha de realizar el segundo domingo de marzo). Para las candidaturas presidenciales, el plazo llega hasta las seis de la tarde del último lunes del correspondiente mes de abril (la elección, según el Código Electoral, ha de tener lugar el último domingo de mayo). Finalmente, la Ley de 31 de agosto de 1994 dispone que las elecciones departamentales y municipales se realizarán el último domingo del mes de octubre, venciendo la inscripción de candidaturas 55 días antes de la respectiva elección.

[b] En el caso de elecciones presidenciales extraordinarias, motivadas por la inhabilitación del presidente electo, que le impidiere tomar posesión del cargo, o por vacancia en la Presidencia faltando dos años o más para la próxima elección general de parlamentarios, hasta el décimo día siguiente al acuerdo del Senado constatatorio de la inhabilitación o a la convocatoria del vicepresidente, respectivamente.

CUADRO XXII.2. *Plazo para la presentación de candidaturas (conclusión)*

País	*Tipo de elecciones*	*Momento de apertura*	*Momento de cierre, en relación con la fecha de las elecciones*	*Periodo para la presentación de candidatos*
Ecuador	Todas las elecciones	Convocatoria electoral	90 días	30 días
El Salvador	Presidenciales y parlamentarias	Un día después de la convocatoria	60 días	Dos meses al menos
	Municipales	Un día después de la instalación de las Juntas Electorales Departamentales	50 días	Algo más de dos meses
Guatemala	Todas las elecciones	Un día después de la convocatoria	Partidos políticos: 60 días	60 días
			Comités cívicos electorales: 90 días	30 días
Honduras	Todas las elecciones	Un día después de la convocatoria	45 días	4 meses y medio
México[c]	Presidenciales	1 de enero del año electoral	15 de enero	15 días
	De senadores a elegir por mayoría relativa	15 de marzo del año electoral	30 de marzo	15 días
	De senadores a elegir por representación proporcional	1 de abril del año electoral	15 de abril	15 días
	De diputados a elegir por mayoría relativa	1 de abril del año electoral	15 de abril	15 días
	De diputados a elegir por representación proporcional	15 de abril del año electoral	30 de abril	15 días

[c] En México, todas las elecciones se celebran el primer domingo de julio del año electoral.

Nicaragua	Todas las elecciones	No especificado[d]	No especificado[d]	—
Panamá	Todas las elecciones	4 meses antes de las elecciones	3 meses	1 mes
Paraguay	Todas las elecciones	Convocatoria electoral	Dentro de los 4 meses siguientes a la convocatoria[e]	4 meses
Perú	Presidenciales	Convocatoria electoral	90 días	Entre 30 y 60 días, en función del momento de la convocatoria
	Parlamentarias	Convocatoria electoral	60 días	Entre 60 y 90 días, según el momento de la convocatoria
República Dominicana	Todas las elecciones	Convocatoria electoral	60 días[f]	—
Uruguay	Presidenciales Municipales (intendentes)	En 1999, la Corte Electoral fijó el 25 de abril para las elecciones internas de los partidos, a fin de seleccionar la candidatura presidencial única	Antes del 31 de julio del año electoral (las elecciones se celebran el último domingo de octubre) los partidos deben registrar su fórmula única para la Presidencia	—
		—	Antes del 1 de marzo del año electoral (las elecciones se celebran el 2° domingo de mayo) los partidos han de registrar sus candidaturas	—
Venezuela	Todas las elecciones	120 días antes de las elecciones	100 días antes de las elecciones	20 días

[d] En Nicaragua la Ley Electoral habilita al Consejo Supremo Electoral para que fije, dentro del calendario electoral, el periodo hábil para la inscripción de candidatos.

[e] Si la Constitución determinara un plazo menor, hasta 30 días antes de las elecciones.

[f] En los casos de elecciones extraordinarias, el momento final para la presentación de candidaturas será determinado por la Junta Central Electoral.

municipales, el momento de inicio de la presentación de candidaturas es el día siguiente de la instalación de las juntas electorales departamentales.

Con distintas variantes, Brasil, Panamá y Venezuela se acomodan a un modelo diferente, basado en la concreción de la fecha de apertura de la fase de presentación de candidaturas en función del momento de celebración de los comicios y de la necesidad de dejar un lapso mayor o menor entre el inicio de aquella fase y el día de la jornada electoral. Así, en Brasil se imposibilita la admisión de candidaturas con anterioridad a los seis meses previos a los comicios (art. 87 del Código Electoral); en Panamá se prevé que la presentación de candidaturas se inicie con la apertura del proceso electoral, lo que se produce cuatro meses antes de los comicios, y en Venezuela, la Ley Orgánica de Sufragio dispone que las postulaciones se harán en el lapso comprendido entre los 120 y los 100 días anteriores a la fecha de las elecciones.

México se acomoda a una fórmula legal muy diferente, que lo sitúa al margen de los anteriores y consiste en la concreción de una fecha exactamente determinada (que varía en función del cargo representativo a elegir y del sistema por el que se ha de elegir), fechas que corresponden al año de los comicios (véase el cuadro XXII.2).

En cuanto a Nicaragua, señalamos anteriormente que la legislación electoral no considera los momentos de apertura y cierre de la presentación de candidaturas; y es así por cuanto que la Ley Electoral habilita al Consejo Supremo Electoral para que precise tales momentos, lo que de algún modo viene a presuponer otra modalidad particularizada.

Centrándonos finalmente en el momento de cierre de la fase de que venimos ocupándonos, el modelo más común es el de fijar el término de esta etapa en función del momento de celebración de los comicios, de modo que reste un plazo más o menos dilatado entre el cierre y la jornada electoral, plazo que oscila desde los 45 días de Honduras o los 50 de Argentina o de El Salvador (en las elecciones municipales) hasta los 100 de Bolivia o de Venezuela, o los 90 de Chile (tras la reforma llevada a cabo por la Ley 19.884, de agosto de 2003, pues con anterioridad ese plazo era muy superior: de 120 o 150 días, según el tipo de elecciones). Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela se ubican dentro de este grupo

En un segundo bloque de países que incluye a Brasil, Colombia, México y Uruguay, se opta por precisar un día fijo del año electoral para efectos del cierre de esta fase de presentación de las candidaturas. En Uruguay se

llega a esta fórmula no mediante la identificación de un día de cierre, sino (lo que viene a ser igual) mediante la indicación de un día antes del cual los partidos han debido registrar sus postulaciones, lo que es tanto como señalar que el día inmediato anterior al indicado se cierra esta fase. Respecto de Colombia, esta fórmula se utiliza tan sólo en las presidenciales y parlamentarias, no en los comicios regionales ni en los municipales.

Paraguay se ubica fuera de los dos grupos de países anteriores, al fijarse el periodo de cierre en función del transcurso de un determinado lapso (cuatro meses) que se computa desde el mismo momento de la convocatoria electoral; bien es verdad que, alternativamente, para los casos en que la Constitución determinara un plazo menor, es decir, un plazo que desde la convocatoria a los comicios fuese inferior a los cuatro meses, se establece que el cierre del periodo de presentación de candidaturas habrá de llevarse a cabo 30 días antes de los comicios.

Nos restaría Nicaragua, donde, como antes se dijo, será el Consejo Supremo Electoral el órgano que precise el momento de cierre.

Nos resta hacer una breve referencia al periodo a lo largo del cual se extiende la presentación de candidaturas, lapso que, como muestra el cuadro XXII.2, es notablemente variable según los países. Desde el corto periodo de 15 días que se fija en México, o los 20 días de Venezuela, hasta los cuatro meses y medio de Honduras, media una gama de periodos de lo más diversos que nos impiden que entresaquemos alguna pauta de carácter general.

4. Autoridad ante la que ha de formalizarse la presentación

La primera de las cuestiones que en este punto presenta interés discernir es la de si la autoridad ante la que se han de presentar las candidaturas es única, esto es, si es la misma en todo tipo de comicios, o si, por el contrario, es plural, esto es, si difiere en función normalmente del tipo de elección (véase el cuadro XXII.3).

La pauta más extendida en un amplio conjunto de once países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), es que la presentación de las candidaturas ha de hacerse ante instancias diferenciadas, en función de la modalidad de la elección o incluso, en algún caso (Uruguay), del tipo de circunscripción electoral, o en algún otro (México), de la propia moda-

CUADRO XXII.3. *Autoridad ante la que han de formalizarse las candidaturas*

País	*Cargos a elegir*	*Autoridad*
Argentina	Todos.	Jueces electorales.
Bolivia	Presidente/vicepresidente, senadores y diputados.	Corte Nacional Electoral.
	Alcaldes, concejales municipales y agentes cantonales.	Cortes departamentales electorales.
Brasil	Presidente/vicepresidente.	Tribunal superior electoral.
	Senadores, diputados federales, gobernadores y diputados estatales.	Tribunales regionales electorales.
	Concejales municipales, prefectos y jueces de paz.	Jueces electorales.
Colombia	Presidente.	Registrador nacional del estado civil.
	Senadores, miembros de la Cámara de Representantes, miembros de una asamblea departamental.	Delegados del Registrador nacional del estado civil.
	Alcaldes.	Delegados del Registrador nacional del estado civil.
	Concejales distritales o municipales.	Registradores distritales y municipales.
Costa Rica	Todos.	Registro Civil (órgano dependiente del Tribunal Supremo de Elecciones).
Chile	Todos.	Director o director regional del Servicio Electoral.
Ecuador	Presidente, diputados nacionales del Congreso.	Tribunal Supremo Electoral.
	Restantes cargos[a]	Tribunales electorales provinciales.
El Salvador	Presidente, diputados nacionales y al Parlamento Centroamericano.	Tribunal Supremo Electoral.
	Concejales municipales.	Juntas electorales departamentales.

[a] Diputados provinciales al Congreso Nacional. Alcaldes, presidentes de consejos municipales y consejeros provinciales.

CUADRO XXII.3. *Autoridad ante la que han de formalizarse... (conclusión)*

País	*Cargos a elegir*	*Autoridad*
Guatemala	Todos.	Registro de Ciudadanos (órgano dependiente del Tribunal Supremo Electoral).
Honduras	Todos.	Tribunal Nacional de Elecciones.
México	Presidente, diputados y senadores de elección por representación proporcional.	Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).
	Senadores de elección por el sistema de mayoría relativa.	Consejos locales del IFE en las respectivas entidades federativas.
	Diputados de elección por el sistema de mayoría relativa.	Consejos distritales del IFE.
Nicaragua	Todos.	Consejo Supremo Electoral.
Panamá	Presidente y vicepresidentes de la República.	Dirección General de Organización Electoral.
	Legisladores.	Dirección Provincial o Comarcal de Organización Electoral.
	Concejales y representantes de corregimientos.	Dirección General, Provincial o Comarcal de Organización Electoral.
Paraguay	Todos los cargos de representación nacional y departamental.	Tribunal Electoral de la Capital.
	Intendentes y concejales municipales.	Jueces electorales.
Perú	Cargos electivos de ámbito nacional.	Oficina Nacional de Procesos Electorales.
República Dominicana	Cargos congresionales. Cargos municipales.	Junta Central Electoral. Juntas electorales.
Uruguay	Cargos electivos en circunscripción nacional única.	Corte Electoral.
Venezuela	Presidente.	Consejo Nacional Electoral.
	Diputados nacionales y estatales. Gobernadores.	Juntas Regionales Electorales.
	Alcaldes y concejales.	Juntas municipales electorales.

lidad del sistema de representación (mayoritario o proporcional) por el que se ha de llevar a cabo la elección.

Un segundo bloque de países, seis en total (Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, si bien en este último, en relación con los procesos electorales que regula la Ley 26.859, Ley Orgánica de Elecciones) se ubican en la dirección contrapuesta: la formalización de la presentación de las candidaturas ante una misma autoridad, independientemente del tipo de comicios. Conviene, sin embargo, precisar que aunque en Argentina la autoridad ante la que han de formalizarse las candidaturas es, en todos los casos, la del juez electoral, en el supuesto de elección presidencial, la presentación de la llamada "fórmula de candidatos" se ha de realizar ante el juez federal con competencia electoral de la capital federal.

En una situación intermedia quedaría Chile, donde en principio la autoridad a que venimos refiriéndonos es única, el director del Servicio Electoral, si bien, allí donde exista director regional del Servicio Electoral, será esta autoridad ante la que habrá de formalizarse la presentación de la candidatura; consiguientemente, el primero sólo intervendrá allí donde no exista el segundo.

La cuestión de mayor interés reside, en la naturaleza, judicial o administrativa, de la autoridad ante la que han de formalizarse las candidaturas. Aquí, el bloque predominante es el de aquellos países, nueve en total (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), en los que la autoridad presenta la naturaleza propia de una autoridad jurisdiccional. Sin embargo, es preciso matizar. En el Salvador esa regla quiebra en las elecciones municipales, mientras que en Uruguay la Corte Electoral, órgano jurisdiccional, asume tal competencia en las elecciones de circunscripción nacional única, mientras que, por el contrario, en los restantes procesos electorales la competencia radica en otro tipo de órganos: las juntas electorales. En cierto modo, habría que asimilar a estos supuestos la República Dominicana. La Junta Central Electoral, pese a su nombre, presenta la naturaleza propia de un órgano jurisdiccional. No tan nítida es la naturaleza de las juntas electorales (que intervienen en los procesos electorales municipales), que por sus rasgos, a nuestro juicio, serían más bien órganos administrativos, si bien la ley les atribuye ciertamente funciones que bien podrían tildarse de carácter jurisdiccional.

El segundo bloque de países, ocho en total, exclusión hecha de Cuba, se acomoda más bien al modelo de órgano administrativo técnicamente especializado en materia electoral. En algunos casos, el carácter adminis-

trativo es inequívoco, como acontece con el director del Servicio Electoral en Chile. También lo es en otros, como México, Costa Rica y Guatemala, si bien el Registro Civil y el Registro de Ciudadanos —los órganos que intervienen, respectivamente, en cada uno de los dos últimos países— se encuentran en situación de dependencia inmediata del Tribunal Supremo de Elecciones en un caso, y del Tribunal Supremo Electoral, en el otro, esto es, de los órganos superiores de la justicia electoral. Algo análogo puede decirse de Panamá, donde los llamados "memoriales de postulación" han de presentarse ante las direcciones General, Provinciales o Comarcales de Organización Electoral, que, pese a su estrecha vinculación con el Tribunal Electoral, son órganos administrativos. Mayores dificultades de catalogación puede ofrecernos el registrador nacional del estado civil en Colombia, nombrado por el Consejo Nacional Electoral, órgano que aunque constitucionalmente está al margen de la llamada "rama judicial", ha de quedar integrado por personas que reúnan las calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema, precisamente las mismas que se requieren para acceder al cargo de registrador nacional del estado civil, si bien es evidente que en el caso de esta última autoridad no nos encontramos ante una autoridad jurisdiccional. Similares reflexiones suscita la Junta Electoral Central paraguaya y el Consejo Nacional Electoral venezolano, pues aunque éste aparezca constitucionalmente como el órgano rector del Poder Electoral y ejerza sus funciones con plena independencia de las restantes ramas del poder público (art. 7° de la Ley Orgánica del Poder Electoral), lo cierto es que en modo alguno puede calificarse como órgano jurisdiccional. Por último, en Perú, aunque no cabe duda del carácter administrativo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a la que se le encomienda recepcionar las solicitudes de inscripción de candidatos en procesos electorales de ámbito nacional, su función es meramente receptora de la documentación, con el sólo añadido de la facultad de informar respecto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos, tras lo que debe proceder a remitir al Jurado Nacional de Elecciones, órgano jurisdiccional, las solicitudes recibidas.

5. Instancias legitimadas para la designación de candidaturas y ulterior presentación de las mismas

Quizá sea ésta la cuestión de mayor relevancia en relación con la problemática de las candidaturas electorales. Y desde luego es uno de los temas

más sujetos a permanente debate político. El núcleo del problema es el de si debe reservarse a los partidos políticos formalmente constituidos el monopolio de la presentación de candidaturas o, por el contrario, debe posibilitarse que otras instancias políticas o sociales, incluso grupos de ciudadanos, presenten candidaturas en ciertas condiciones de igualdad con los partidos, orientación esta última que, a nuestro juicio, está avanzando progresivamente. En estrecha conexión con el problema central anteriormente enunciado se sitúan otros aspectos problemáticos como los de la exigencia o inexigencia de afiliación partidista en las candidaturas postuladas por partidos, y el más conflictivo aún del otorgamiento de la titularidad de la representación al partido político, con la subsiguiente concreción legal de un auténtico mandato imperativo.

En los supuestos de inexistencia de monopolio partidista cobra particular interés la determinación de las instancias legitimadas para la presentación de candidaturas, como también el análisis de los requisitos exigidos a las mismas, normalmente un cierto apoyo popular.

Una manifestación del vínculo entre los partidos y el proceso político electoral la encontramos en las consecuencias jurídicas derivadas, en bastantes países, de la falta de participación del partido en uno o varios procesos electorales; también, en la obtención de resultados inferiores a los del umbral mínimo de votos que en ciertos países precisa la legislación electoral, e incluso, en ocasiones menos frecuentes, la propia Constitución.

No deja de tener interés asimismo la posibilidad de presentación de candidaturas por alianzas o coaliciones de partidos y los requisitos legalmente exigidos para ello.

Por último, algunos ordenamientos establecen exigencias respecto de los partidos para que puedan presentar candidatos en la lid electoral, tema que, desde luego, también encierra interés.

El equilibrio rige la relación entre los países que optan por un monopolio partidista en la presentación de candidaturas y los que se inclinan por un rechazo de tal régimen monopólico, si bien conviene adelantar desde ahora mismo que en el primer bloque de nueve países que, excepción hecha de Cuba, donde el pluralismo es inexistente, optan por el monopolio de los partidos (frente a los otros nueve que lo rechazan), es necesario hacer algunos matices de importancia que contribuyen, en algunos países, a relativizar un tanto el referido monopolio.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá, la regla general es la atribución a los partidos,

de modo exclusivo y excluyente, de la facultad de postulación de candidaturas. Sin embargo, dentro de este grupo de países, es necesario diferenciar dos subgrupos: el de aquellos países, cinco en total, en los que el monopolio no muestra fisuras, y el de los cuatro restantes, en los que de una u otra forma la regla precedente se ve sujeta a salvedades o matices (véase el cuadro XXII.4).

En el primer subgrupo nos encontramos con Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, países en los que sólo los partidos pueden presentar candidaturas.

Bolivia, Guatemala, México y Panamá integran el segundo subgrupo. En estos países, como acaba de indicarse, nos encontramos con excepciones o, por lo menos, matizaciones frente al principio general. Así, en Bolivia se admite la posibilidad de que agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país formen parte de frentes o coaliciones con partidos, si bien aquéllas no pueden presentar candidatos independientemente de los partidos, determinación legal que prácticamente se reproduce en México, donde una agrupación política nacional, previo acuerdo de participación en un proceso electoral con un partido político, puede (así creemos que puede inferirse del art. 34, del Cofipe) presentar candidaturas, si bien éstas han de ser registradas por el partido político. En los dos países restantes, la quiebra de la regla de monopolio por parte de los partidos se materializa en las elecciones de ámbito infranacional: en las elecciones municipales, en Guatemala (en las que los comités cívicos electorales pueden postular candidatos), o en las elecciones de concejales y de representantes de corregimientos, en Panamá.

En los otros nueve países no rige el principio de monopolio de los partidos en la presentación de candidaturas. Chile es el país arquetipo de esa orientación, ya que la Constitución considera expresamente en situación de absoluta igualdad a los independientes y a los partidos en lo que a la presentación de candidaturas atañe. También en Ecuador la Constitución de 1998, separándose de lo establecido por la anterior de 1993, reconoce el derecho de los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos a presentarse como candidatos, previsión que reproduce la Ley de Partidos y desarrolla el Reglamento General a la Ley de Elecciones. Sin una proclamación o reconocimiento constitucional tan inequívoco, también se sitúan en una línea similar Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las agrupaciones independientes, de ciudadanos o los grupos de electores, son las instancias habilitadas de ma-

CUADRO XXII.4. *Instancias legitimadas para la presentación de candidaturas*

Monopolio de los partidos políticos	*Reconocimiento de agrupaciones cívicas/candidaturas independientes*	*Reconocimiento legal de las alianzas o coaliciones electorales*
Argentina[a]	Colombia	Argentina
Bolivia[b]	Chile	Bolivia
Brasil[c]	Ecuador	Brasil[d]
Costa Rica	Honduras	Costa Rica
El Salvador[c]	Paraguay	Chile
Guatemala[e]	Perú	Ecuador
México	República Dominicana	El Salvador
Nicaragua	Uruguay[f]	Guatemala
Panamá[e]	Venezuela	Honduras
		México
		Nicaragua
		Panamá
		Paraguay
		Perú
		República Dominicana
		Venezuela

[a] Se permite explícitamente la candidatura de personas no afiliadas dentro de las listas de los partidos.

[b] Se posibilita que bajo la etiqueta partidista puedan presentar candidaturas las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país.

[c] Se requiere legalmente de modo expreso la afiliación partidista de todos los candidatos. Además, en Brasil, cuando un parlamentario cambia de partido, pierde su mandato.

[d] Aunque la Ley Orgánica de los partidos de 1971 prohibió las coaliciones electorales, la Ley 8713, de 1993, las posibilitó en los comicios de 1994.

[e] No rige el monopolio de los partidos en las elecciones subnacionales/municipales. No obstante, en Panamá se reconoce a los partidos, respecto de sus candidatos, un derecho de revocación de los mismos.

[f] Se considera lo que llama la ley "partidos accidentales", que no son sino agrupaciones que no habiendo cumplido los requisitos necesarios para constituirse en "partidos permanentes" durante el periodo establecido, lo hagan, por lo menos, 30 días antes de las elecciones, posibilitándoles la presentación de candidaturas, al igual que todas las agrupaciones de ciudadanos que en número no menor de 50 se presenten a las juntas electorales solicitando el registro de listas de candidatos.

nera más común para la presentación de candidaturas (así, en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela). Junto a ellas nos encontramos con los movimientos políticos (Colombia, Paraguay y Perú), con las agrupaciones políticas accidentales o partidos accidentales (República Dominicana y Uruguay, respectivamente), con las asociaciones de todo orden que resuelvan constituirse en movimientos sociales (Colombia), con los co-

mités cívicos electorales (en las elecciones municipales guatemaltecas) o, en fin, con las organizaciones políticas de alcance local, en Perú.

Un caso que no deja de resultar ciertamente peculiar, digno de ser destacado, es el de Honduras, país en el que, como ya se ha dicho, no rige el monopolio partidista en la presentación de candidaturas, pero en el que, además, encontramos una normativa verdaderamente peculiar en relación justamente con los partidos, al regularse con extrema minuciosidad la facultad de los movimientos, corrientes o tendencias intrapartidistas de solicitar en forma directa la inscripción de sus candidaturas por el Tribunal Nacional de Elecciones si, en el plazo legalmente establecido, el órgano partidista competente no hubiere enviado a aquél la solicitud pertinente. Esta previsión no es sino la resultante obligada del enorme protagonismo de los movimientos, corrientes o tendencias intrapartidistas en el proceso de selección de candidaturas en el seno del propio partido.

La cuestión de la exigencia o inexigencia de afiliación partidista respecto de los candidatos presentados por un partido contribuye a perfilar aún más el grado de monopolio de los partidos, o por lo menos, de preponderancia de las organizaciones partidistas. Circunscribiéndonos a los cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) en que, como ya vimos, rige sin fisura alguna el monopolio partidista, diremos que salvo en Argentina (donde se posibilita legalmente a los partidos que incluyan en sus candidaturas a ciudadanos sin afiliación partidista, siempre que tal posibilidad esté asimismo admitida en sus respectivas cartas orgánicas), en los restantes países no sólo los partidos son las únicas instancias legitimadas para la presentación de candidaturas, sino que también los candidatos que presenten han de estar afiliados a los propios partidos, no cabiendo, pues, entre los candidatos, los independientes. En Brasil, llega incluso a exigirse por la Ley 9096, de 1995, de Partidos Políticos, la afiliación al partido al menos un año antes de la fecha fijada para los comicios; sin ese requisito temporal no se puede ser candidato. Más aún, en Brasil y en Panamá (si bien en este último país, como se dijo, el monopolio partidista se rompe en las elecciones de concejales) se llega al extremo de establecer un auténtico mandato imperativo: en Brasil, al sancionar con la pérdida del mandato a aquellos representantes que abandonaren el partido bajo cuyas siglas hubieren sido elegidos, y con la separación temporal de la bancada (grupo parlamentario), con la consiguiente pérdida de todas las prerrogativas y funciones que le correspondieran de resultas de la representación, a aquellos parlamentarios que se opusieren a las directrices legítimamente

establecidas por los órganos del partido (ciertamente, en la práctica, esta regla tiene escasa relevancia); en Panamá, al constitucionalizarse la potestad de los partidos de revocar el mandato de los representantes parlamentarios que hayan postulado.

De la vinculación de los partidos con el proceso electoral dan buena muestra los efectos que algunos ordenamientos jurídicos hacen derivar de la no presentación de candidaturas en uno o varios comicios o durante un determinado periodo (véase el cuadro XXII.5). En una amplia mayoría de 11 países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) se acogen, con unos u otros matices, previsiones de este género, cuyo común denominador es la pérdida de la personalidad jurídica del partido cuando éste dejare de competir en una o varias elecciones, lo que se traduce, en unos casos, en la cancelación de su inscripción en el pertinente registro de partidos, y en otros, en la sanción jurídica de extinción del partido. En dos de los países mencionados (Argentina y Paraguay), el ordenamiento no estipula la pérdida de la personalidad jurídica, sino la caducidad del partido, que equivale a la pérdida de la personalidad política y le impide volver a concurrir en los comicios.

Otra consecuencia que se extrae por algunos ordenamientos de la no participación del partido en la lid electoral es de tipo económico: la restitución por el partido que no ha competido de la financiación recibida precisamente para participar en la competición electoral. Así, la Ley argentina 25.600, de Financiamiento de Partidos Políticos, de 2002, establece la obligación del partido o alianza que retirara sus candidatos, no presentándose a una elección, de restituir, en el término de los 60 días subsiguientes a la elección, el monto recibido en concepto de aporte para la campaña, exigencia cuya contravención se sanciona con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo tipo de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años, así como los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones.

De algún modo, en la vinculación de los partidos con el proceso electoral y también, y de resultas de ello, en la exigencia de una cierta representatividad de los partidos, hay que ver el origen de ciertas previsiones de la normativa electoral de algunos países que hacen derivar de la no obtención por la formación política de un umbral mínimo de votos la pérdida de su personalidad jurídica, como muestra el cuadro XXII.5, lo que se produce en la enorme mayoría de los países estudiados: en 15 de ellos, previsión que

se matiza en algunos casos mediante la exigencia alternativa de representación parlamentaria, supuesto en que se mantiene la inscripción del partido en el registro pertinente y con ello la personalidad jurídica del mismo.

Los requisitos legalmente exigidos a los partidos para su participación en los comicios, allí donde se consideran (véase el cuadro XXII.5), suelen estar referidos al reconocimiento de personalidad jurídica del partido con cierta antelación a la celebración de los comicios, que varía de modo notable: desde bastante más de un año en México, a los 90 días de Bolivia o de Perú, pasando por los ocho meses de Costa Rica y la República Dominicana y los seis meses de Ecuador y Honduras. Sin embargo, en Chile, basta con que el partido se halle inscrito con anterioridad al vencimiento del plazo hábil para la presentación de las candidaturas. Y en El Salvador y Guatemala se requiere que el partido esté inscrito antes de la convocatoria electoral.

En bastantes ordenamientos electorales, y ello constituye una tendencia en crecimiento, se regula con mayor o menor detalle el procedimiento que han de seguir los partidos para seleccionar internamente sus candidatos en el subsiguiente proceso electoral. Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela son algunos de estos países. En el primero de ellos se precisa que esa selección se llevará a cabo por medio de elecciones internas abiertas. Son, sin embargo, Honduras, Panamá y Uruguay los países que mayores particularidades nos ofrecen en lo que atañe a este punto. En Honduras se establece el derecho de los movimientos, tendencias o corrientes internas de un partido a presentar candidaturas, habiendo de respetarse el principio de representación proporcional en la integración de las candidaturas al Congreso y a las corporaciones municipales. En Panamá, el Código Electoral regula minuciosamente los diferentes procedimientos (elecciones primarias, convención nacional, provincial o distrital, selección por el directorio nacional del partido) que, en función de los candidatos a seleccionar, han de seguir los partidos. Particularísima relevancia presenta en Uruguay la previa selección interna de los candidatos, objeto de una detalladísima regulación mediante un Decreto de la Corte Electoral sobre las elecciones internas de los partidos políticos, que desarrolla las previsiones de la Ley 17.063, de elecciones internas de partidos, de 1998. Destaquemos que la Corte Electoral asume la competencia sobre todo lo relacionado con las elecciones internas de los partidos, a las que se han de aplicar, en lo pertinente, todas las disposiciones que rigen las elecciones nacionales contenidas en la Ley 7812. Por lo demás, el órgano deliberativo nacional con funciones electorales, integrado por 500 miembros y

CUADRO XXII.5. *Previsiones en relación con la presentación de candidaturas por los partidos*

País	*Plazo para la inscripción del partido en el registro*	*Efectos de la no presentación de candidaturas en uno o varios procesos electorales*	*Efectos de la no obtención de un umbral mínimo de votos*	*Otras previsiones*
Argentina	—	Caducidad en el caso de no haber participado en tres elecciones consecutivas.	—	Exigencia legal de elecciones internas abiertas para la selección de algunas candidaturas.
Bolivia	Al menos 90 días antes de las elecciones.	Cancelación cuando no participe en dos elecciones consecutivas.	Cancelación cuando no obtenga más de 3% de los votos válidos en la última elección a la que concurriera.	Hasta 120 días antes de la elección, comunicación a la Corte Nacional Electoral de la decisión de participar en la elección.
Brasil	Hasta un año antes de la elección, registro del estatuto del partido ante el Tribunal Superior Electoral.	—	—	Habilitación de los candidatos para registrarse cuando los partidos no requirieren tal registro.
Colombia	—	—	Pérdida de la personalidad jurídica si no se obtuvieren, al menos, 50 000 votos o no alcanzaren representación en el Congreso.	Regulación legal de las "consultas internas" por cuyo medio se han de seleccionar los candidatos.
Costa Rica	La solicitud de inscripción se ha de presentar antes del octavo mes que precede a la elección.	Cancelación en caso de no participar en una elección.	Cancelación cuando no obtenga un núm. de votos igual o superior al de adhesiones exigidas para la inscripción del partido en el Registro.	Regulación legal del procedimiento de designación de candidatos por los partidos.
Chile	Antes de que venza el plazo para la presentación de candidaturas.	—	Disolución del partido que no alcance 5% de los votos válidamente emitidos en una	Sólo los partidos constituidos en todas las regiones o con un núm. de afiliados no inferior

			elección de diputados en, al menos, ocho Regiones.	0.5% de los votantes en la anterior elección de diputados pueden presentar candidatos presidenciales.
Ecuador	Al menos, seis meses antes de la elección.	Extinción y cancelación de su inscripción cuando no participe en una elección pluripersonal en, al menos, 10 provincias.	Extinción y cancelación de la inscripción cuando no obtenga 5% de los votos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas.	—
El Salvador	Antes de la convocatoria.	Cancelación cuando no participe en dos elecciones consecutivas celebradas en distinto año.	Cancelación cuando no obtuviere 3% de los votos en elecciones presidenciales o de diputados.	—
Guatemala	Antes de la convocatoria.	—	Cancelación si no obtuviere 4% de los votos en elecciones generales, salvo cuando logre representación en el Congreso.	Inscripción en el registro antes del cierre de la inscripción de las candidaturas de los integrantes de los órganos permanentes de los partidos.
Honduras	Al menos, seis meses antes de las elecciones generales.	—	Cancelación de la inscripción cuando no obtuviere en elecciones de autoridades supremas, al menos, 10 000 votos.	Elecciones internas para la selección de candidatos dentro de los seis meses anteriores a la convocatoria electoral.
México	Presentación en el IFE de la solicitud de registro en enero del año anterior al de la elección.	Pérdida de registro por la no participación en un proceso electoral federal ordinario.	Pérdida de registro al no obtener 2% de votos emitidos en anterior elección para presidente, diputados o senadores.	Posibilidad de que mediante acuerdo de participación con un partido, una agrupación política nacional participe en proceso electoral.
Nicaragua	Doce meses antes de las elecciones nacionales y seis meses antes de las restantes.	Cancelación de la personalidad jurídica cuando no participe en cualquier proceso electoral.	Cancelación de la personalidad jurídica cuando no obtenga 4% de los votos válidos en las elecciones presidenciales.	Obligación legal de los partidos de presentar candidatos en la totalidad de las circunscripciones de la elección en que participen.

CUADRO XXII.5. *Previsiones en relación con la presentación de candidaturas... (conclusión)*

País	*Plazo para la inscripción del partido en el registro*	*Efectos de la no presentación de candidaturas en uno o varios procesos electorales*	*Efectos de la no obtención de un umbral mínimo de votos*	*Otras previsiones*
Panamá	—	Extinción por dejar de participar en más de una elección general para la Presidencia, la Asamblea Legislativa o los corregimientos.	Extinción por no obtener núm. de votos igual a 5% de votos válidos emitidos en la respectiva elección.	Ordenación normativa del procedimiento de selección de candidatos por los propios partidos, que deberá hacerse hasta un año antes de la elección.
Paraguay	—	Caducidad por la no concurrencia a dos elecciones generales pluripersonales.	Extinción por no obtener 1% de votos válidos emitidos en cada una de las dos últimas elecciones pluripersonales.	El Código Electoral impide la formación de partidos políticos regionales, aunque posibilita la formación transitoria de movimientos políticos regionales.
Perú	Hasta 90 días naturales antes del día de las elecciones.	—	Cancelación si no obtiene 5% del total de votos emitidos en elección general, salvo si logra representación parlamentaria.	Establecimiento por la Ley de Partidos de las reglas generales para la elección por los partidos de sus candidatos.
República Dominicana	Ocho meses antes de la elección al menos.	Extinción por la no participación en dos elecciones generales sucesivas.	Extinción por no tener representación congresional o municipal o por no obtener los votos requeridos.	Presentación por el partido, 60 días antes de cada elección, de relación de ingresos y gastos desde últimas elecciones.
Uruguay	El 31 de julio del año electoral (las elecciones son el último domingo de octubre).	—	—	Registro de la denominación del partido y de sus autoridades ejecutivas.
Venezuela	—	Cancelación de la inscripción cuando no haya participado en las elecciones en dos periodos constitucionales sucesivos		Los candidatos a cargos de elección popular han de ser seleccionados en elecciones internas.

surgido de la elección interna, es el encargado de elegir, en votación nominal y pública, por mayoría absoluta, la fórmula única de candidatos a presidente y vicepresidente de la República.

Señalemos finalmente que en algunos países se requiere la participación de los partidos en un número mínimo de circunscripciones electorales: en Ecuador, al menos, en 10 de las provincias del país, de las que dos deberán corresponder a las tres de mayor población, y en Nicaragua la exigencia se amplía a la totalidad de las circunscripciones de la elección en que el partido participe.

Hemos de referirnos ahora a otro aspecto de interés en relación con las candidaturas: la presentación de las mismas por las alianzas o coaliciones electorales, y las previsiones que al efecto fijan las leyes electorales de algunos países, sujetando a requisitos o exigencias particulares tales candidaturas, si bien, en algunos ordenamientos (en Uruguay o Venezuela) faltan tales previsiones o son muy escasas (como en Ecuador) (véase el cuadro XXII.6). En Brasil, tras ser inicialmente prohibidas, la Ley 8713 de 1993, las posibilitó, y la Ley 9504, de 1997, estableció normas para las elecciones y una regulación básica de las coaliciones electorales. Destaquemos que la regla general respecto de este tipo de alianzas, formalizadas con vistas a unos comicios, es la de sujetarlas a la previa inscripción en los correspondientes registros, lo que suele exigirse que se haga con anterioridad a un determinado plazo que se contabiliza a partir del día de los comicios, plazo que, por lo demás, es muy variable: dos meses antes de la elección en Argentina, 90 días antes en El Salvador y Honduras, o 210 días en Perú.

En otras ocasiones, el periodo de presentación de la alianza se vincula con la fecha de presentación de las candidaturas; así, en Chile, la formalización del pacto se ha de llevar a cabo antes de que venza el plazo de postulación de candidatos, mientras que en México, el convenio de coalición ha de presentarse para su registro, como muy tarde, 30 días antes de que se inicie la etapa de registro de los candidatos, si bien este plazo se modula ligeramente respecto de las solicitudes de registro de convenio de coalición para la elección de presidente, que ha de presentarse entre el 1 y el 10 de diciembre del año anterior a la elección. No faltan países que atienden tan sólo al momento de aprobación del acuerdo de colaboración entre los partidos, acotando un plazo reducido (15 días en Guatemala y Panamá) que se computa desde ese mismo momento, dentro del cual es preciso la inscripción de la alianza.

CUADRO XXII.6. *Previsiones en relación con la presentación de candidaturas por alianzas electorales*

País	*Plazo de presentación/inscripción oficial de alianzas electorales*	*Otras previsiones relevantes*
Argentina	Dos meses antes de la elección.	Presentación ante el juez federal con competencia electoral del acuerdo de distribución de aportes públicos para la financiación de la campaña electoral.
Bolivia	Hasta el último día de inscripción de candidatos a presidente, senadores y diputados o alcaldes y concejales municipales, según corresponda.	El registro de la alianza se ha de hacer mediante memorial firmado por los representantes legales de cada uno de los partidos o agrupaciones y ser reconocido por la Corte Nacional Electoral.
Brasil	—	Los partidos han de decidir sobre las coaliciones en una circunscripción entre el 10 y el 30 de junio del año electoral.
Costa Rica	—	Acuerdo sobre la alianza por las asambleas nacionales (o, en su caso, provinciales o cantonales) de los partidos, por mayoría absoluta.
Chile	Antes del vencimiento del plazo para la presentación de candidaturas.	La alianza ha de regir en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos integrantes se encuentren legalmente constituidos.
El Salvador	90 días antes de la elección.	El acuerdo de coalición debe contener la distribución de candidaturas. Las alianzas caducan en el momento de la declaración del resultado oficial de las elecciones.
Guatemala	Dentro de los 15 días posteriores a su aprobación por la asamblea respectiva de cada partido.	Posibilidad legal de establecer coaliciones nacionales, departamentales o municipales.
Honduras	90 días antes de la elección.	Posibilidad de coaliciones totales o parciales.
México	30 días antes del inicio del registro de candidatos.	Las coaliciones caducan en el momento de declaración del resultado electoral oficial.

CUADRO XXII.6. *Previsiones en relación con la presentación de candidaturas por alianzas electorales (conclusión)*

País	*Plazo de presentación/inscripción oficial de alianzas electorales*	*Otras previsiones relevantes*
Nicaragua	—	Presentación por los partidos coligados, ante el Consejo Supremo Electoral, de Escritura Pública constitutiva de la alianza
Panamá	Dentro de los 15 días hábiles siguientes a su formación.	Publicación del acuerdo relativo a la alianza en el *Boletín del Tribunal Electoral* y en un diario nacional.
Paraguay	—	Caducidad de la alianza cuando la justicia electoral declare el resultado de la elección.
Perú	210 días antes de la fecha de las elecciones.	Los integrantes de la alianza no pueden presentar una lista de candidatos distinta de la patrocinada por aquélla en la misma circunscripción.
República Dominicana	75 días antes de la elección	La solicitud de aprobación de la alianza se presenta ante la Junta Central Electoral.

Es importante significar que en algunos países no basta con un registro formal del pacto o coalición, sino que se requiere asimismo de una específica aprobación del mismo que se lleva a cabo, por lo general, por los órganos de la justicia electoral (así, en Argentina, Bolivia y Paraguay).

Digamos por último que en Venezuela, aunque la Ley de Partidos de 1964 no se refiere a las alianzas electorales, éstas han sido consideradas, bien que sin sujetarlas a una normación específica, por el Estatuto Electoral del Poder Público del año 2000.

Hemos de referirnos en último término a Cuba, cuyo modelo electoral se separa de forma radical de todos los precedentes, por lo que es conveniente examinarlo de modo un tanto particularizado. En Cuba, la elaboración y presentación de los proyectos de candidaturas de delegados a las asambleas provinciales y de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular está a cargo de las comisiones de candidaturas nacional, provinciales y municipales. Estas comisiones de candidaturas las integran representantes de la Central de Trabajadores de Cuba, de los Comités de Defensa de la Revolución, de la Federación de Mujeres Cubanas, de la Asociación

Nacional de Pequeños Agricultores, de la Federación Estudiantil Universitaria y de la Federación de Estudiantes de Enseñanza Media, designados por las direcciones nacionales, provinciales y municipales.

A la Comisión de Candidaturas Nacional le compete preparar y presentar a las comisiones de candidaturas municipales las propuestas de precandidatos a la Asamblea Nacional. A las comisiones de candidaturas provinciales les atañe, a su vez, preparar y presentar a las comisiones de candidaturas municipales correspondientes sus propuestas de precandidatos a delegados a la Asamblea Provincial del Poder Popular. Asimismo, asumen la preparación y presentación a la consideración de la Comisión de Candidaturas Nacional de sus proposiciones de precandidatos a diputados a la Asamblea Nacional. Finalmente, las comisiones de candidaturas municipales preparan y remiten a la consideración de las comisiones provinciales y nacional, según el caso, las proposiciones de precandidatos delegados a las asambleas provinciales y a diputados a la Asamblea Nacional, seleccionados de entre los delegados a la Asamblea Municipal correspondiente y entre otros ciudadanos no delegados del municipio.

Los candidatos a delegados a las asambleas municipales son nominados en asambleas generales de electores de áreas de una circunscripción electoral de la que aquéllos sean residentes, convocados al efecto por la Comisión Electoral de circunscripción. Las asambleas de nominación son organizadas y dirigidas por las correspondientes comisiones electorales de circunscripción, que han de iniciar cada asamblea comprobando la presencia masiva de los electores del área. Todos los electores participantes en la asamblea de nominación tienen derecho a proponer candidatos a delegados a la Asamblea Municipal. Entre los propuestos resultará nominado aquél que obtenga mayor número de votos.

La nominación de candidatos a delegados a las asambleas provinciales y a diputados a la Asamblea Nacional corresponde a las asambleas municipales del Poder Popular, que disponen de la facultad de aprobar o rechazar a uno o a todos los precandidatos. Cada Asamblea Municipal nomina igual número de candidatos a delegados a la Asamblea Provincial y a diputados a la Asamblea Nacional que aquellos que corresponda elegir al municipio. En cada municipio, hasta 50% de los candidatos podrán seleccionarse de entre los delegados a la Asamblea Municipal.

Una vez constituidas las asambleas municipales para un nuevo mandato, deben reunirse en sesión extraordinaria con no menos de 45 días de anticipación a la fecha de las elecciones de delegados a las asambleas pro-

vinciales y de diputados a la Asamblea Nacional con el fin de efectuar la nominación de los candidatos para cubrir dichos cargos. La exclusión por la Asamblea Municipal de uno o de todos los propuestos sólo puede acordarse por el voto favorable de la mayoría de los delegados presentes. Si la Asamblea acordara la exclusión de alguno de los propuestos como candidatos, el presidente de la Comisión de Candidaturas Municipal estará obligado a presentar una nueva proposición.

Por última, el presidente de la Asamblea Municipal someterá las proposiciones de modo individual a la aprobación de los delegados de esa Asamblea Municipal, realizándose la votación a mano alzada y resultando nominados como candidatos los que obtengan más de la mitad de los votos de los delegados presentes. Concluida la sesión de la Asamblea municipal, su presidente entregará al presidente de la Comisión Electoral municipal el acta en que se hagan constar los ciudadanos que han sido nominados como candidatos a delegados a las asambleas provinciales y a diputados de la Asamblea Nacional. Dentro de las 72 horas siguientes a la recepción del acta, el presidente de la Comisión Electoral municipal informará a la Comisión Electoral provincial y a la Comisión Electoral nacional, respectivamente, de los candidatos nominados para ocupar los cargos de delegados a la Asamblea Provincial y de diputados a la Asamblea Nacional.

6. Formalidades exigidas para la presentación de una candidatura

Al menos tres cuestiones pueden suscitarse en relación con las formalidades exigidas para la presentación de una candidatura: las personas habilitadas para la presentación de la candidatura, las formalidades propiamente dichas de que se ha de revestir la solicitud y la documentación que ha de acompañar a la misma.

Por lo que a las personas habilitadas para la presentación de la candidatura se refiere, la regla general es que sean los representantes oficiales debidamente acreditados de los partidos quienes lleven a cabo la presentación cuando, como es obvio, las candidaturas sean partidistas. Es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua o Venezuela. En otros países son los órganos directivos del partido los que deben efectuar la presentación: en Costa Rica, un miembro del comité ejecutivo del organismo superior del partido; en Chile, el presidente y el secretario de la dirección central del partido; en Uruguay, las autoridades ejecutivas del partido, que

han de autorizar con su firma cada una de las listas. En un tercer conjunto de países, la presentación se diversifica en función del tipo de elección de que se trate. Es el caso, entre otros, de Ecuador, El Salvador, Honduras y República Dominicana. Mientras en este último no se precisa, limitándose la norma legal a atribuir esta facultad de presentación de las candidaturas al organismo directivo central del partido o, alternativamente, a los organismos directivos provinciales, municipales o del distrito nacional, en Ecuador, El Salvador y Honduras sí se efectúa una diferenciación entre las presidenciales (y de diputados al Congreso Nacional en Honduras) y las restantes candidaturas. Como regla general, la presentación de los candidatos integrantes de la "fórmula presidencial" y, en algunos casos, de los candidatos a diputados nacionales ha de hacerse por alguna autoridad de la dirección nacional del partido, mientras que las candidaturas municipales, cantonales o parroquiales han de presentarse por los cargos provinciales del partido.

Peculiar es el caso de El Salvador, donde la candidatura presidencial se ha de presentar por los propios candidatos en persona (y lo mismo se establece en Perú), mientras que en las restantes candidaturas cabe la presentación por medio de los representantes acreditados de los partidos.

Un repaso a las formalidades de que debe revestirse la solicitud nos revela, con carácter general, que la misma ha de incluir, entre otros datos, aquellos referentes a la identificación personal, a la cédula de identidad, a los cargos a los que se postula, a las formaciones que suscriben la candidatura… etc. Algunas peculiaridades pueden ser destacadas: en Argentina, el ordenamiento electoral posibilita que los candidatos figuren en las listas con el nombre con que son conocidos, siempre que la variación no sea excesiva ni genere confusión; también en Brasil se admite el nombre abreviado con tal de que no induzca a duda alguna respecto a la identidad del candidato; asimismo, el candidato que en su vida política, social o profesional sea identificado con un determinado nombre, podrá acceder al registro con tal nombre. En Colombia se exige que en la candidatura se incluya un juramento de afiliación al partido o movimiento político, si bien tal juramento se presupone prestado por el candidato por su firma en el memoral de aceptación de la candidatura (se exige de modo expreso una constancia escrita de aceptación por parte del candidato, que ha de acompañar a la solicitud de inscripción o presentarse con anterioridad al vencimiento del plazo de inscripción), aceptación que también debe quedar reflejada en la correspondiente solicitud en Paraguay y también en Colombia, donde los

candidatos a gobernadores y alcaldes vienen igualmente obligados a someter a la consideración ciudadana un programa de gobierno "que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas". En forma análoga, en México, para el registro de candidaturas, el partido debe presentar y obtener el registro de la "plataforma electoral" que sus candidatos sostendrán a lo largo de la campaña política. Por último, en Uruguay, el artículo 14 de la Ley 7812, Ley de Elecciones, tras su reforma por la Ley 17.113, de 1999, dispone que con 30 días al menos de antelación respecto al de la elección, todo partido o agrupación política que proponga candidaturas deberá registrar en las Juntas Electorales las candidaturas con su número, color de tinta de impresión, lema y, en su caso, sublema y distintivos partidarios.

En cuanto a la documentación que ha de acompañar la solicitud de inscripción de la candidatura, los diferentes ordenamientos electorales nos ofrecen un elenco documental muy dispar en el que, no obstante, encontramos algunas significativas coincidencias. Éste es el caso de la constancia de aceptación de la candidatura prevista, entre otros países, en Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú (donde se exige que la solicitud de inscripción de la candidatura lleve la firma de todos los candidatos) y Venezuela. A análoga conclusión se puede llegar en Chile, en cuanto que se exige que la declaración de candidatura sea suscrita por el respectivo candidato o por un mandatario designado especialmente al efecto mediante escritura pública, lo que, de modo implícito, presupone exigir una constancia de aceptación de la candidatura. A su vez, en Uruguay, el decreto que reglamenta las elecciones internas de los partidos exige el consentimiento expreso de los precandidatos a la Presidencia de la República con el fin de que participen en la elección partidista de la fórmula presidencial.

También es muy común la exigencia de una certificación o escrito del partido postulante haciendo constar que la candidatura fue auspiciada conforme a las normas estatutarias del partido, exigencia que hallamos en Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana.

Especial atención merecen las candidaturas independientes en tanto que es muy común que la solicitud de inscripción en el registro pertinente deba ir acompañada por la nómina de los patrocinadores, esto es, del conjunto de electores inscritos en la circunscripción respectiva que respalda o apoya la candidatura, respecto de los que algunas legislaciones electorales suelen exigir que tal nómina alcance un determinado porcentaje del cuerpo electoral (véase el cuadro XXII.7).

Junto a las mencionadas exigencias, más o menos generalizadas, encontramos, ya de modo particular, algunas previsiones un tanto peculiares. Es el caso de la llamada "póliza de seriedad" de la candidatura que se exige en Colombia por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, en el caso de los candidatos independientes. Es el supuesto, asimismo, de un escrito de solvencia del Impuesto de Renta, de finiquito de la Corte de Cuentas de la República y de solvencia municipal, exigidos en El Salvador anteriormente como parte de la documentación requerida para la inscripción de la candidatura, y en la actualidad, como documento que se ha de presentar ante el Tribunal Supremo Electoral en el plazo de 60 días a partir de la fecha de la toma de posesión. Peculiar es asimismo la exigencia de la normativa electoral ecuatoriana, tras su reforma del año 2000, de que los candidatos a alcalde, prefecto provincial o diputado presenten, en el momento de inscribir su candidatura, el plan de trabajo propuesto (objetivos perseguidos, acciones básicas que se propone ejecutar…). En forma semejante, en México, con carácter previo a la solicitud de inscripción de las candidaturas, se requiere la presentación de la "plataforma electoral" que los candidatos presentarán a lo largo de la campaña electoral. Por último, en Venezuela, y en relación con las candidaturas a alcalde o concejal, debe acompañarse declaración jurada de los candidatos de que han residido en el municipio en los tres años anteriores a la postulación.

7. Forma, características y requisitos de las candidaturas

Dos aspectos fundamentales han de ocupar nuestra atención en este punto: la forma de las candidaturas y los requisitos exigidos a los candidatos, si bien, en relación con los últimos, nos debamos limitar a una aproximación un tanto superficial ya que se estudian en otro capítulo. Nos haremos eco asimismo de algunas previsiones particulares acogidas en determinados ordenamientos electorales.

Por lo que se refiere a la forma de las candidaturas, innecesario es decir que en las elecciones a cargos personales las candidaturas son uninominales, si bien, en las elecciones para la Presidencia de la República, un buen número de países (es el caso, entre otros, de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay) requieren de una nómina única que incluya al candidato a la Presidencia y al (a los) candidato(s) a la vicepresidencia. También Honduras debe

CUADRO XXII.7. *Adherentes exigidos para candidaturas independientes o de instancias no partidarias*

País	*Adherentes exigidos*
Colombia	Grupos de ciudadanos equivalentes a 20% del resultado de dividir el número de electores entre el número de escaños por proveer, sin que pueda exigirse en ningún caso más de 50 000 firmas.
Chile	Candidaturas presidenciales: un núm. de ciudadanos no inferior a 0.5% de los que hubieren votado en la anterior elección de diputados.
	Candidaturas a diputados y senadores: un núm. de ciudadanos no inferior a 0.5% de los que hubieren votado en el distrito electoral o circunscripción senatorial, según la elección de que se trate, de la anterior elección de diputados.
Ecuador	Un núm. de firmas equivalente a 1% de los electores empadronados en la correspondiente circunscripción, a excepción de los movimientos políticos independientes que, habiendo participado en las dos últimas elecciones pluripersonales, hubieren obtenido 5% de los votos válidos.
Honduras	Un núm. de ciudadanos igual a 2% de los electores inscritos en el departamento, cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a la Presidencia de la República y designados a la Presidencia.
Nicaragua	Al igual que los partidos, núm. de firmas equivalente a 3% de los ciudadanos.
Panamá	En las elecciones municipales, un núm. de adherentes equivalente a 5% del total de electores del padrón electoral de la respectiva circunscripción.
Paraguay	Un núm. de electores no menor de 0.5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate.
Perú	Un núm. no inferior a 4% de los ciudadanos hábiles para votar en el ámbito nacional, según el núm. de electores inscritos en el padrón empleado en las últimas elecciones de carácter nacional. En las elecciones regionales y municipales, el núm. de adherentes se reduce a 1% de los ciudadanos que votaron en las últimas elecciones de carácter nacional dentro de la circunscripción en la que se pretenda la postulación.
República Dominicana	Un núm. de ciudadanos inscritos en el registro electoral equivalente a un porcentaje que oscila entre 20 y 7%, en función del número de inscritos en el distrito nacional o en el municipio en que se presente la candidatura
Uruguay	50 electores integrando una asociación de ciudadanos que la ley considera un partido accidental.
Venezuela	Un 1% de los electores inscritos en la circunscripción respectiva.

ubicarse en este grupo al exigirse una "planilla" única que ha de incluir al candidato a presidente y a los tres candidatos a designados a la Presidencia.

En las elecciones para órganos colegiados, la forma más común de las candidaturas es la de listas. Las listas son completas en Argentina (en elecciones de diputados nacionales el Código Electoral Nacional precisa el número de suplentes de cada lista, en función del número de titulares a elegir; en las elecciones de senadores, la lista de cada partido o alianza electoral debe constar de dos candidatos titulares y dos suplentes), Bolivia (elecciones de diputados en las circunscripciones departamentales), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador (en las elecciones al Parlamento Centroamericano), Guatemala (lista completa con un suplente en las elecciones para diputados por el sistema de representación proporcional), Honduras, México (candidaturas a diputados a elegir por el principio de representación proporcional), Nicaragua, Panamá (en la elección de los legisladores han de incluirse tantos candidatos como escaños deban ocuparse más dos suplentes), Paraguay y Perú (véase el cuadro XXII.8).

Las listas, por el contrario, pueden ser incompletas en El Salvador (en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa) y en Nicaragua (en las elecciones municipales), mientras que en Uruguay se determina que las listas incluirán hasta un número de candidatos igual a los que se han de elegir o, dicho de otro modo, no excederá al de los cargos por elegir. En Brasil, por el contrario, se posibilita por la Ley Electoral de 1997 que los partidos registren un número de candidatos igual a 150% del número de escaños a cubrir (tratándose de una coalición, en el caso de elecciones por el sistema de representación proporcional, el número de candidaturas puede alcanzar el doble del número de escaños). En una dirección análoga, en Costa Rica se establece que las listas deberán incluir a tantos candidatos a diputados como el número de los que deban elegirse, incrementado en 25%, exceso que habrá de equivaler, al menos, a dos candidatos. Y en Venezuela, en el Estatuto Electoral del Poder Público se posibilita que las listas de candidaturas incluyan hasta el doble de puestos a elegir. Ésta es, desde luego, una mera facultad potestativa, puesto que de otras normas del citado Estatuto se desprende que las listas pueden ser incompletas. Las listas se presentan como cerradas y bloqueadas, además de completas, en Argentina, mientras que en Paraguay el ordenamiento electoral exige que sean cerradas además de completas (véase el cap. XVI de esta obra).

No faltan modelos un tanto peculiares, como es el caso chileno, donde la forma de la candidatura varía en función de que la misma provenga de

CUADRO XXII.8. *Previsiones en relación con las candidaturas por listas*

País	*Tipo de elección*	*Número de candidatos en una lista*	*Exigencia de presentar suplentes*
Argentina	Diputados	Igual al núm. de escaños	Sí
Bolivia	Diputados a elegir en circunscripciones departamentales	Lista completa	Sí
Brasil	Diputados federales, estatales y municipales	Hasta 150% de los escaños a cubrir (200% tratándose de una coalición)	—
Colombia	Diputados y senadores	Lista completa	—
Costa Rica	Diputados	Igual al núm. de escaños, incrementado en 25%, exceso que habrá de equivaler, al menos, a dos candidatos	—
Chile	Diputados y senadores	Hasta los escaños a cubrir por la circunscripción	—
Ecuador	Pluripersonales	Lista completa	Sí
EL Salvador	Diputados	Inexigencia legal de una lista completa	No
	Diputados en el Parlamento	Lista completa	Sí
	Centroamericano, concejales	Lista completa	Sí
Guatemala	Diputados	Lista completa	Sí (uno por lista)
Honduras	Diputados	Lista completa	Sí
México	Diputados a elegir por el sistema proporcional	Lista completa	sí
Nicaragua	Diputados	Lista completa	No
Panamá	Diputados	Igual al núm. de escaños	Sí (dos por cada principal)
Paraguay	Diputados	—	Sí
	Senadores	Lista completa	Sí
	Juntas Municipales	Lista completa	Sí
Perú	Congresistas	Lista completa	—
Uruguay	Senadores y diputados	núm. superior al núm. de escaños a ocupar	Sí
Venezuela	Candidaturas por lista	Hasta el doble de candidatos a elegir	Sí

un partido, en cuyo caso adopta la forma de lista, o venga apoyada por independientes, supuesto en el que reviste la forma de nómina, pues sólo puede contener el nombre de un único candidato, cualquiera que fuere el número de cargos a cubrir.

Al abordar los requisitos de los candidatos no pretendemos entrar en una enumeración de las condiciones habilitantes del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino atender una serie de aspectos puntuales conectados con cuestiones como el influjo sobre las candidaturas de la afiliación a un partido, del abandono del partido por el que se obtuvo la representación parlamentaria, de la inscripción como candidato a más de un cargo o por más de una circunscripción.

En las candidaturas de partido, la afiliación al mismo y las diferentes circunstancias que sobre ella inciden no dejan de tener consecuencias jurídico-electorales. Así, en Brasil se exige a los candidatos la afiliación al partido por el que se concurra al menos un año antes de la fecha fijada para los comicios. En Chile, en las candidaturas presentadas por partidos políticos se requiere la afiliación al partido al menos dos meses antes del vencimiento del plazo de presentación de candidaturas, impidiéndose, a la inversa, que candidatos afiliados a un partido dentro del referido plazo puedan figurar como candidatos independientes. A su vez, en Perú la ley prevé un control de adherentes a fin de evitar que los ciudadanos que figuren en la relación de adherentes para la inscripción de un partido político, agrupación independiente o alianza, puedan adherirse en el mismo periodo electoral a otro partido, agrupación o alianza.

La posibilidad de ser inscrito como candidato a más de un cargo representativo o por más de una circunscripción también ha sido objeto de regulación por los distintos ordenamientos electorales (véase el cuadro XXII.9). La regla general al efecto, formulada de modo diverso, es la de que ninguna persona puede ser registrada como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, regla que, entre otros países, encontramos en Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y, con algún matiz, Perú. En este último país, los candidatos a la Presidencia no pueden integrar las candidaturas a congresistas, mientras que se prevé justamente lo contrario respecto de los candidatos a vicepresidentes de la República. En otros países se impide la nominación simultánea por diferentes circunscripciones, previsión acogida, entre otros, en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y, con matices, en Venezuela. Una salvedad específicamente considerada frente a la regla general expuesta la

CUADRO XXII.9. *Prohibición expresa de candidaturas simultáneas de una misma persona*

Por distintos cargos electivos	*Por distintos partidos/en diferentes listas*	*En distintas circunscripciones electorales*
Brasil	Brasil	Brasil
Chile[a]	Ecuador	Costa Rica
Ecuador[b]	Panamá	Ecuador
El Salvador[c]	Perú	El Salvador
Guatemala		Guatemala
México		Venezuela[d]
Nicaragua		
Perú[e]		

[a] Ningún candidato puede figurar en más de una "declaración de elecciones" que se celebren simultáneamente.

[b] Los diputados, consejeros provinciales o concejales municipales suplentes que no hayan pasado a ser principales o titulares en forma definitiva, pueden ser candidatos al mismo cargo electivo o a otro sin necesidad de renunciar a sus funciones.

[c] Los partidos pueden solicitar la inscripción de la candidatura de una misma persona para los cargos de diputado al Parlamento Centroamericano y diputado a la Asamblea Legislativa, si bien en ningún caso podrán ejercerse ambos cargos de modo simultáneo.

[d] Ningún candidato podrá ser postulado para diputado nacional o diputado a las asambleas legislativas de los estados en más de dos entidades federativas.

[e] Los candidatos a la Presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas, mientras que los candidatos a vicepresidentes sí pueden ser simultáneamente candidatos a congresistas.

hallamos en Costa Rica, tras la reforma operada en el Código Electoral por la Ley de 28 de noviembre de 1996. A tenor de la misma, los candidatos a la Presidencia de la República pueden ser, al mismo tiempo, candidatos a diputados si fueren postulados por sus partidos y no existiere impedimento constitucional.

Al margen ya de las pautas advertidas, encontramos en los ordenamientos electorales algunas normas particulares de cierto interés. Ya hemos tenido oportunidad de aludir a la exigencia del ordenamiento electoral hondureño de que rija el principio de representación proporcional en la integración de las listas de candidaturas cuando participen en la elección de los candidatos de un partido los movimientos, corrientes o tendencias intrapartidistas. Es de interés igualmente significar que la Ley de Elecciones uruguaya faculta a los partidos para que elijan la fórmula de coloca-

ción de los candidatos que prefieran de entre las tres legalmente previstas: sistema preferencial de suplentes (en el que los candidatos se colocan en una sola ordenación sucesiva), sistema de suplentes ordinales (con arreglo al cual los candidatos se deben colocar en dos órdenes, uno de ellos que corresponde a los candidatos titulares, el otro, a los suplentes) y sistema de suplentes respectivos (en el que los candidatos se colocan en dos ordenaciones que corresponden, la una, a los candidatos titulares, la otra, a los suplentes respectivos de cada titular).

Con todo, la exigencia más novedosa de las ordenaciones electorales de varios de estos países, con tendencia a expandirse, son las cláusulas encaminadas a garantizar, en mayor o menor medida, el principio de igualdad de género o, por lo menos, una cuota presencial femenina en las listas de las candidaturas electorales. El cuadro XXII.10 lo pone inequívocamente de relieve (véase cap. XXVI de esta obra).

8. Modificaciones de candidaturas

Dos cuestiones fundamentales se suscitan respecto al tema de la posible modificación de las candidaturas: los supuestos en que tal modificación se prevé legalmente y las consecuencias que se derivan de la modificación efectiva de una candidatura. Junto a tales previsiones, algunos ordenamientos acogen previsiones dignas de ser recordadas.

En el cuadro XXII.11 se recogen sistemáticamente los supuestos de modificación de candidaturas. Excepción hecha de Cuba, en tres países (Guatemala, República Dominicana y Uruguay) nada se prevé al efecto por el ordenamiento electoral respectivo; en uno más (Costa Rica), constitucionalmente se dispone la irrenunciabilidad de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República incluidos en una nómina ya inscrita en el Registro, previsión que se complementa con la de imposibilitar a los candidatos de las dos nóminas presidenciales que hubieren obtenido el mayor número de votos en la primera votación, que se abstengan de figurar en la segunda vuelta cuando, obviamente, ésta sea necesaria. En otro país (Nicaragua), tan sólo se admite la sustitución de una candidatura dentro del período hábil de inscripción de las candidaturas, o en la prórroga que pudiera conceder el Consejo Supremo Electoral. Es, pues, en los 13 restantes países donde el tema que nos ocupa es objeto de mayor reglamentación, en el sentido de posibilitar en determinados supuestos —y, como es obvio, por

CUADRO XXII.10. *Presencia legal de la mujer en las candidaturas electorales*

País	*Porcentaje legal de mujeres en las listas de candidaturas electorales*	*Previsiones complementarias*
Argentina	30% de los candidatos.	Presencia de la mujer en posiciones tales que les permitan ser electas.
Bolivia	Ha de ser mujer al menos uno de cada cuatro candidatos a senadores, y uno de cada tres a diputados a elegir en circunscripción departamental. En las elecciones municipales, 30% del conjunto de las listas.	Las listas a concejales municipales han de ser presentadas de modo que al primer concejal hombre/mujer, le corresponda una suplencia mujer/hombre, y así sucesivamente en forma alternada.
Ecuador	Un 20% en las listas de elecciones pluripersonales, según la Constitución, porcentaje que, siendo mínimo, ha sido ampliado a 30% por la Ley 2000-1, "Reformatoria a la Ley de Elecciones".	La Ley 2000-1 dispone que el porcentaje de 30% se ha de incrementar en cada proceso electoral en 5% hasta llegar al principio de igualdad de género.
México	Las solicitudes de registro de candidatos a diputados y senadores, en ningún caso incluirán más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género.	El Cofipe establece normas muy casuísticas encaminadas a salvaguardar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres.
Panamá	Los partidos han de garantizar en las elecciones internas que, al menos, 30% de los candidatos aspirantes a postulaciones a cargos electivos sean mujeres.	
Perú	La Ley Orgánica de Elecciones, de 1997, estableció un mínimo de 25% de mujeres/varones en las listas al Congreso. La Ley Orgánica de Partidos, de 2003, ha elevado ese porcentaje hasta 30%.	
República Dominicana	Un porcentaje no inferior a 25% en las listas de candidatos para cargos congresionales o municipales.	
Venezuela	Un mínimo de 30% del total de candidatos postulados.	

lo general, una vez vencido el periodo de inscripción— la modificación de las candidaturas. ¿Cuáles son esos supuestos?

Los más comunes, sin ningún género de dudas, son los de muerte, renuncia o inhabilitación del candidato, que, por lo general, se ha de producir porque el candidato no reúna las condiciones necesarias (lo que, por ejemplo, en Argentina ha de ser constatado por resolución judicial firme y en Bolivia, por resolución de la Corte Nacional Electoral), resulte incapaz física o mentalmente, se vea afectado por una causa de inelegibilidad, etc. En algún país (El Salvador), la afectación de más de un tercio de los candidatos de una lista por un vicio de inhabilitación (de nulidad, a tenor de la dicción de la norma legal) genera la nulidad de toda la lista. Caben asimismo otros supuestos que propician una modificación de las candidaturas: la no aceptación de la candidatura (Colombia), la negativa de inscripción por el Tribunal Electoral que corresponda por figurar el candidato en dos o más listas, o por no reunir uno o más candidatos de una lista los requisitos legalmente exigidos (Ecuador), o, lisa y llanamente, la denegatoria de la inscripción sin que se precise la razón de la misma (El Salvador). Señalemos asimismo que el ordenamiento electoral chileno permite a los partidos modificar una candidatura antes de que finalice el plazo que rige para la formulación de las mismas.

Las consecuencias de un supuesto habilitante para la modificación son, como resulta evidente, la propia alteración de la candidatura. Sin embargo, los ordenamientos electorales modulan tal alteración de muy diversas formas. La pauta más generalizada es que, aun posibilitando la innovación de la candidatura, ésta tiene límites temporales más allá de los cuales es imposible llevarla a cabo. Es cierto que esos límites son de lo más diversos, oscilando desde el supuesto de El Salvador, donde en los casos de muerte o incapacidad legal, los partidos proceden a la sustitución hasta el día anterior a la fecha de la elección, y algo similar se establece, por lo menos de modo implícito, en Honduras, hasta el supuesto de Brasil, donde el plazo equivalente se fija por la Ley 9504 en los 10 días inmediatamente posteriores el hecho o decisión judicial desencadenante de la sustitución. En otros países, el plazo en cuestión no se fija en función del momento de los comicios, sino que se establece tomando como punto de referencia la notificación del supuesto que desencadena la hipotética sustitución de candidatos. Es el caso de Argentina (registro de un suplente por el partido en el término de 48 horas a partir de la resolución judicial firme que establezca que un candidato no reúne las calidades necesarias), como también de

CUADRO XXII.11. *Supuestos de modificación de las candidaturas*

País	*Fallecimiento de un candidato*	*Renuncia personal de un candidato*	*Inhabilitación legal de un candidato*	*Libre sustitución de candidaturas en un plazo preestablecido*
Argentina	X[a]	—	X	—
Bolivia	X	X	X	—
Brasil	X	X	X	—
Colombia	X	X	X	—
Costa Rica	X[b]	X[b]	—	—
Chile	X[c]	—	—	X
Ecuador	X	—	X	—
El Salvador	X	—	X	X
Honduras	X	X	—	—
México	X	X[d]	X	X
Nicaragua	—	—	—	X
Panamá	X	X	—	—
Paraguay	X	X	X	—
Perú	—	—	X	—
Venezuela	X	X	X	X[e]

[a] Supuesto que se circunscribe a la elección de presidente y vicepresidente de la nación y cuando afecte a uno o los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral.

[b] La muerte o renuncia (o incapacidad sobrevenida) habilitante para la modificación de la candidatura se circunscribe al candidato a la Presidencia de la República, siempre que ocurra antes del cierre del periodo de inscripción de candidaturas.

[c] EL fallecimiento de un candidato a presidente de la República, diputado o senador, una vez inscrito, posibilitará su remplazo por el partido o pacto electoral al que pertenezca o, caso de tratarse de una candidatura independiente, por las personas que hayan requerido su inscripción, siempre que el fallecimiento se produzca antes del octavo día anterior a la elección, y el remplazo, dentro de los tres días siguientes al deceso.

[d] La renuncia debe presentarse con anterioridad a los 30 días inmediatamente precedentes a la elección.

[e] Hasta 90 días antes de las votaciones pueden modificarse las postulaciones presentadas para cuerpos deliberantes con las formalidades que con carácter general se establecen legalmente para la presentación de candidaturas.

Ecuador (donde, rechazada una candidatura, el partido puede presentar nuevos candidatos en el plazo de tres días contabilizados desde la notificación, plazo que también rige cuando la modificación de la candidatura se deba a la inhabilidad física o mental de un candidato) y de El Salvador (donde se establecen dos plazos diferenciados en función del supuesto de que se

trate). También en Colombia la regla general es que la modificación habrá de verificarse en los 15 días posteriores al supuesto que la motiva, si bien en las elecciones municipales y departamentales ese plazo se reduce a cinco días. Y desde luego es el caso de Brasil, inmediatamente antes referido.

Peculiar por lo estricta es la reglamentación chilena, que tan sólo posibilita la sustitución de un candidato a la Presidencia de la República, a diputado o senador, cuando falleciere después de inscrito y antes del octavo día anterior a los comicios, y siempre que el partido o pacto electoral al que perteneciera el candidato o las personas que hubieran requerido su inscripción, en el caso de una candidatura independiente, procedieran a remplazarlo por otro candidato dentro de los tres días siguientes a la fecha del deceso. De producirse el fallecimiento en los ocho días inmediatos anteriores al de la elección, no cabrá remplazar al candidato muerto, debiendo entenderse que los votos emitidos a su favor pasan al candidato de su lista que hubiere de remplazarlo, y a falta del mismo, los votos serán considerados nulos.

No faltan países cuyos ordenamientos para nada aluden a estos plazos, como acontece con Ecuador en determinados supuestos. En otros países se establecen regímenes diferenciados de sustitución de candidatos en función de diversas circunstancias: *a)* de la causa desencadenante de la modificación, como sucede en Bolivia, donde el plazo para la alteración de la candidatura se hace depender de que la misma sea por causa de muerte o inhabilitación (la solicitud de sustitución puede presentarse ante la Corte Nacional Electoral hasta 72 horas antes de los comicios), o lo que sea por causa de renuncia (la sustitución se puede hacer tan sólo hasta 45 días antes de la jornada electoral); *b)* del momento en que se pretenda la sustitución de los candidatos, como en México, donde cabe la libre sustitución dentro del plazo establecido para el registro de candidaturas, mientras que, vencido el mismo, sólo cabe la sustitución por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia; más aún, en caso de renuncia, no cabe la sustitución en los 30 días que anteceden a la elección, y *c)* de una pluralidad de circunstancias que se conjugan; así, en Paraguay, las consecuencias que derivan de la renuncia, inhabilidad o muerte de un candidato se hacen depender de dos circunstancias: de que la candidatura sea a un cargo unipersonal o de que lo sea a un cargo que ha de elegirse en una lista de candidatos, y del momento en que se produzca el supuesto de que se trate (luego de su oficialización, pero antes de la elección; una vez electo, pero antes de su incorporación al cargo representativo, o una vez ya incor-

porado). La complejidad de los supuestos y de las soluciones legales imposibilita reconducir los diferentes regímenes a una cierta sistematización.

Las reflexiones hasta ahora expuestas creemos que dejan entrever que el régimen legal de las modificaciones de candidaturas, en algunos países, se diversifica según la candidatura que se vea afectada por la causa teóricamente desencadenante de su modificación. Pero ya no nos referimos a la diversificación de los plazos, pues esa cuestión ya ha sido abordada, sino a la misma posibilidad o imposibilidad de la modificación. Es el caso de Costa Rica, donde sólo cuando el fallecimiento, renuncia o incapacidad sobrevenida afecta a un candidato a la Presidencia de la República, es posible la sustitución, siempre que se den las restantes circunstancias legalmente previstas. En el caso análogo de Argentina, donde la alteración de las candidaturas cabe en relación con los candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta de la elección presidencial, en el entendido de que cuando la causa desencadenante de la modificación afectare a los dos candidatos de una de esas fórmulas, entonces habrá de convocarse una nueva elección, lo que obviamente presupondrá reiniciar todo el proceso electoral.

9. Calificación de las candidaturas

La calificación de las candidaturas suscita cuestiones muy diversas, que atañen desde el órgano competente para calificar hasta los trámites para notificar y dar publicidad a la resolución emitida, pasando por el periodo de tiempo preestablecido para tramitar la calificación, el procedimiento, en su caso, de subsanación de defectos y la posibilidad de impugnación de candidaturas por otras formaciones políticas o, incluso, por los propios ciudadanos.

Si atendemos en primer término al órgano competente para calificar (véase el cuadro XXII.12), podremos constatar que en nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana) se trata de un órgano jurisdiccional, mientras que en otros siete (Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Panamá y Venezuela) nos hallamos en presencia de un órgano que presenta una naturaleza administrativa. Excepción hecha una vez más de Cuba, en los dos países restantes (El Salvador y Uruguay) intervienen, en forma alternativa, en función del tipo de elección, órganos jurisdiccionales (el Tribunal Supremo Electoral salvadoreño y la Corte Electoral uruguaya) y administra-

tivos (las Juntas Electorales Departamentales en El Salvador y las Juntas Electorales en Uruguay), circunstancia que no se puede considerar extraña en tanto que en buen número de países (Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Uruguay) la calificación de las candidaturas se atribuye a órganos diferentes, en base, sustancialmente, al tipo de proceso electoral de que se trate. Muy peculiar es el supuesto de Panamá, pues aunque al Tribunal Electoral, órgano obviamente jurisdiccional, se le otorga la facultad de intervenir en la calificación, en el supuesto de que entienda que una postulación incumple los requisitos legales, no habiéndolo entendido así la autoridad administrativa electoral que en principio es competente para la calificación, lo cierto es que son los funcionarios de la organización electoral, ante los que se debe formalizar la presentación de la candidatura, los habilitados legalmente para decidir si una candidatura cumple o no con los requisitos legales.

El plazo para calificar (véase el cuadro XXII.12) se fija en la mayoría de los ordenamientos electorales mediante un periodo que se computa bien a partir del término del plazo para la presentación de candidaturas (así, en Argentina, Chile, México y Venezuela), bien desde el mismo momento del depósito de la solicitud de inscripción (El Salvador, Guatemala y República Dominicana). No falta algún caso particular, como Ecuador, donde el cómputo del plazo en cuestión se inicia a partir del momento de la contestación dada por los candidatos que hubieren sido objeto de impugnación (o por los partidos a que pertenecieren). En algún otro supuesto, como es el caso de Brasil, se atiende a la fecha de los comicios, estableciendo cierto margen de tiempo, inmediatamente anterior a aquéllos, en el que no cabe que se produzca calificación alguna, lo que entraña que ésta ha de quedar resuelta antes de que se entre en ese periodo. Algo análogo acontece en Honduras, donde la anulación de la inscripción de una candidatura no puede acordarse en los treinta días inmediatos anteriores a la jornada electoral. Algún ordenamiento electoral llega incluso a considerar las consecuencias que se han de derivar del silencio del órgano competente para calificar en el plazo previsto para ello. Es el caso de República Dominicana, donde la falta de decisión de la Junta competente dentro del plazo previsto legalmente desencadena el efecto automático de la remisión a la Junta Central Electoral a fin de que sea ésta quien decida.

En un amplio número de países la legislación electoral prevé de modo específico un plazo y un procedimiento para la subsanación de defectos (así en Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú,

CUADRO XXII.12. *La calificación electoral: órganos competentes y plazo*

País	*Jurisdicción electoral central*	*Jurisdicción electoral descentralizada*	*Administración electoral central*	*Administración electoral descentralizada*	*Plazo*
Argentina	—	X	—	—	5 días [a]
Bolivia	X [b]	X [c]	—	—	No especificado
Brasil	X	X	—	—	70 días antes de las elecciones [d]
Colombia	—	—	—	X	No especificado
Costa Rica	—	—	X	—	No especificado
Chile	—	—	X	—	10 días [e]
Ecuador	X	X	—	—	3-4 días [f]
El Salvador	X	—	—	X	3 días [g h]
Guatemala	—	—	X	—	5 días [g]
Honduras	X	—	—	—	Hasta 30 días antes de las elecciones [i]
México	—	—	—	X	3 días [j]
Nicaragua	X	—	—	—	No especificado
Panamá	—	—	X	X	3 días [g]
Paraguay	—	X	—	—	No especificado [k]
Perú	X	—	—	—	No especificado
República Dominicana	X	X	—	—	5 días [g]
Uruguay	X	—	—	X	No especificado
Venezuela	—	—	—	X	5 días [e]

[a] Contabilizado desde la finalización del periodo de registro.

[b] La Corte Nacional Electoral, en las candidaturas a presidente, vicepresidente, senadores y diputados.

[c] Las Cortes Departamentales Electorales, respecto de los candidatos a alcaldes, concejales y agentes cantonales.

[d] Al septuagésimo día anterior a los comicios todos los requerimientos presentados ante los jueces y tribunales electorales han de estar juzgados.

[e] Contabilizado desde la finalización del plazo de declaración de candidaturas.

[f] El plazo de tres días es para el supuesto de que no se presentaran impugnaciones frente a las candidaturas; caso contrario, el plazo se amplía a cuatro días, contabilizados a partir de la contestación de los candidatos que hubieren sido impugnados (o de las organizaciones políticas a que pertenezcan).

[g] Contabilizados desde el día siguiente a la presentación de la solicitud de inscripción.

[h] En el caso de incumplimiento de los requisitos legales, transcurrido el plazo de subsanación, se denegará la inscripción definitivamente dentro de las 24 horas siguientes.

[i] La legislación electoral impide que se anule la inscripción de una candidatura en los 30 días inmediatamente anteriores a la fecha de las elecciones.

[j] Contabilizados desde el vencimiento del plazo de registro de las candidaturas.

[k] El Código Electoral dispone que, recibida la presentación de candidaturas, se pondrá toda ella de manifiesto en Secretaría durante cinco días, a los efectos de las tachas o impugnaciones.

República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En casi todos estos países la subsanación responde a una previa iniciativa del órgano calificador, que ha de poner en conocimiento del partido postulante el defecto existente, para que en un plazo determinado y muy breve (en ningún caso supera los cinco días) se proceda a la subsanación. En tres supuestos, la comunicación del órgano calificador no se refiere al defecto, sino que lo que se notifica es la denegatoria del registro de la candidatura, otorgándose un brevísimo plazo a los posibles efectos de la subsanación del defecto que ha ocasionado la denegatoria de la inscripción de la candidatura (así acontece en Bolivia, Nicaragua y Uruguay). En la República Dominicana no ha de mediar comunicación alguna del órgano calificador, sino que se posibilita tan sólo la corrección de los defectos de que adolezca la propuesta en la Secretaría de la Junta Electoral a que hubiere sido sometida para su calificación la candidatura defectuosa, hasta el momento en que dicha Junta conociere de la candidatura.

Otro aspecto de interés en la materia analizada es el relativo a la impugnación de las candidaturas por otros partidos o candidatos, o incluso por ciudadanos al margen de la contienda electoral. En un amplio número de países, una decena de ellos (Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) se considera legalmente esta posibilidad impugnatoria (véase el cuadro XXII.13). Quedan legitimados para impugnar, como regla general, los partidos, coaliciones o movimientos políticos (así en Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay y la República Dominicana), si bien en algún país, como Brasil, la legitimación se amplía a cualquier candidato e incluso al Ministerio Público (con fundamento, en este último supuesto, en una causa de inelegibilidad). En Perú se llega a habilitar para la impugnación a cualquier ciudadano inscrito en el Registro Electoral.

Muy peculiar es el caso de Honduras, donde, en sintonía con las elecciones internas en cada partido, objeto de una especial garantía legal, la Ley Electoral dispone que contra las resoluciones de la Comisión Nacional Electoral de cada partido, declaratorias de candidatos electos como tales (en el ámbito de las elecciones internas, como es obvio), se podrán ejercer (hay que presuponer que por los movimientos, corrientes o tendencias del partido que hubieren presentado precandidaturas para tales elecciones internas) los recursos que establezcan las instancias internas de cada partido; agotados éstos, cabrá recurrir en apelación ante el Tribunal Nacional de Elecciones, que ha de resolver en un plazo no superior a 15 días.

CUADRO XXII.13. *Impugnación de candidaturas*

País	*Instancias legitimadas para la impugnación*	*Plazo hábil para la impugnación*
Brasil	Cualquier candidato o partido y el Ministerio Público.	En los cinco días siguientes a la publicación de la solicitud de registro de la candidatura.
Ecuador	Las organizaciones políticas o los independientes.	En los tres días siguientes a la notificación de las candidaturas.
El Salvador	Los partidos políticos y las coaliciones.	En las 24 horas siguientes a la notificación de las candidaturas.
Honduras	Los movimientos, corrientes o tendencias de cada partido que hayan presentado candidaturas.	El que se establezca por las instancias internas de cada partido.
Panamá	Cualquier ciudadano o partido político y el fiscal electoral. [a]	En los tres días hábiles siguientes a la fecha de la publicación de las candidaturas en el *Boletín del Tribunal Electoral*.
Paraguay	Los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.	Dentro de los cinco días siguientes a la oficialización de las candidaturas.
Perú	Cualquier ciudadano inscrito en el Registro Electoral.	En los dos días siguientes a la publicación de la fórmula presidencial de candidatos (tres días tratándose de candidatos al Congreso).
República Dominicana	Los partidos o agrupaciones que hubieren propuesto candidatos.	Dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la resolución.
Uruguay	Los delegados de los partidos.	Dentro de los dos días siguientes a la publicación de las "hojas de votación" presentadas ante las Juntas Electorales.
Venezuela	Cualquier interesado.	Dentro de los cinco días siguientes a la publicación de las postulaciones admitidas.

[a] A tenor del artículo 219 del Código Electoral, los candidatos postulados sólo pueden ser impugnados por razón del requisito de residencia si no tuvieren el tiempo de residencia requerido, si bien el Código Electoral también contempla una impugnación no ya por el tiempo sino por el lugar de residencia.

Los plazos de impugnación son sumarios, oscilando entre las 24 horas y los cinco días, contabilizándose a partir del momento de publicación u oficialización de las candidaturas (así en Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), o bien desde el momento de notificación de aquéllas (Ecuador y El Salvador).

Por último, en lo que a la notificación y publicidad de las resoluciones adoptadas atañe, los ordenamientos electorales de 11 países (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela) se ocupan de este punto. El común denominador de estas previsiones es la notificación a los partidos legalmente inscritos, llegando en algún caso (así en Argentina) a puntualizarse que la notificación se ha de hacer por telegrama colacionado. En otros casos se requiere la publicación en el *Diario Oficial* (Chile), en el *Boletín del Tribunal Electoral* (Panamá), en el *Diario Oficial El Peruano*…, exigiéndose en Brasil la publicación de un edicto, y en Nicaragua, la publicación de las listas de candidatos en los principales medios de comunicación escritos una sola vez.

Al margen de las anteriores determinaciones, cabe recordar que en México ha de tener lugar la recíproca comunicación de los acuerdos adoptados al respecto entre los distintos Consejos del IFE (Instituto Federal Electoral). A la par, el Cofipe exige que se tomen las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas.

10. Régimen de los recursos

En materia de recursos, hemos de ocuparnos, sucesivamente, del objeto y tipo de recurso, del órgano competente para su conocimiento, del carácter, en su caso, sumario del procedimiento, de los trámites específicos (si los hubiere) de la notificación y, por último, de si se reconoce o no la firmeza de la resolución emanada de los órganos de la justicia electoral.

Si atendemos al tipo de recurso y al objeto del mismo, constatamos que en una decena de países se regula un recurso específico cuyo objeto es, en su esencia, la calificación de la candidatura, aunque en algunos ordenamientos ese objeto se circunscriba más: el acuerdo de denegación de la inscripción (Colombia); el fallo pronunciado respecto de la solicitud, de nulidad de la inscripción de un candidato (El Salvador), o la resolución por la que se advierte a los postulantes acerca de la existencia de ciertas omisiones en el memorial recibido, con vistas a su subsanción (Panamá).

En otro conjunto de países (Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay) no existe un recurso específico, sino que el recurso en cuestión encuentra su acogida por la vía más genérica de la impugnabilidad de las decisiones del órgano que ha llevado a cabo la calificación. Así, en Costa Rica, toda resolución del Registro Civil es apelable ante el Tribunal Supremo de Elecciones; en Cuba, las decisiones de las Comisiones Electorales que afecten derechos electorales de los ciudadanos son asimismo impugnables; en Guatemala, toda resolución definitiva dictada por las dependencias del Registro de Ciudadanos o por sus delegaciones puede ser objeto de un recurso de revocatoria; en México, cabe el recurso de revisión contra los actos o resoluciones de los órganos electorales que causen un perjuicio a quien teniendo el interés jurídico lo promueva; también en Nicaragua se contempla una posibilidad impugnatoria, y otro tanto cabe decir respecto de Paraguay.

Al margen de los modelos precedentes nos encontramos con el ordenamiento electoral de Honduras, a cuyas particularidades ya hemos aludido.

En la mayoría de los países (véase al efecto el cuadro XXII.14) es un único órgano jurisdiccional el que conoce de este tipo de recursos, por lo general el órgano jurisdiccional electoral supremo. Sin embargo, y al margen ya de la peculiaridad del caso hondureño, ya referida, nos encontramos en los ordenamientos electorales con ciertas particularidades. La más común (así en Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay) es la de prever un primer recurso de naturaleza administrativa al que sigue, o puede seguir, en su caso, otro de naturaleza jurisdiccional que, por ejemplo, en el caso de México (recurso de apelación), es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conociendo del mismo, ya su Sala Superior, ya una de sus Salas Regionales, según los casos. En Uruguay, el segundo recurso, de naturaleza jurisdiccional (recurso de apelación ante la Corte Electoral), es automático, en caso de mantener las Juntas Electorales su resolución inicial en la decisión acerca del recurso administrativo previo (recurso de reposición). En Venezuela cabe apelar ante el Consejo Nacional Electoral frente a la resolución final del órgano calificador. El artículo 148 de la Ley Orgánica de Sufragio posibilitaba, frente a la admisión o rechazo de una postulación, no sólo los recursos administrativos previstos por la propia ley, sino también los recursos judiciales considerados por la misma, entre ellos, el recurso contencioso electoral, del que había de conocer la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el artículo 28 del Estatuto Electoral del Poder Público

CUADRO XXII.14. *Régimen jurídico de los recursos*

País	*Órgano competente para conocer del recurso*	*Plazo para la resolución*	*¿Firmeza de la resolución?*
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3 días	Sí
Brasil	Tribunal Superior Electoral [a]	—	Sí [b]
Colombia	Consejo Nacional Electoral	—	—
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones [c]	15 días	Sí [d]
Cuba	Comisión electoral que dictó la disposición	5 días	No
	Comisión de jerarquía inmediatamente superior	4 días	Sí
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	10 días	Sí
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	5 días [e]	Sí [f]
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	24 horas	Sí
Guatemala	Director General del Registro de Ciudadanos (recurso de revocatoria)	8 días	No
	Tribunal Supremo Electoral (recurso de apelación)	14 días [g]	Sí [h]
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	15 días	No [i]
México	Consejo del IFE jerárquicamente superior al órgano que dictó la resolución impugnada (recurso de revisión)	El proyecto de resolución ha de ser sometido al órgano competente en un plazo no superior a 8 días, debiendo resolverse en la sesión en que se presente	No
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior o Sala Regional, según los casos) (recurso de apelación)	6 días	Sí
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	—	Sí

Panamá	Tribunal Electoral en Sala de Acuerdos	10 días	Sí[j]
Paraguay	Tribunal Electoral y Juzgados Electorales de la capital	3 días	No[k]
República Dominicana	Junta Central Electoral	5 días	Sí, con algún matiz
Uruguay	Juntas Electorales (recurso de reposición)	3 días	No
	Corte Electoral (recurso de apelación)	—	Sí
Venezuela	Consejo Nacional Electoral (recurso jerárquico o de apelación)	5 días	No[l]

[a] En las elecciones estatales y federales.

[b] De la irrecurribilidad de las decisiones del Tribunal Superior Electoral se exceptúan aquellas que declaren la nulidad de una ley o de un acto contrario a la Constitución, frente a las que habrá recurso ordinario ante el Supremo Tribunal Federal.

[c] Previamente al recurso ante el Tribunal será necesario solicitar del director general del Registro Civil la revocatoria de la denegación formal de la inscripción.

[d] La firmeza de la resolución del Tribunal encuentra una salvedad en la llamada por la Constitución "acción de prevaricato".

[e] Las apelaciones interpuestas en las elecciones presidenciales serán resueltas en el plazo de cinco días contados desde que el Tribunal Supremo Electoral avocó conocimiento (esto es, su pleno abordó el conocimiento del asunto). Para los demás cargos públicos, el plazo será asimismo de cinco días, habiendo de quedar resueltas todas las apelaciones sobre candidaturas con anterioridad a los 46 días inmediatos anteriores a los comicios.

[f] La firmeza de la resolución del Tribunal Supremo Electoral no impide la presentación de un recurso de queja por infracción de ley o reglamento ante el Tribunal Constitucional, contra los vocales del Tribunal Supremo Electoral.

[g] El director general del Registro de Ciudadanos, ante quien se interpone la apelación, eleva al Tribunal el recurso en el plazo de tres días; el Tribunal debe dar audiencia a los interesados por igual término, y en el plazo de ocho días ha de dictar la pertinente resolución.

[h] Aunque las resoluciones del Tribunal son firmes, en los casos legalmente establecidos cabe recurso de amparo ante la Corte de Constitucionalidad.

[i] El agraviado puede acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia, que resolverá en el plazo de 30 días.

[j] La firmeza es a salvo el recurso de inconstitucionalidad.

[k] Cabe un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

[l] La previsión de la Ley Orgánica de Sufragio que habilitaba para la impugnación en vía judicial (art. 148) ha sido derogada por el Estatuto Electoral del Poder Público que, no obstante, encomendaba al Consejo Nacional Electoral la adaptación de los recursos previstos en la Ley Orgánica de Sufragio a las determinaciones del citado Estatuto de enero de 2000, por lo que hay que entender que no se suprimían los recursos en vía jurisdiccional.

derogó aquella norma en relación con los comicios que dicho estatuto contemplaba y normaba.

En otros países se considera un único recurso que, sin embargo, se modula en razón de diferentes circunstancias. En la República Dominicana, por ejemplo, hay un sólo recurso ante la Junta Central Electoral, aunque el mismo sea distinto (recurso de apelación o recurso de revisión) en función de que la resolución emane de alguna Junta Electoral o de la propia Junta Central Electoral. A su vez, en Brasil, aunque se prevé un único recurso jurisdiccional, la particularidad estriba en que de él conocen órganos distintos en función del tipo de proceso electoral de que se trate; sin embargo, la regla anterior se quiebra cuando la primera resolución judicial proviene de los jueces electorales, pues en tal supuesto caben dos recursos jurisdiccionales sucesivos ante, respectivamente, el Tribunal Regional Electoral que corresponda o ante el Tribunal Superior Electoral. Por último, en Cuba es un órgano administrativo el que conoce de un recurso de igual naturaleza.

La sumariedad es el común denominador que preside la resolución de los recursos en el ámbito electoral, lo que se comprende por la propia perentoriedad del mismo; estos recursos han de ser fallados en un plazo, en todos los casos, que no deberá ser superior a los 15 días. En Ecuador, adicionalmente, se establece que todas las apelaciones sobre las candidaturas habrán de estar resueltas antes de los 46 días inmediatamente precedentes al de la elección. También en Ecuador se llega incluso a disponer que de no existir resolución del Tribunal Supremo Electoral en el plazo legalmente establecido (que es de cinco días), el recurrente tendrá derecho a presentar su reclamación ante el Tribunal Constitucional. En algunos países la norma electoral habla de modo específico de fallo "sumario"; así, en Paraguay se dispone que la tramitación se llevará a cabo de acuerdo con las normas del Código Procesal Civil relativas al proceso de conocimiento sumario.

Algunos ordenamientos electorales prevén de modo taxativo la exigencia de notificación del fallo, que se acomoda a alguna regla particular en ciertos países: notificación no sólo a los interesados mediante carta certificada, sino también al director del Servicio Electoral (en Chile); notificación al reclamante en el plazo perentorio de las 24 horas inmediatamente ulteriores a la resolución (Cuba); notificación en el plazo de un día (Ecuador) o, por último, comunicación inmediata del fallo a los interesados (República Dominicana).

Por último, y por lo que se refiere a la firmeza del fallo en cuestión, hay que advertir que constituye la regla general, aunque sólo en algunos países se prevea de modo específico: así, en Argentina (el art. 61 del Código Electoral Nacional establece esa firmeza una vez transcurridas 48 horas desde la notificación), en Bolivia, donde se dispone la irrevisabilidad e inapelabilidad de las decisiones de la Corte Nacional Electoral (que sólo pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional, en los dos supuestos previstos por el art. 28 del Código Electoral Nacional y siempre que se produjere afectación de derechos); en Costa Rica, donde, no obstante, la firmeza halla una salvedad en la llamada "acción por prevaricato", y en El Salvador. En otros casos (Brasil, Guatemala y Honduras), se deja abierta la posibilidad de un recurso ante la instancia que fuere competente en materia de garantías constitucionales. En Panamá, por referirnos a una ultima particularidad, la Constitución prevé la irrecurribilidad de las decisiones del Tribunal Electoral con la única salvedad del recurso de inconstitucionalidad.

11. Proclamación de las candidaturas

Dos cuestiones fundamentales han de abordarse en este punto: el trámite que se debe seguir para la proclamación y el plazo para la misma. A ambos aspectos nos referimos en el cuadro XXII.15.

Por lo que se refiere al trámite a seguir para la proclamación, el más común es la publicación de las candidaturas, que viene de alguna manera a oficializar tal proclamación. En un primer grupo de 12 países se observa esta exigencia aunque con matices diferenciales. En unos (República Dominicana y Uruguay), se alude a la necesidad de que los órganos calificadores provean la publicación de las candidaturas admitidas; en otros (Chile, Honduras, México y Perú), se establece la publicación en el *Diario Oficial*; en Ecuador se dispone que los órganos calificadores ordenen la publicación, por intermedio de los órganos de comunicación social, de los nombres de las personas inscritas como candidatos para presidente y vicepresidente y para diputados nacionales; también en Bolivia se contempla la publicación en periódicos de circulación nacional o en periódicos locales, según el tipo de elección de que se trate; en los tres restantes (Nicaragua, Panamá y Venezuela) se dispone la publicación tanto en el *Diario Oficial* como en los medios de difusión social. Nos restaría Brasil, donde se exige que con anterioridad a los 30 días que anteceden a la elección, la justicia electoral

CUADRO XXII.15. *Trámites de proclamación de las candidaturas*

País	*Publicación de las listas de candidatos*	*Comunicacieon de la lista de candidatos admitidos*	*Inscripción de los candidatos en el registro*
Argentina	—	Por el juez a la Junta Electora.	—
Bolivia	En periódicos de circulación nacional o local, según la elección.	—	Por la Corte Nacional Electoral o por las cortes departamentales electorales, según el tipo de elección.
Brasil	—	Recíprocamente entre los distintos órganos de la justicia electoral.	Por los respectivos órganos de la justicia electoral.
Colombia	—	—	Por la autoridad del registro competente.
Costa Rica	—	A través del *Diario Oficial*, cuando se suspenda la inscripción.	Por el director general del Registro Civil.
Chile	En el *Diario Oficial*.	—	Por el director del Servicio Electoral, en un registro especial.
Ecuador	En los órganos de difusión social, a instancias del Tribunal Supremo Electoral o de los tribunales provinciales electorales, 30 días antes de las elecciones.	Por los tribunales provinciales electorales al Tribunal Supremo Electoral (las listas que los primeros inscribieren), y por unos y otros a los interesados.	—
El Salvador	—	—	Por el Tribunal Supremo Electoral o la Junta Electoral respectiva.
Guatemala	—	Por el director general del Registro de Ciudadanos a todos los partidos legalmente inscritos.	Por el director general del Registro de Ciudadanos.

Honduras	En el *Diario Oficial, La Gaceta*.	—	Por el Tribunal Nacional de Elecciones.
México	En el *Diario Oficial de la Federación*, a solicitud del Consejo General del IFE.	—	Por los Consejos General, Locales y Distritales del IFE.
Nicaragua	En la *Gaceta. Diario Oficial*, y en diarios de circulación nacional.	Cuando se deniegue una solicitud o se rechace a un candidato.	Por el Consejo Supremo Electoral.
Panamá	En el *Boletín del Tribunal Electoral* y en periódicos de circulación nacional diaria.	—	Por el Tribunal Electoral.
Perú	En el *Diario Oficial El Peruano*.	—	Por el Jurado Nacional de Elecciones.
República Dominicana	En las 24 horas siguientes a la admisión de las candidaturas.	Por la Junta Central Electoral a las restantes juntas electorales y a los partidos que hubieren propuesto candidaturas.	—
Uruguay	Por las juntas electorales y la Corte Electoral, sin que la ley precise dónde.	—	—
Venezuela	Por el Consejo Nacional Electoral en la *Gaceta Oficial de la República* (candidatos a la Presidencia). En la Gaceta Electoral y en los medios que hubiere en el lugar (restantes candidaturas)	—	—

NOTA: En Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y Paraguay no se prevé un trámite especial para la proclamación de las candidaturas. Mencionamos en el cuadro los casos de Brasil, Costa Rica, El Salvador y Guatemala porque existen regulaciones diversas que contribuyen a publicitar a las candidaturas admitidas en la lid electoral.

publique una relación de los partidos con sus respectivos candidatos y otra de éstos ordenada alfabéticamente.

En un segundo bloque de países (Colombia y El Salvador) se considera la inscripción en el registro específico previsto al efecto como formalidad suficiente para entender proclamadas las candidaturas.

En otros países (Argentina, Guatemala y asimismo Ecuador, donde se compagina esta exigencia con la ya mencionada publicación en los medios de difusión social) se prevé la necesidad de comunicar la lista de candidatos admitidos: comunicación por el juez a la Junta Electoral, en Argentina; comunicación por los tribunales provinciales electorales al Tribunal Supremo Electoral, en Ecuador, y notificación de la resolución del director del Registro de Ciudadanos respecto de las solicitudes de inscripción de candidaturas a todos los partidos legalmente inscritos, en Guatemala.

Peculiar es el caso de Costa Rica, donde hay que presuponer, a la vista de las previsiones legales, que la inscripción en el Registro Civil es suficiente como para que se entiendan sin más proclamadas las candidaturas inscritas. Sólo cuando el director general del Registro Civil suspenda la inscripción, vendrá obligado a avisarlo a los interesados por intermedio del *Diario Oficial*.

Señalemos por último, en lo que se refiere a plazos para la realización de los trámites de proclamación, que en la mayoría de los casos se trata de plazos muy abreviados (en varios países no exceden de las 24 horas: así, en Perú, República Dominicana y Uruguay). Esos plazos, por lo general, se contabilizan a partir del momento de tal proclamación, si bien en dos supuestos (Ecuador y República Dominicana) se prevé que la publicación de las candidaturas en los medios de comunicación social haya de tener lugar, respectivamente, 30 días antes del señalado para los comicios y, por lo menos, cinco días antes de la fecha de la elección. A su vez, en Bolivia, la publicación en los periódicos de las distintas candidaturas se ha de hacer 10 días después de la inscripción de los mismos.

12. Incidencias extraordinarias sobre las candidaturas

Diversas son las circunstancias que se puede considerar que inciden con carácter extraordinario sobre las candidaturas. La muerte, incapacidad física permanente o impedimento legal de uno de los candidatos a la Pre-

sidencia de la República o, como en el caso de Brasil, a una de las vicepresidencias, con anterioridad a la celebración de la segunda vuelta electoral, aunque, obviamente, tras haber superado la primera vuelta como una de las dos fórmulas presidenciales más votadas, es una de las incidencias que admiten esa calificación de extraordinarias. En Argentina, Brasil y Colombia se consideran tales incidencias, a las que se da una respuesta normativa diferenciada.

En Argentina, el fallecimiento de los dos candidatos de cualesquiera de las dos fórmulas indivisibles de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la nación que, habiendo sido una de las dos fórmulas más votadas (sin alcanzar obviamente el porcentaje de votos requerido para resultar electas), hayan por lo mismo de participar en la segunda vuelta electoral, desencadena automáticamente la convocatoria de una nueva elección. Si la muerte afectare tan sólo a uno de los dos candidatos de cualesquiera de las dos fórmulas, el partido que la misma represente debe cubrir la vacante en el término de siete días, a efectos de concurrir a la segunda vuelta. Por el contrario, si las vacantes se produjeren no por causa de fallecimiento sino de renuncia de los dos candidatos de una fórmula, se proclamará electa a la otra fórmula presidencial, y si la renuncia se produjere por parte tan sólo de uno de los dos candidatos, no podrá cubrirse la vacante.

En Brasil, la Constitución incluye el supuesto de que con anterioridad a la segunda vuelta en las elecciones para la Presidencia, falleciere, renunciare o se viere afectado por un impedimento legal uno de los dos candidatos, en cuyo caso se convocará, de entre los restantes, al que en la primera vuelta hubiere alcanzado la siguiente mayor votación.

Distinta es la solución por la que se opta en Colombia, donde se habilita al partido o movimiento político del fallecido o inhabilitado para que inscriba a un nuevo candidato con vistas a la participación en la segunda vuelta electoral y, sólo a falta de dicho reemplazo, se recurre a quien hubiere obtenido la tercera votación en la primera vuelta.

Como ya hemos tenido oportunidad de ver al abordar la cuestión de la modificación de las candidaturas, el fallecimiento, renuncia o inhabilitación de los candidatos a la Presidencia, independientemente del momento en que se produzca, desencadena muy diversas consecuencias según el ordenamiento de que se trate, pero estos supuestos han sido considerados con anterioridad y, en sintonía con lo expuesto al inicio de este punto, en puridad, no pueden ser considerados como "incidencias extraordinarias".

13. Reflexión final

En una reflexión final de conjunto hemos de poner el acento en la inconveniencia de que se mantenga en algunos países el monopolio partidista en la presentación de candidaturas. Ciertamente, en este punto, en los últimos años, el cambio ha sido muy notable y asistimos a un conjunto de modificaciones de la legislación electoral encaminado a ampliar el ámbito de instituciones o, lisa y llanamente, de colectivos de ciudadanos legitimados para postular candidaturas electorales; lo que no significa dejar de reconocer el destacadísimo papel de los partidos como instrumentos de expresión del pluralismo político y de canalización de la manifestación de la voluntad popular, pero el protagonismo partidista no puede ni debe impedir la participación (y no únicamente mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo) de ciudadanos desvinculados de los partidos en el proceso electoral. Desde esta perspectiva, las fórmulas legales que establecen un auténtico mandato imperativo de los partidos no pueden sino merecernos la repulsa más absoluta. La superación de tales fórmulas y la flexibilización de las exigencias legales en orden a la presentación de candidaturas independientes, respaldadas por grupos o movimientos sociales que cuenten con un respaldo popular mínimo, se nos antojan retos aún pendientes en varios países en vías de una democratización auténtica del régimen electoral.

Ciertamente, no podemos menos que reconocer que el fortalecimiento legal de las candidaturas independientes o extrapartidistas conlleva el riesgo de un debilitamiento de los partidos políticos, lo que puede ser muy disfuncional en sociedades que, en bastantes casos, aún carecen de mecanismos estables de intermediación entre la sociedad y los órganos de decisión política. La personalización del proceso político mediante candidaturas independientes o su espontaneización con base en la presentación de candidaturas de movimientos ciudadanos o sociales, nutridas y asentadas en ocasiones en posturas nítidamente antipartidistas (Perú ha constituido un claro ejemplo de este fenómeno, hoy muy arraigado en Bolivia, Ecuador y Venezuela), acentúa los riesgos de desvertebración y desintegración social e incrementa los problemas de gobernabilidad en la medida en que bastantes de esos movimientos son, *de facto*, movimientos antisistema, que es tanto como decir antidemocráticos. Con todo, no puede ignorarse que estos fenómenos son el fruto, las más de las veces, de unos sistemas de partidos anquilosados y corruptos, por lo que impedir la presencia de esos potenciales competidores no sólo suprime de raíz todo atisbo de rege-

neración democrática del sistema, sino que contribuye a mantener a los partidos en la ciénaga de la corrupción.

Un rasgo que paulatinamente tiende a acentuarse es el de la búsqueda de mecanismos legales encaminados a asegurar una cierta igualdad de género en las candidaturas electorales. Las reformas de la legislación electoral del último decenio tienen como común denominador este elemento teleológico que se trata de alcanzar, en unos casos, mediante la reserva de una cuota femenina en las candidaturas electorales, y en otros, con una mayor altitud de miras, en el establecimiento de unas reglas que, evolutivamente, han de propiciar la igualdad de género y la equidad entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos representativos.

Añadamos que, a nuestro juicio, los órganos de la justicia electoral debieran asumir un mayor protagonismo en cuanto atañe a las candidaturas electorales; a tal efecto, la vía de los recursos jurisdiccionales debiera ser considerada con más amplitud y, en tanto se hallan en juego derechos fundamentales, como es el caso del derecho de sufragio pasivo, también debiera potenciarse la vía del amparo.

Por último, convendría que se generalizara el trámite de publicación de las candidaturas, muy extendido, desde luego, pero no absolutamente generalizado, por lo menos en cuanto a las previsiones legales. Innecesario es insistir en la relevancia de la publicidad de todos aquellos actos que tienen que ver con el proceso electoral; consecuentemente, cuanto contribuya a fortalecer tal principio de publicidad se nos antoja por entero positivo y funcional en orden a la mayor democratización de los procesos electorales, que pasa, inexcusablemente, por una cierta, no absoluta, igualdad de oportunidades (igualdad plena de quienes se encuentren en igual situación) de los que compiten en la contienda electoral con la vista puesta en lograr el apoyo del electorado.

XXIII. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONDICIONES DE INSCRIPCIÓN Y RECONOCIMIENTO LEGAL

LINE BAREIRO, LILIAN SOTO

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda cuatro aspectos centrales de la regulación jurídica sobre partidos políticos. En primer lugar se ocupa de la manera en que los define la legislación constitucional, electoral y de partidos políticos. Es decir, se revisan el o los conceptos sobre partidos políticos que emanan de la normativa analizada y no se busca entrar en el debate politológico y político sobre la naturaleza de los partidos, sino sistematizar la manera en que están definidas jurídicamente estas instituciones en el derecho positivo de la región. En segundo lugar, se estudian las normas sobre los requisitos y procedimientos para la inscripción y la permanencia de los partidos políticos. Más concretamente, se trata de analizar las condiciones establecidas legalmente para la existencia de un partido político latinoamericano, así como de otras organizaciones que cumplen similares funciones. En tercer lugar se presentan las funciones que la legislación electoral latinoamericana adjudica a los partidos políticos. Se trata de conocer lo que dice el derecho positivo regional al respecto y no de discutir las funciones que efectivamente cumplen estas organizaciones. En cuarto lugar, se estudian las razones, condiciones y formas de extinción de los partidos políticos previstas en la legislación electoral.

Más concretamente, es un análisis regional comparado de la legislación vigente (2004) sobre partidos políticos en América Latina, cuyo objetivo es la comprensión de la regulación político-partidaria. Para ello, se recurre a métodos jurídicos y adicionalmente a la ciencia política y la sociología, principalmente para comprender el contexto en el que fueron adoptadas las leyes, así como para identificar posibles efectos en el sistema político. En la primera edición de este tratado, Petra Bendel (1998: 384 ss.) siguió una aproximación similar, aunque en este caso el artículo se ha estructurado de

manera diferente y se observan importantes cambios en algunos aspectos de la regulación jurídica sobre partidos políticos en la región.

Las fuentes de este artículo son: *1)* las constituciones vigentes en los países de la región; *2)* las leyes o códigos electorales, y *3)* las leyes sobre partidos políticos en el caso de países cuya normativa separa la legislación electoral de la de partidos políticos.

2. Tratamiento constitucional de los partidos políticos

La oleada de reformas constitucionales de la década de 1990 en América Latina definió, otorgó funciones, derechos y obligaciones a los partidos políticos. Anteriormente la mayoría de las constituciones de la región garantizaba ya, entre los derechos políticos y de la ciudadanía, los de fundar y organizarse en partidos políticos.

Ahora bien, ¿es relevante para los partidos políticos ser mencionados constitucionalmente? Al respecto pueden señalarse dos posiciones. Por una parte, García Laguardia (1986) y Sabsay (1989)[1] consideran que no significa mayor reconocimiento a los partidos políticos el hecho de que sean o no mencionados en la constitución de un país. Bendel concuerda con ellos y lo fundamenta diciendo que ni las constituciones del mundo anglosajón, ni las de Japón e Israel los nombran en sus constituciones sin que ello indique una menor relevancia de estas instituciones en la vida política. Por otra parte, la misma clase política latinoamericana ha considerado importante para los partidos políticos recibir un tratamiento constitucional, pues son justamente personas pertenecientes a partidos políticos quienes han formado parte de las asambleas o convenciones constituyentes, que incluyen referencias a los partidos políticos de manera creciente.

Los mismos autores que consideran irrelevante la mención constatan esa tendencia, que representa un cambio en relación con la ausencia de mención inicial en las constituciones latinomericanas, y en las europeas. Es más, ellos mismos indican que ni siquiera se les reconocía como personas jurídicas, hasta que posteriormente se establecieron derechos políticos y el proceso culmina con una regulación constitucional y legal de los partidos, primero indirectamente y luego de forma explícita. El caso argentino es citado por Sabsay señalando que la Constitución de 1953 no mencio-

[1] Citados por Bendel (1988: 386 y ss.).

naba a los partidos políticos, pero todas las constituciones posteriores a 1919 sí los han regulado (Bendel, 1998: 386 y ss.).

Parecería, sin embargo, que un tratamiento constitucional indicaría el otorgamiento de mayor relevancia a los partidos políticos para el funcionamiento del sistema democrático, como en la Constitución costarricense de 1949. No es posible afirmar que las constituciones más democráticas son las que más regulan a los partidos políticos y que las autoritarias no lo hacen. Ciertamente, todas las constituciones emanadas de regímenes dictatoriales restringen derechos ciudadanos, varias no nombran a los partidos, pero otras sí lo hacen, como por ejemplo, la Constitución chilena de 1980, elaborada para garantizar la continuidad de la dictadura de Pinochet y que trascendió a su propio gobierno, incluso luego de un cambio democrático. Sin embargo, dicha mención no significa otorgar gran relevancia a los partidos políticos, y menos aún una expresión de confianza hacia ellos.

Es posible arriesgar la hipótesis de que el constitucionalismo latinoamericano de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, crecido en la más amplia y larga apertura democrática de la región, tiende a valorar positivamente a los partidos políticos como mecanismos adecuados para la canalización de las distintas visiones, intereses e ideas de la ciudadanía de cada país. El fortalecimiento de la democracia como sistema político y evitar nuevas dictaduras, aparecen como objetivos de esas constituciones. Para ello, se apuesta a los partidos políticos como actores desde los cuales se genera representación, pero no de manera exclusiva, ya que lo que se favorece en última instancia es la nucleación política de la ciudadanía al otorgar juridicidad incluso a figuras similares a los partidos políticos. En algunos casos se trata de figuras muy similares a los partidos, aunque con diferentes nombres, pero en otros se posibilita incluso que las organizaciones sociales puedan canalizar candidaturas electorales.

3. Definición jurídica de los partidos políticos

La pregunta que nos orienta en este apartado se vincula al concepto de partido político. No se trata sin embargo de debatir ideas de diferentes autores sobre el tema, sino de revisar cómo son definidas estas instituciones en la legislación de la región.

Por lo general, las definiciones más completas son parte de las leyes de partidos políticos o de las leyes electorales, en tanto que en las constitucio-

nes se tiende a reconocer el valor de estas instituciones para el sistema democrático. Es frecuente que se las califique como instituciones o elementos fundamentales del sistema democrático (Argentina y Ecuador), que "la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos" (Bolivia), y que el sistema político pluralista se expresa por medio de los partidos políticos (El Salvador, Panamá). A su vez, la Constitución nicaragüense considera al pluralismo político como uno de los principios de la nación y éste es el que asegura la existencia y participación de las organizaciones políticas en los asuntos públicos. Es decir, en unos casos los partidos son las entidades mediante las cuales se expresa la democracia y en otros la democracia es la que garantiza la libre vida de los partidos.

También en las leyes de partidos políticos y en las leyes electorales se encuentran expresiones similares a las anteriores. Por ejemplo, que son "instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional" (Argentina), pero no se quedan ahí sino que desarrollan definiciones en las que incluyen el deber ser de los partidos, como la Constitución colombiana que dice que los partidos son "instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación" (Colombia). Es posible encontrar definiciones que resultan más precisas, como que los partidos políticos son "organizaciones político-doctrinarias, integradas por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado" (Ecuador).

Como puede verse en el cuadro XXIII.1, es generalizada la definición de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, que Bendel (1998) había abordado como el estatus jurídico de estas instituciones. En su estudio, la autora mencionada encontró que la mayoría de las constituciones de la región consideraban que los partidos políticos eran personas jurídicas de derecho privado a excepción de países centroamericanos, ya que El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá los definían como instituciones constitucionales o de derecho público (Bendel, 1998: 388).

Éste es, por lo tanto, un campo en el que se constata un cambio respecto a la primera edición de este *Tratado*, pues en la legislación vigente pueden identificarse cinco naturalezas adjudicadas por la legislación latinoamericana a los partidos políticos. Argentina y Ecuador establecen una personería política para los partidos, aunque Ecuador determina también que son "personas jurídicas de derecho privado". La mayoría de los países consideran

CUADRO XXIII.1. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos*

Naturaleza jurídica	*Formulación*	*País*
Personería política	Personería jurídico-política	Argentina
	Personas jurídicas de derecho privado, que cuentan con personería política	Ecuador
Personería de derecho público	Personería jurídica de derecho público y sin fines de lucro	Bolivia
	Personería jurídica de derecho público	Nicaragua
	Instituciones de derecho público con personería jurídica	Guatemala
	Instituciones de derecho público	Honduras
	Personería jurídica de derecho público interno	Paraguay
Personería de derecho privado	Pessoa jurídica de direito privado	Brasil, Ecuador
Personería jurídica		Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Venezuela
	Instituciones constitucionales (Constitución), con personería jurídica (Código Electoral)	El Salvador
	Entidades de interés público con personalidad jurídica	México
Otros	Organismos funcionales de la nación	Panamá
	Fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado	Cuba

simplemente que los partidos tienen personería jurídica (Chile, Colombia, México, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela), pero México determina también que son "entidades de interés público" y El Salvador que son "instituciones constitucionales". En dos casos se especifica que esa personería es de derecho privado (Ecuador y Brasil), en tanto que en cinco casos se otorga personería de derecho público (Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Paraguay). En el caso específico de Bolivia se agrega que son sin fines de lucro. Finalmente, hay dos casos a los que se clasificó en la categoría residual "otros", pues no determinaron el estatus

o, mejor dicho, lo hicieron de una manera muy distinta a las definiciones tradicionales.

La pregunta que se abre es si la naturaleza jurídica distinta trae consigo consecuencias relevantes y cuáles son éstas. No resulta fácil responder a la pregunta, ya que el hecho de ser personas de derecho privado no impide, por ejemplo, que reciban subsidios estatales, y tanto en los países que los declaran de derecho público como en los que los consideran de derecho privado están sometidos a la jurisdicción electoral y no a la civil, como correspondería a una personería jurídica de derecho privado.

Recordemos que Argentina y Ecuador consagraron una personería política para los partidos. ¿Es posible que esa personería sea más adecuada para definir actualmente a los partidos políticos, que las clásicas de derecho público o de derecho privado? Parecería que se está gestando un cambio en la manera de definir jurídicamente y de relacionarse con los partidos y que ese cambio tiene más que ver con una transformación del Estado que propiamente de los partidos políticos. En este contexto, no es poca la importancia del surgimiento y afianzamiento de una institucionalidad electoral estatal con funciones administrativas y jurisdiccionales en relación con los partidos políticos. Los organismos electorales, en la mayoría de los casos, cuentan con una elevada jerarquía y un alto grado de autonomía presupuestaria y de toma de decisiones. A ellos se someten los conflictos internos o externos de los partidos políticos y sólo en casos específicos, como por ejemplo, de inconstitucionalidad, se recurre a la Corte Suprema de Justicia.

Como hipótesis puede pensarse que en muchos casos se definió la naturaleza jurídica de los partidos políticos con criterios previos a la existencia de un Poder Electoral, como lo llama Venezuela. Los cambios en la institucionalidad estatal están determinando la necesidad de repensar la naturaleza jurídica de los partidos, que no son puramente figuras de derecho público ni de derecho privado, pero tienen elementos de ambos. Eso hace pensar que se está construyendo una personería jurídico-política, que aún debe ser más desarrollada teóricamente.

Un elemento de fundamental importancia en las definiciones latinoamericanas sobre partidos políticos es que éstos son asociaciones voluntarias de ciudadanas(os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía. Por ejemplo, la normativa vigente en Bolivia dispone que los partidos "se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un

estatuto y un programa de acción comunes". Se podría decir en este caso que los partidos políticos son asociaciones ciudadanas voluntarias en las cuales sus integrantes tienen principios políticos comunes y establecen conjuntamente las normas y programas por los cuales se regirá y orientará la asociación. El elemento de voluntariedad está presente también en la normativa costarricense, uruguaya, dominicana, ecuatoriana, boliviana y chilena, por citar solamente algunos ejemplos. Es interesante el énfasis que pone Costa Rica en que "nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna".

En varios países se reconoce a diversas instituciones similares a los partidos la posibilidad de presentar candidaturas, de coligarse, etc., aunque en ningún caso son definidas constitucionalmente. Una gama mucho más amplia de posibilidades ofrece la Constitución de Colombia que nombra a movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos. El caso ecuatoriano es similar, nombrando a "movimientos, organizaciones y candidatos independientes". También la Constitución paraguaya menciona a los movimientos políticos.

En su legislación sobre partidos políticos, Colombia define los movimientos políticos de manera muy similar a los partidos y dice que son "asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones". Bolivia también otorgó un estatus similar a las "agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida".

A diferencia de estos ejemplos, la legislación de Argentina y El Salvador reconocen a los partidos políticos la exclusividad de nominar "candidatos para cargos públicos electivos" o como "el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno". Esa exclusividad no significa que las y los ciudadanos que no pertenecen a un partido político no puedan candidatearse, pero lo pueden hacer solamente mediante un partido político, si así lo dispone la normativa interna de éste (Argentina).

4. Requisitos para la formación de los partidos políticos y para la afiliación a los mismos

En el presente apartado se analizarán los requisitos que artículos constitucionales, leyes electorales y leyes específicas de los países latinoamericanos

establecen para la conformación[2] de los partidos políticos, así como para el ingreso de personas a los mismos. El análisis será realizado en un marco conceptual general que entiende la normativa que establece los requisitos y las prohibiciones para la formación de los partidos políticos como el reflejo de los conceptos subyacentes en los sectores dirigentes de una sociedad, así como de su intencionalidad en cuanto a las características, las funciones y las expectativas hacia los mismos.

En efecto, las normas que establecen los requisitos de conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones, lejos de ser inocuas y sin intención, o de mero trámite formal, sientan las bases para la construcción de partidos políticos de ciertas características y no de otras, y orientados a asumir ciertas funciones y no otras. Así, cuando la legislación establece la obligatoriedad de registros de afiliadas(os) u obligaciones de contribución económica de las(os) militantes, se apunta indudablemente a los partidos de masas y no a los de cuadros.[3] De igual modo, cuando se establecen prohibiciones de participación de directivas de partidos políticos en directivas de sindicatos u otro tipo de organización sectorial y viceversa, se propicia la conformación de partidos pluriclasistas y no de aquellos que defiendan intereses de clase o grupos específicos.

Los requisitos de cara al componente clave de los partidos políticos, el(la) adherente, militante o simpatizante, resultan también elementos fundamentales para la caracterización de los partidos políticos. Las condiciones de membresía de los partidos políticos definen las posibilidades de participación política de la ciudadanía y permiten además determinar las vinculaciones que los partidos políticos son inducidos a sostener o a evitar.

Resulta posible, en consecuencia, identificar los elementos a través de los cuales se orientan o impulsan determinados estilos de partidos políticos a partir de una mirada a las condiciones y prohibiciones que se establecen para la conformación de los partidos políticos en las constituciones nacionales, en las leyes electorales o en las específicas de los partidos políticos, El análisis de las posibles intencionalidades de la legislación resulta así conducente a

[2] Para los efectos del presente análisis, se entiende por conformación de los partidos políticos el proceso de constitución de los mismos, que abarca desde la manifestación de voluntad de ciudadanas(os) para este propósito hasta el reconocimiento por los organismos correspondientes definidos en cada país.

[3] La diferencia entre los partidos de cuadros y los de masas, según Duverger (1951: 39), "no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño sino de estructura". Este autor identifica como elementos fundamentales de los partidos de masas el reclutamiento de miembros y el financiamiento democrático.

determinar cuáles son, en la actualidad, las ideas predominantes respecto a la existencia de los mismos en América Latina.

Este examen no puede obviar, sin embargo, que antes que una intencionalidad referida al futuro que se desea para los partidos políticos, las disposiciones legales pudieran estar reflejando experiencias históricas ocurridas en los países de que se trata.

4.1. Los requisitos constitucionales

Si bien todas las constituciones latinoamericanas se refieren a los partidos políticos, estas menciones son, en su mayoría, de reconocimiento del derecho de ciudadanos(as) a organizarse en partidos políticos.[4] Sólo algunas exigencias alcanzan rango constitucional y no en todos los países. Bolivia, Guatemala, México, Perú, Puerto Rico y República Dominicana, si bien se refieren en sus constituciones a los partidos políticos o mencionan las asociaciones con fines políticos, no establecen requisitos específicos para su reconocimiento ni prohibiciones explícitas.

En 12 de las 19[5] constituciones analizadas se mencionan cuestiones específicas que se refieren a la conformación de los partidos políticos. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela establecen en sus constituciones, además del reconocimiento del derecho de las personas a organizarse en partidos políticos y definiciones de los mismos, exigencias de conformación y prohibiciones que en su mayor parte son de tipo cualitativo.[6] Sólo las constituciones colombiana y brasileña incluyen requisitos cuantitativos explícitos. En Colombia se establece la exigencia de por lo menos 50 000

[4] En el caso de Bolivia, la Constitución originalmente sancionada de 1967 no menciona a los partidos políticos, pero en 1995 se incluye un capítulo dedicado a los mismos en virtud de la Ley 1615 del 6 de febrero de 1995, de acuerdo con el mecanismo con que Bolivia cuenta para modificaciones de su Constitución.

[5] Los países cuyas constituciones han sido revisadas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

[6] La distinción entre requisitos cualitativos y cuantitativos fue realizada ya en la primera edición de este tratado (Bendel, 1998). En este estudio se han sumado algunos requisitos cualitativos que no se habían registrado anteriormente, y son: participación de las mujeres, pluralismo y pluriclasismo, prohibición de contratar con el sector público, renuncia a la utilización de la violencia y transparencia administrativo-financiera como requisitos cualitativos para los partidos políticos.

(cincuenta mil) firmas para que se reconozca un partido político, en tanto la Constitución de Brasil exige que los partidos deban ser nacionales con inserción en al menos un tercio de los estados. La Constitución ecuatoriana también establece que los partidos políticos deben ser de carácter nacional, pero no determina las condiciones para que sean considerados en esta categoría como lo hace la Constitución brasileña.

Entre los requisitos cualitativos, la aceptación del sistema democrático como forma de gobierno es el que más constituciones mencionan; le siguen la obligatoriedad de rendir cuentas o de manejar de forma transparente los recursos financieros, la exigencia de mecanismos democráticos internos y la prohibición de recibir recursos del extranjero, como puede observarse en el cuadro XXIII.2.

Un análisis de estos requisitos de rango constitucional indica que la preocupación más importante es la sujeción de los partidos políticos a los parámetros actuales de la democracia; los artículos apuntan fundamentalmente a garantizar que los partidos políticos se desenvuelvan en el marco de un sistema democrático y practiquen la democracia en sus senos. Las causas de esta orientación podrían encontrarse en las experiencias que la mayoría de los países latinoamericanos ha tenido con regímenes autoritarios, lo que determina la necesidad de establecer explícitamente esta condición.

La transparencia administrativo-financiera es otra de las preocupaciones que se explicitan constitucionalmente, esto se traduce luego en leyes electorales y de partidos políticos en las que la gran mayoría establece normativas bien detalladas para el manejo de fondos. Es posible hipotetizar que esta preocupación está ligada a la experiencia de hechos de corrupción asociados a los sectores políticos.

4.2. Los requisitos en las leyes específicas de los partidos políticos y en las leyes electorales

Las leyes específicas sobre partidos políticos en América Latina son recientes, todas datan de los últimos 20 años, a excepción de la ley venezolana. De los 19 países analizados, sólo siete cuentan con normativas de estas características, separadas de las leyes o códigos electorales. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela son los países que han sancionado leyes especiales. La más antigua es la de Venezuela (1964) y la más reciente es la de Ecuador (2000). En estas leyes, además de los requi-

CUADRO XXIII.2. *Requisitos y prohibiciones constitucionales para la conformación de partidos políticos*

Año	*Argentina 1994*	*Brasil 1998*	*Chile 1980*	*Colombia 1991*	*Costa Rica 1949*	*Ecuador 1998*	*Honduras 1982*	*Nicaragua 1987*	*Panamá 1972*	*Paraguay 1992*	*Uruguay 1997*	*Venezuela 1999*
De carácter cualitativo												
Aceptación del sistema democrático	x	x	x	–	x	x	x	x	x	x	–	–
Democracia interna	x	–	x	–	x	–	–	–	–	–	x	x
Representación de las minorías	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Participaciónde mujeres	x	–	–	–	–	x	–	–	–	–	–	
Pluralismo y/o pluriclasismo	–	–	–	–	x	-	–	–	–	x	–	–
Presentación de programas, bases, idearios o principios	–	–	–	–	–	x	–	–	–	–	x	–
Prohibición de dependencia o ayuda financiera del extranjero	–	x	x	–	–	–	x	–	–	x	–	–
Prohibición de contratar con el sector público	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x
Prohibición de discriminación por razones de sexo, raza o religión	–	–	–	–	–	–	–	–	x	–	–	–
Renuncia a la utilización de la violencia	–	x	x	–	x	–	–	–	–	x	–	–
Transparencia administrivo-financiera	x	x	x	x	x	x	–	–	–	–	–	x
De carácter cuantitativo												
Exigencias de organización territorial	–	x	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–
Número mínimo de afiliados	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–

sitos para la conformación de los partidos políticos, así como las prohibiciones y los requisitos de afiliación, se consignan procedimientos de registros de afiliados(as), estructuras organizacionales obligatorias, sistemas de transparencia administrativo-financiera, condiciones de financiamiento y otras cuestiones que obligan a los partidos políticos a convertirse en colectivos organizados y disciplinados. La sanción de estas leyes evidencia el intento por institucionalizar en la región la existencia de grupos que probablemente estaban más cerca de las facciones que de la concepción moderna de partidos políticos.[7]

Los demás países combinan en una sola ley las disposiciones referidas a los partidos políticos y a los organismos y procesos electorales, aunque esto no implica que sea menos detallada la normativa sobre los partidos políticos en algunos casos. Guatemala es un buen ejemplo de que la ausencia de una ley específica para los partidos políticos no implica menos reglamentación; en la Ley Electoral y de Partidos Políticos de ese país se establecen minuciosamente los organismos internos de los partidos, así como las funciones de cada uno de ellos. En otras, por el contrario, casi no existen disposiciones que afecten a los partidos políticos como organizaciones permanentes, ya que sólo se refieren a los momentos de participación electoral. Es el caso de Perú, Puerto Rico y Uruguay cuyas leyes, cuando se refieren a los partidos políticos, lo hacen exclusivamente en el aspecto electoral.

En general, en la mayoría de los países se exigen dos pasos para la conformación de partidos políticos. El paso inicial del proceso tiene requerimientos más bien mínimos: declaración de voluntad de conformar el partido y de adecuarse a principios rectores, aval de un número mínimo de personas que puede ser muy bajo, como en el caso de Honduras (50), o alto como en el caso de Colombia (50 000). Posteriormente, luego de un proceso de afiliación y adecuación formal, que ya cuenta con más requisitos (se eleva el número de integrantes, deben realizarse asambleas, constituirse organismos internos y otros), debe plantearse el reconocimiento por parte de los organismos competentes.

[7] Duverger basa la ubicación de los grupos políticos en la categoría de facciones o de partidos de acuerdo con sus estructuras y organizaciones. Si bien antes de la existencia de leyes específicas o de menciones en las constituciones u otras leyes existían los partidos políticos en América Latina, eran muy pocos los casos en los cuales se los definía, se establecían requisitos específicos de reconocimiento o extinción. Es decir, la estructuración y organización de los mismos estaba escasamente orientada.

Siguiendo la tendencia de las constituciones, las leyes latinoamericanas enfatizan la obligatoriedad de los partidos políticos de enmarcarse en el sistema democrático, renunciando al uso de la violencia y estableciendo mecanismos internos democráticos de elección de autoridades y candidatos(as) a cargos de representación pública. Sin embargo, la mayor parte de la legislación deja a criterio de los partidos políticos la definición de esos mecanismos. Sólo Argentina, Bolivia, Honduras, Paraguay y Puerto Rico determinan la obligatoriedad de elecciones internas por voto directo, véase el cuadro XXIII.3.

El requisito de presentación de declaración de principios, idearios o bases programáticas es otra de las condiciones ineludibles en la mayoría de los casos y constituye un elemento que busca orientar a los partidos políticos a convertirse en algo más que en agrupaciones que giran alrededor de caudillos (Bendel, 1988). Si bien la condición de estabilidad sólo es explícita en la ley electoral argentina, las exigencias mencionadas, así como aquellas que establecen los organismos con que deben contar los partidos, indican con claridad el direccionamiento hacia organizaciones que trasciendan los momentos estrictamente electorales. En el caso de Guatemala se orienta incluso a los partidos políticos a "promover el análisis de los temas nacionales". Asimismo, la ley electoral mexicana obliga a los partidos a mantener un instituto de capacitación y la de Bolivia obliga a los partidos políticos a dedicarse a la investigación.

La exigencia a los partidos políticos de la defensa de los derechos humanos, así como la renuncia a cualquier tipo de discriminación[8] también están presentes en la normativa latinoamericana, si bien son escasos los países que incluyen estas condiciones. Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela cuentan con disposiciones de estas características.

Los requisitos cuantitativos varían en gran medida. Para la cantidad de afiliados(as) se toma como parámetro, en general, la cantidad de electores de votaciones anteriores y se aplica un porcentaje que debe ser alcanzado

[8] Como medida concreta de no discriminación, las medidas que apuntan a mejorar la participación política de las mujeres también han sido incorporadas como requisitos en varios países, fundamentalmente cuando los partidos políticos deben presentar sus listas de candidatos(as). Este tema específico ha sido recientemente estudiado en una investigación de la CEPAL (2003). Según ese estudio, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú tienen establecidas las llamadas cuotas o cupos obligatorios para las mujeres, en tanto Chile, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Uruguay y Venezuela no las contemplan.

para el reconocimiento. En cuanto a las exigencias de organización territorial, la gran mayoría de los países sólo permite partidos nacionales, lo que implica el requisito de la implantación en varias zonas geográficas del país. Resulta llamativo y único el caso de Guatemala, en el que se exige que la mitad de sus afiliados deba saber leer y escribir.

Varias de las leyes también establecen estructuras y organismos que los partidos políticos deben constituir obligatoriamente, lo cual da la pauta a una tendencia que apunta a desarrollar instituciones partidarias estables y fuertemente organizadas.

4.3. Los afiliados y las afiliadas

Los requisitos y las prohibiciones establecidas en la mayor parte de la normativa latinoamericana respecto a las(os) afiliados son escasos. Muchas de las leyes no establecen condiciones de afiliación (véase el cuadro XXIII.4). De la normativa existente, el pleno goce de los derechos políticos es el requisito por excelencia. La residencia en la zona geográfica de afiliación, no estar vinculados a organismos de seguridad y confesionales, así como la ausencia de condena por defraudación al Estado son condiciones que también algunas leyes establecen. En Ecuador se asienta explícitamente la obligación de los(as) afiliados(as) de contribuir económicamente.

En todos los casos las afiliaciones son individuales y la voluntad de integrar un partido político debe expresarse mediante una aceptación escrita. Éste es un elemento claro en el que las instituciones partidarias evolucionan del estadio en el que eran posibles los partidos "indirectos" hacia partidos a los cuales sólo es posible pertenecer por decisión individual. Chile llega al punto de volver incompatible la pertenencia a dirigencias partidarias y sectoriales al mismo tiempo.

El análisis de la normativa referente a los requisitos y prohibiciones que se establecen en América Latina para el reconocimiento de los partidos políticos indica que la tendencia en la región es hacia la consolidación de los partidos políticos en el marco de la democracia moderna que, a diferencia de los "regímenes individualistas del siglo XIX [...] están fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados" (Duverger, 1951: 377).

Partidos de masa, de adhesión individual, pluriclasistas, estables y fuertemente articulados es la apuesta que se desprende de la legislación positiva.

CUADRO XXIII.3. *Requisitos y prohibiciones en leyes específicas para conformar partidos políticos o electorales*

	Argentina	*Bolivia*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*Costa Rica*	*Ecuador*	*El Salvador*	*Guatemala*
Nombre de la ley	*Ley Orgánica de Partidos Políticos*	*Ley de Partidos Políticos*	*Ley 9096 Dispone sobre partidos políticos*	*Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*	*Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos*	*Código Electoral*	*Codificación de la Ley de Partidos Políticos*	*Código Electoral*	*Ley Electoral y de Partidos Políticos*
Específica para partidos políticos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Año	1985	1999	1995	1987	1994	1996	2000	1993	1985
Requisitos y prohibiciones de carácter cualitativo									
Aceptación de principios democráticos y de la democracia como gobierno	x	x	x	x	–	x	x	–	x
Defensa de los derechos humanos	–	x	–	–	x	–	–	–	–
Principios, programas o bases ideológicas	x	x	x	–	x	x	x	x	x
Prohibición de discriminación por sexo, raza o religión	–	x	–	–	–	–	x	–	–
Prohibición de acciones militares o paramilitares y									

renuncia a medios violentos	–	–	x	–	–	–	x	–	x
Prohibición de injerencia, financiación o subordinación extranjera	–	x	x	x	–	x	x	–	–
Voto directo para elección de autoridades y candidatos(as)	x	x	–	–	–	–	–	–	–
Requisitos y prohibiciones de carácter formal									
Asamblea constitutiva	x	x	–	–	–	x	–	–	–
Estructuras obligatorias	–	x	–	x	–	x	–	–	x
Registro o padrón de militantes	x	x	–	x	–	–	x	x	x
Requisitos y prohibiciones de carácter cuantitativo									
Número mínimo de afiliados o proponentes	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Exigencia de implantación nacional	Pueden existir partidos distritales	x	x	x	Pueden existir partidos regionales y pertenecer a partidos nacionales	Pueden existir partidos provinciales y cantonales	x	x	x

CUADRO XXIII.3. *Requisitos y prohibiciones para conformar partidos políticos... (continuación)*

	Honduras	*México*	*Nicaragua*	*Panamá*	*Paraguay*	*Perú*	*Puerto Rico*	*República Dominicana*	*Uruguay*	*Venezuela*
Nombre de la ley	*Ley Electoral y de las Organizaciones políticas*	*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*	*Ley Electoral*	*Código Electoral*	*Código Electoral*	*Ley de elecciones y Código Electoral*	*Ley Electoral*	*Ley Electoral*	*Ley Electoral y de Partidos Políticos*	*Ley de Partidos Políticos reuniones publicas y manifestaciones*
Específica para partidos políticos	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Sí
Año	1981	1994	2000	1984	1996	1997	1997	1997	1998	1964
Requisitos y prohibiciones de carácter cualitativo										
Aceptación de principios democráticos y de la democracia como gobierno	x	x	–	x	x	–	–	x	–	x
Defensa de los derechos humanos	–	–	x	–	x	–	–	x	–	–
Principios, programas o bases ideológicas	x	x	x	x	x	–	x	x	–	x
Prohibición de discriminación por sexo, raza o religión	x	–	–	x	–	–	–	x	–	x
Prohibición de acciones militares o paramilitares y										

renuncia a medios violentos	x	x	–	x	x	–	–	x	–	x
Prohibición de injerencia, financiación o subordinación extranjera	x	x	–	x	x	–	–	–	–	x
Voto directo para elección de autoridades y candidatos(as)	x	–	–	x	x	–	x	–	–	–
Requisitos y prohibiciones de carácter formal										
Asamblea constitutiva	–	x	x	x	–	–	–	x	–	–
Estructuras obligatorias	x	x	x	–	–	–	–	x	–	–
Registro o padrón de militantes	–	x	–	x	x	–	–	–	–	–
Requisitos y prohibiciones de carácter cuantitativo										
Número mínimo de afiliados o proponentes	x	x	x	x	x	x	–	x	–	x
Exigencia de implantación nacional	x	x	Pueden conformar partidos regionales	x	x	x	Pueden conformarse partidos locales	x	x	Pueden conformarse partidos regionales

CUADRO XXIII.4. *Condiciones para afiliación a partidos políticos*

País	*Ciudadanía política*	*No pertenecer a las fuerzas armadas u organismos de seguridad*	*No pertenecer a organismos jurisdiccionales confesionales*	*No ser ministro de grupos*	*No estar condenado por defraudación al Estado o inhabilitado por sentencia judicial*	*Obligatoriedad de contribuir económica-mente*
Argentina	x	x	x	–	–	–
Bolivia	x	–	–	–	–	–
Brasil	x	–	–	–	–	–
Chile	x	x	x	–	–	–
Ecuador	–	x		x	x	x
El Salvador	x	–	–	–	–	–
Guatemala	x	–	–	–	–	–
Honduras	x	–	–	–	–	–
Paraguay	–	x	–	x	x	–
Puerto Rico	x	–	–	–	–	–

5. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las principales tareas de los partidos políticos en la región se relacionan con el funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno. Más aún, como se vio en las definiciones sobre estas instituciones, se las considera como el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político (véase el cuadro XXIII.5).

Con ello se vincula la función de contribuir a la integración de la representación política. La ciudadanía puede ejercer individualmente algunos derechos políticos como, por ejemplo, decidir quién gobernará. Es decir, el sufragio activo es un acto individual. Sin embargo, para la postulación de candidaturas a cargos electivos se precisa de algún tipo de asociación y las más importantes entre éstas son justamente los partidos políticos.

La función de contribuir a la constitución de la representación política y la de competir para cargos públicos son dos maneras de decir lo mismo. En un sistema pluralista, la representación se genera justamente en elecciones competitivas. Ello equivale a decir que para que haya representación democrática se precisa que la ciudadanía pueda organizarse según sus afinidades en cuanto a ideas, intereses, propuestas y liderazgos, y estas organizaciones deben someterse a la decisión ciudadana al competir con otros grupos que también se han organizado y postulado candidaturas.

CUADRO XXIII.5. *Funciones atribuidas a los partidos políticos*

Función	*Países*
1. Representación (participación electoral, presentación de candidaturas) y competencia por cargos públicos	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela
2. Participación (promover y participar como actores)	Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela
3. Formulación de políticas y control de la gestión pública	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Venezuela
4. Formación y socialización	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay
5. Contribución al régimen democrático y el pluralismo político	Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay
6. Promoción de la igualdad y equidad entre hombres y mujeres	Bolivia, Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay
7. Otras funciones:	
Desarrollo y vigilancia del proceso electoral	Bolivia
Bien común, servir al interés nacional, defensa de soberanía, independencia, preservar seguridad nacional, valores esenciales, paz social.	Chile
Oposición: plantear alternativas	Colombia
Partido Comunista de Cuba: organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia el socialismo	Cuba
Reclutamiento de élites	Ecuador

CUADRO XXIII.5. *Funciones atribuidas... (conclusión)*

Función	*Países*
Libre expresión y difusión del pensamiento y libertad de asociación	El Salvador
Bienestar nacional	Honduras
Defensa de la soberanía nacional	Panamá
Defensa de los derechos humanos	Paraguay, Nicaragua
Orientación de la política nacional	Paraguay
Formación y manifestación de la voluntad popular	Perú

Si bien es cierto que varían las expresiones, de una u otra manera todos los países de la región han consagrado como funciones de los partidos políticos la de contribuir a la representación y la de competir por cargos públicos.

Ahora bien, hay otras funciones que también tienen que ver con el funcionamiento de la democracia, pero que no son recogidas por todas las legislaciones. Una muy interesante es que varios países les adjudican la función de promoción de la participación ciudadana en la vida pública, lo que se vincula indudablemente con la función de formación o educación cívica de la ciudadanía que les adjudican algunos países.

Tienen también en varios casos la función de promover igualdad y equidad entre mujeres y hombres, pues como los estados han asumido esa función, se les exige a los partidos tomar acciones positivas para hacer efectiva la igualdad de género.

La función de participar en la formulación, aplicación y control de las políticas públicas y de la gestión estatal se está extendiendo. No es claro, sin embargo, de qué forma dan los partidos políticos cumplimiento a esta función, ni se han encontrado estudios empíricos sobre ello.

A estas funciones se suman otras que están consagradas solamente en uno o dos países, como en Ecuador la de reclutar élites o la de defensa de los derechos humanos dispuesta por Paraguay y Nicaragua.

6. Extinción

Los partidos políticos, como instituciones históricas que son, pueden desaparecer del escenario público y extinguirse en tanto asociaciones políticas con personería jurídica que compite electoralmente en la formación de la representación democrática. Existen dos formas principales de extinción de los partidos políticos en la región: por decisión propia y por determinación estatal conforme a la normativa vigente en el país.

La autodecisión para la disolución del partido puede significar la desaparición total de la asociación política, pero también puede desaparecer para fusionarse con otro partido o para integrarse a otro partido político. En estos casos la decisión de disolver el partido está en manos de la membresía del mismo y debe resolverse conforme a los estatutos partidarios.

La legislación electoral se ocupa principalmente de las causales por las que el Estado decide la extinción de un partido político, es decir, que éste pierde su reconocimiento legal por decisión de una institución pública. En primer lugar, se extinguirá si no ha cumplido debidamente con los requisitos para la inscripción. En segundo lugar, se han establecido en todos los países causales cuantitativas y cualitativas de caducidad de los partidos políticos.

Como se ve en el cuadro XXIII.6, las causales más frecuentes son la no presentación a un número determinado de elecciones y no haber alcanzado un porcentaje mínimo de votos en una o más elecciones. Sin embargo, hay una gama muy importante de causales entre las cuales se destaca la exigencia de democracia interna. Los partidos están obligados a realizar elecciones para elegir a sus propias autoridades y, en muchos casos, para elegir a los candidatos y candidatas que postulará en cualquier tipo de elecciones.

El propósito de no retornar a las dictaduras ha hecho incluir también como causal de caducidad o de extinción la organización y el entrenamiento militar de sus afiliados(as). En el mismo sentido se entiende la determinación boliviana de cancelar la personería de los partidos que participaran en golpes de Estado o la norma paraguaya y ecuatoriana de falta de respeto al carácter no deliberante de las fuerzas armadas y de la policía.

El manejo financiero poco transparente de los partidos y sus fuentes de financiamiento también puede llevarlos a su extinción. Una causal frecuente es cuando no presentan cuentas a los organismos electorales competentes. Muchos países prohíben explícitamente recibir dinero de determinadas personas, instituciones o grupos, como el financiamiento del extranjero, por

CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos políticos decididas por el Estado*

País	*Causales*
Argentina	No realizar elecciones internas (por cuatro años); no presentarse en distrito alguno a tres elecciones consecutivas; delitos de acción pública; impartir instrucción militar a afiliados u organizarlos militarmente; cuando autoridades del partido o candidatos no desautorizados por aquéllas, cometieren delitos de acción pública.
Bolivia	Menos votos en elecciones generales que el mínimo de militantes necesario para inscribirse; no participar en cualquier evento electoral en dos periodos consecutivos, o sólo en Frentes etc.; financiamiento de personas jurídicas que contraten con el Estado, empresas de origen extranjero o recursos de origen ilícito, por no recurrir a dos elecciones consecutivas, no haber obtenido más de 3% del total de votos emitidos en la ultima elección a la que concurrieron, por la comprobada participación institucional en golpes de Estado y sediciones.
Brasil	Si quedare comprobado que un partido político: ha recibido o está recibiendo recursos financieros de procedencia extranjera; es subordinado a una entidad o gobierno extranjero; no presenta cuentas a la justicia electoral como establece la ley; mantiene una organización paramilitar, el Tribunal de Justicia Electoral tras un proceso, puede determinar el cancelamiento de su registro.
Chile	No alcanzar 5% de los votos válidos en elección periódica en cada una de al menos ocho regiones/cada una de al menos tres regiones continuas; haber disminuido total de afiliados a menos de 50% del número exigido para su constitución en al menos ocho regiones/tres regiones contiguas; en caso de inconstitucionalidad.
Colombia	No haber obtenido el número de votos mencionado ni alcanzado representación como miembros del Congreso en la elección anterior; cuando en las elecciones que se realicen en adelante no se obtengan por lo menos 50 000 votos o no se alcance la representación en el Congreso.
Ecuador	No participar en acto electoral pluripersonal, al menos en 10 provincias; no obtener el porcentaje mínimo de 5% de los válidos en dos eleccciones pluripersonales nacionales sucesivas, constitutir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de fuerzas armadas y policía nacional en servicio activo.

CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos... (continuación)*

País	*Causales*
	El partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas no obtenga el porcentaje mínimo de 5% de los votos válidos, quedará eliminado del registro electoral.
El Salvador	No obtener 1% en la elección; no participación en dos elecciones seguidas siempre que éstas no se celebren el mismo año; utilizar para su propaganda medios estatales; fraude. Cuando un partido político que interviene en una elección de presidente y vicepresidente de la República o de diputados en la Asamblea Legislativa no obtenga por lo menos 3% del total de los votos válidos en la elección en que dicho partido haya participado.
Guatemala	Fraude; no obtener al menos 4% de los votos válidos, salvo cuando haya alcanzado representación en el Congreso en elecciones generales; participar en reelección del presidente o vulnerar el principio de alternabilidad o aumentar el periodo presidencial. Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas.
Honduras	Fraude o violencia; no obtener en elecciones de autoridades supremas al menos 10 000 votos.
México	Por lo menos 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente. Que no obtenga por lo menos 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones. No participar en un proceso electoral federal ordinario.
Nicaragua	Cancelación por violación a los principios establecidos; suspensión por un lapso determinado posible. No participar en las elecciones que se convoquen, no obtener al menos 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales; la alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente a 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza. En este caso los partidos políticos pierden su personalidad jurídica y únicamente la conserva el partido bajo cuya bandera fue la alianza, siempre y cuando ésta obtenga el porcentaje establecido en el numeral anterior.
Panamá	No participar en más de una elección (presidente/legislativo/representantes de corregimientos); no obtener en ninguna elección al menos 5% de votos válidos; no participar dos veces en ninguna elección.

CUADRO XXIII.6. *Causales de extinción de los partidos... (conclusión)*

País	*Causales*
Paraguay	Falta de elecciones internas para la nominación de autoridades ejecutivas durante dos periodos consecutivos; no concurrencia a dos elecciones generales y pluripersonales; no obtención de al menos 1% del total de votos válidos en cada una de las dos últimas elecciones generales y pluripersonales; organizaciones paramilitares, no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía en servicio activo, recibir auxilio económico o directivas de extranjeros, subordinación a extranjeros.
República Dominicana	No haber alcanzado en alguna elección el mínimo de 5% de los inscritos; no obtener representación en el Congreso o en el municipio; no participar en dos elecciones sucesivas.
Venezuela	No participar en dos elecciones seguidas; fraude de inscripción.

parte de personas que contratan con el Estado o cuyo origen es ilícito. Se trata de evitar la dependencia de intereses externos y de impedir la corrupción y el lavado de dinero. Un reforzamiento de este tipo de causales es la norma argentina según la cual se cancela el registro partidario en caso de que autoridades o candidatos(as) del partido hubiesen cometido delitos de acción penal pública y no hubiesen sido desautorizados(as).

Finalmente, hay países que consideran como causal el fraude, tanto el electoral como el relativo a los recaudos que debe cumplir para su inscripción.

XXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

José Luis de la Peza

1. Estado, partidos y sociedad civil

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, es posible advertir en Occidente la difusión de mecanismos de integración política no reducidos a la exclusiva actividad de los partidos.

Es sabido, por ejemplo, que alrededor de dicha época comenzó en Italia un debate doctrinal, el cual acentuó la función instrumental de los partidos políticos y se hizo portavoz de la necesidad de que guardaran mayor proximidad con la sociedad civil. El contexto en el que se desenvolvió esta postura revisionista (Leibholz, 1966 y 1971) fue el de la ampliación de la esfera de lo público en el Estado democrático, en tanto que no podía quedar identificada con la organización estructural estatal, ni con los procesos institucionales de decisión, sino que era necesario extender sus alcances para dar cabida a los diversos aspectos de la libre discusión de las ideas y a los grupos no institucionalizados de la sociedad, cada vez más demandantes.

Fue así como —a principios de la década de 1960— la doctrina italiana llegó a contraponerse a lo que se denominó *partitocrazia*. Las críticas se hicieron recaer sobre los siguientes temas, relacionados todos con la actividad de los partidos en sus vínculos con el Estado: la merma del cuerpo electoral en su capacidad de toma de decisiones, como consecuencia del monopolio de los partidos políticos en el registro de candidaturas; la instrumentalización de los órganos del Estado, a fin de presentar como oficiales las directivas marcadas por los partidos; la práctica que consiste en obstaculizar los procesos de la legítima formación de la voluntad estatal, suplantada por los pactos y acuerdos entre los partidos; el desprestigio de la clase política y la aniquilación de la independencia de los legisladores en lo individual; la injerencia de los partidos en los órganos del Ejecutivo (Calise, 1994).

Como resultado de la polémica, fue posible perfilar la síntesis de dos posiciones hasta entonces consideradas como antagónicas, pues, por una parte, los partidos políticos fueron concebidos como organizaciones extra-

ñas a la estructura constitucional estatal, pero, por otra, se exigió que se les reglamentara minuciosamente para hacer realidad la vivencia de la democracia en su interior. En consecuencia, se logró perfilar el partido en sus dimensiones sociales, enfatizando el aspecto de su legitimación frente a la opinión pública, y su capacidad para armonizar la pluralidad política con los órganos estatales. De esta forma, cobró autoridad la tesis según la cual, se reconocieron los partidos como estructuras abiertas a la sociedad civil, privándoseles del derecho exclusivo para postular candidatos a los puestos de elección popular.

Estos aspectos de teoría política se fueron sumando en los años sucesivos a la propuesta de recurrir a otras formas democráticas, particularmente la utilización del referéndum y la politización de los grupos de intereses (típicamente, los sindicatos).

Puede destacarse que —a pesar de las variantes doctrinales que es dable reconocer en cada uno de los diversos autores— es posible observar un núcleo de discusión común en otros países, y en épocas más o menos simultáneas. A este propósito, baste recordar cómo, durante la primera mitad del siglo xx, Triepel había ofrecido una exposición evolutiva de los partidos políticos, distinguiendo cuatro fases sucesivas en sus relaciones con el Estado, desde un periodo de hostilidad, hasta la incorporación de los partidos a la estructura política por antonomasia, ayudando a fijar de este modo los límites de las discusiones posteriores.

La crítica hacia los sistemas que hacen descansar en los partidos políticos los procesos de conformación de la voluntad estatal, y su monopolio en la postulación de candidatos a los cargos electivos es cada día más uniforme y constante, además de haberse incluido en la polémica aspectos tan importantes como la pérdida de la consideración social hacia la clase política y el resquebrajamiento de la moralidad pública, a causa de los nada bien vistos compromisos entre los partidos y el Estado, y entre aquéllos y los particulares, en concreto en el tema del financiamiento de sus actividades. La doctrina francesa contemporánea, por ejemplo, se cuestiona sobre la validez de la utilización del término "cosa pública", pues la práctica parece denunciar lo contrario, esto es, que las posibilidades de acceder a los órganos estatales están en unas cuantas manos solamente. Pueden recordarse las palabras de uno de estos autores cuando dice que "el acceso al Estado no es libre: es él quien selecciona a sus interlocutores, refuerza su legitimidad y sostiene materialmente su acción" (Mény, 1990: 141).

En el caso de América Latina, más recientemente, se ha destacado que "la democracia, que venía gozando desde 1996 de un firme respaldo de alrededor de 60%, cayó a 48% en el 2001" (Zovatto, 2001), resaltando que en las encuestas los parlamentos y los partidos ocupan los últimos puestos, por lo que respecta al grado de confiabilidad de las instituciones. Ciertamente, las exigencias de la sociedad civil parecen concentrarse en el tema de lograr una mayor representatividad (Domínguez, 1997: 100-113), aunque es necesario advertir que, salvo contadas excepciones, se echa en falta la producción de trabajos académicos de tipo comparado que ofrezcan un análisis del impacto y efectividad de las reformas implementadas en los países latinoamericanos, por lo que es necesario recurrir al estudio de otros casos, aun cuando se sitúen fuera de la región.

En síntesis, el tema de las candidaturas independientes no sólo se encuentra estrechamente vinculado a otros tantos asuntos relativos al replanteamiento de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, la explicación doctrinal sobre la eficacia del cuerpo electoral en la ocupación del poder público, y las alternativas para dar respuesta al cuestionamiento sobre la formación de la voluntad estatal, sino que —con mayor propiedad— todos ellos ponen de manifiesto el interés de la sociedad contemporánea por hacer de la democracia una realidad vivida, ofreciendo nuevos modelos teóricos y mejores opciones prácticas, dentro del contexto internacional apenas reseñado.

2. Modelo teórico y concreción histórica

Desde una perspectiva dogmática, las conclusiones de la doctrina respecto de las candidaturas independientes están referidas a dos aspectos recíprocamente implicados: el primero plantea el análisis de las justificaciones teóricas para el reconocimiento de estos candidatos; el segundo, si es defendible, al contrario, que sólo los partidos políticos estén facultados para presentar candidaturas.

A propósito del primero, se parte del estudio de la democracia representativa, entre cuyos fundamentos ocupa un lugar privilegiado el tema de la elección, como ha sido resaltado, entre otros autores, por el principal exponente de la pureza metodológica del derecho: "De aquí resulta elemento esencial de la democracia efectiva la adopción de un método especial de selección de dirigentes entre la colectividad de los dirigidos. Este método es

la elección" (Kelsen, 1992: 116). El propio Kelsen contrapone el sistema de elecciones a la designación autocrática, en tanto que esta última resulta incompatible con la democracia, explicando que entre mayores sean las oportunidades de los ciudadanos para convertirse en dirigentes, se estará más cerca del modelo democrático, y viceversa.

Colocados en este extremo, las candidaturas adquieren la cualidad de requisito estructural y de condicionamiento temporal de la elección, y no parece justificable, al menos teóricamente, excluir *a priori* la posibilidad de presentar candidaturas extrapartidarias: el fondo del argumento descansa en que la posibilidad de ser votado es un derecho que corresponde al ciudadano en cuanto tal, y difiere de la especie que consiste en asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos de su sociedad. Puede afirmarse, consecuentemente, que

> en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercitarlo (Aragón Reyes, 1998: 90).

El problema sistemático se resuelve entonces en definir el tipo de relación entre ambos derechos (ser elegido y asociarse), pues ¿cómo podría afirmarse que ambos son fundamentales, si el ejercicio del primero estuviera condicionado necesariamente (*conditio sine qua non*) al segundo? ¿Debería entenderse que, dentro de los derechos fundamentales, unos lo son en mayor grado que otros? Es en este punto en el que se evidencia el segundo aspecto del cuestionamiento, es decir, si solamente los partidos pueden presentar candidaturas.

Se ha señalado que considerar a los partidos como los únicos actores de la competencia electoral, es predeterminar, en no escaso grado, los resultados de los comicios, o incluso asegurar un número determinado de posiciones, de modo que, en realidad, queden fuera de la contienda, por lo que la defensa dogmática del monopolio de la presentación de candidaturas a favor de los partidos es contraria al modelo democrático. En distintos foros hacen eco de esta postura una multitud de testimonios, como el que sigue: "Los partidos políticos no pueden ser los únicos protagonistas en la circulación de las élites, deben existir vías legales y legítimas que per-

mitan al ciudadano medio intervenir de manera independiente en la toma de decisiones y el ejercicio de posiciones políticas. Los individuos y los grupos sociales reclaman espacios y respuestas" (García Tovar, 1995: 132).

La crítica se complementa con el análisis y redefinición del funcionamiento de los partidos políticos, de la que ya se ha hecho mención: la postura extrema de Waline, por ejemplo, los describe como instituciones oligárquicas, en el sentido de que sólo gozan de posibilidades reales de ser propuestos como candidatos quienes ocupan una posición preeminente en el seno del partido. También Panebianco, basado en los trabajos de Michels, resalta que los partidos no encarnan más intereses que los suyos propios, y que su actividad no es programática, sino que se encuentra dominada por las luchas internas por el poder (Herrera, 1995: 135). Debe señalarse, sin embargo, que este importante reclamo ha dado pie a la exigencia de la democracia interna.

In thesi, por tanto, las candidaturas independientes resultan plenamente justificables de acuerdo con el modelo democrático, pero en su concreción histórica resulta necesario que los ordenamientos positivos prevean los mecanismos idóneos tanto para dotarlas de eficacia, como para dar certeza y seguridad a estas postulaciones, a fin de salvaguardar los legítimos intereses del propio cuerpo electoral.

Desde esta perspectiva, la doctrina recuerda que el sufragio es no sólo un derecho subjetivo, sino también una función, y por ello se le puede concebir como deber, tal cual ha sido sostenido por autores como Duguit, Carré de Malberg, Jellinek, etc. Se explica entonces, que los sistemas jurídicos omisos en la posibilidad de postular candidaturas independientes no restringen propiamente el derecho en sí mismo, sino que más bien preservan la función, imponiendo requisitos tendientes a garantizar su eficacia y revistiendo tanto la postulación de candidaturas como la emisión del sufragio de determinadas formalidades, en cuanto "exteriorizaciones de actos políticos" (Fayt, 1993: 153).

Podría decirse, consecuentemente, que la exclusiva presentación de candidaturas por los partidos es la respuesta ofrecida por los ordenamientos positivos, en una dialéctica entre los aspectos abstractos y los condicionamientos históricos de una sociedad concreta: según ello, las acérrimas críticas a la exclusión de los independientes en el sistema jurídico estarían olvidando los distintos ámbitos en los que se colocan un modelo teórico (puramente sincrónico) y su expresión positiva (necesariamente diacrónica), como se observa continuamente en las instituciones jurídicas. Baste re-

cordar, a modo de ejemplo, el antiguo debate entre la democracia directa y la representativa.

En efecto, las instituciones forman un todo organizado no en relación con cada una de las normas aisladas, sino en virtud de la vinculación entre las instituciones, por lo que teoría y práctica no sólo no deben encontrarse en oposición, sino que propiamente hablando deberían ser complementarias, en el sentido de que los problemas que deben abordarse en la configuración de las instituciones jurídicas son tanto de carácter estructural como funcional. Así, ocurre que las consideraciones propias de la dogmática constitucional (en el tema, la afirmación del derecho fundamental de todo individuo a elegir a sus representantes y a ser elegido por sus conciudadanos) actúan con mayor proximidad del aspecto rector, en tanto que la implementación concreta de la institución tiene que enfrentar las vicisitudes empíricas. Interesa destacar, por lo tanto, que no sólo se trata de dar forma a la institución de las candidaturas independientes, asignándole un tipo dentro de la dogmática jurídica, sino particularmente de hacer posible la expresión de su contenido, haciéndola compatible con los restantes datos y condicionamientos del ordenamiento jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y vivida: en síntesis, podría decirse que, tras haber sido justificada y definida conceptualmente, es necesario encontrar cómo realizarla en la práctica.

3. Problemas empíricos

Un dato ofrecido por la experiencia es que no toda la actividad política se reduce a la actuación en y desde los partidos políticos, sino que es posible constatar la existencia de otros protagonistas, como son los sindicatos, los movimientos informales, las agrupaciones ciudadanas no institucionalizadas, etcétera.

Es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos, pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

El problema fundamental se resuelve en la determinación del reconocimiento de la voluntad de los ciudadanos que manifiesten su intención de

postularse como candidatos. Como en otros muchos casos, el derecho se coloca frente a la necesidad de discriminar las voluntades relevantes (que pudieran identificarse con las que reflejan un interés legítimo) de aquellas que, por el contrario, no lo son (cuyo extremo sería el capricho): si este tipo de candidaturas parte del principio de lograr una auténtica contribución a la vida democrática, resulta indispensable comprobar el apoyo del que, en términos reales, goza el candidato por parte de los electores, expresado numéricamente, para determinar si es o no significativo, exigiendo, adicionalmente, la divulgación de los programas y principios en los que se basaría su actividad política para el caso de resultar electo, según el cargo al que desee acceder (Orozco Flores, 1995: 55 y ss.).[1]

Por otra parte, debe afrontarse el análisis del financiamiento al que se harían acreedoras las candidaturas independientes, principalmente en atención a que tendría que respetarse, en cualquier caso, el delicado aspecto de las condiciones equitativas que debe regir como principio constitutivo toda contienda electoral. Otro tanto podría comentarse respecto de la posibilidad de acceso y utilización de los medios masivos, determinándose los tiempos y los espacios de los que se disfrutarían, teniendo presente el principio rector apenas mencionado.

Respecto de la integración en los órganos parlamentarios, debe abordarse la problemática, muy elocuente, de los aspectos prácticos que presenta el tema de lograr una armonía en la normativa parlamentaria interna, en concreto, cómo se conducirían los grupos parlamentarios: se observa el problema de cómo lograr la eficacia real de las candidaturas independientes, puesto que, por sí mismas, no alcanzarían obviamente ninguna mayoría, en directo detrimento de su capacidad en la toma de decisiones; desde esta perspectiva, parece innegable su necesaria coalición con otras fuerzas para garantizar su operatividad en los procesos deliberativos. Quizás esta circunstancia sirva para explicar por qué, en los países latinoamericanos en los que está regulada la postulación de candidatos independientes, las estadísticas demuestran que los órganos de representación no se ven ocupados significativamente por ellos (Alcántara, 1999; Nohlen, 1993 y 2005).

Un último señalamiento (sin pretender agotar la complejidad del tema por supuesto), es el relativo a que, dentro del contexto actual, la ocupación de los espacios políticos ha interesado desde el punto de vista de la profe-

[1] En el caso de México, por ejemplo, una propuesta concreta es la de García Tovar (1995): 1.5% del padrón electoral nacional para presidente; gobernadores y senadores, 1%; para diputados federales y locales 1% del distrital; para ayuntamientos 1% del municipal.

sionalización de los titulares, asegurando en mayor o menor medida, la capacidad técnica y humanística con la que cuentan para asumir sus funciones. Esta circunstancia adquiere todo su peso, en atención a la progresiva dificultad de las agendas gubernamentales y políticas.

4. Las candidaturas en los sistemas latinoamericanos

En este apartado se dará cuenta de la regulación a la que se encuentran sujetas las candidaturas en la región, comenzando por los ordenamientos incluyentes de la posibilidad de la postulación de independientes, ofreciendo una relación sintética de los aspectos regulados.

Chile. Dentro de este primer grupo, la Constitución política de la República de Chile (art. 19, núm. 15) postula como principio que: "Los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana". Por su parte, la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios regula específicamente el tema de las candidaturas independientes: "El patrocinio de las candidaturas independientes a presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, inscritos en cualquier parte del territorio nacional, no inferior a 0.5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones".

Los artículos 10 y 11 de la misma ley prescriben los requisitos de las candidaturas independientes a diputados y senadores: "el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior a 0.5% de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial [...] en la anterior elección periódica de diputados"; dicho patrocinio se manifiesta ante "notario del respectivo territorio" por parte de "ciudadanos que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación y que se encuentren inscritos en los Registros Electorales del distrito o circunscripción senatorial".

El mismo artículo señala cuáles son los datos que deben ser asentados en la nómina de patrocinadores levantada ante la fe notarial, y exceptúa de los requisitos mencionados en ambos artículos a los candidatos independientes "incluidos en una declaración de candidaturas de un pacto

electoral". Otras disposiciones importantes relativas a los candidatos independientes son: "Las declaraciones de candidaturas independientes patrocinadas por personas afiliadas a partidos políticos no invalidarán la candidatura de que se trate, salvo que ellas representen más de 5% del total de patrocinantes" (art. 17, párrafo 3º); es objeto de impugnación el rechazo de las candidaturas independientes (art. 18).

Colombia. En el párrafo 3º del artículo 108 constitucional se establece como principio que: "En ningún caso podrá la ley […] obligar la afiliación a ellos (partidos) para participar en las elecciones", en tanto que el 5º resulta directamente pertinente a esta materia: "Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos". Por lo que respecta al financiamiento de las campañas, el artículo 109 señala que los movimientos y grupos significativos gozarán de este derecho "siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley". Los medios de comunicación social del Estado serán utilizados por todos los "candidatos debidamente inscritos" (art. 111).

La inscripción de dichas candidaturas será posible sólo si se cumple con el siguiente requisito:

> Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos a 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato (art. 9 de la ley de la materia).

Adicionalmente, se establece:

> Los candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Congreso Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente a 1% del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña…

Ecuador. El artículo 37 constitucional disponía de manera expresa: "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular […] se requiere estar afiliado a un partido político"; sin embargo, en el artículo 98, segundo párrafo, fue establecida la regla contraria: "Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos". La reforma electoral de marzo de 2000 instrumentó la reforma constitucional, disponiendo que:

> Para ser candidato a dignidad de elección popular, nacional, provincial o cantonal, sin estar afiliado o patrocinado por un partido político, y solicitar la correspondiente inscripción, se deberá presentar al Tribunal Electoral respectivo un respaldo de firmas equivalente a 5% de los electores empadronados, con excepción de los movimientos políticos independientes que hubieran alcanzado en las dos últimas elecciones pluripersonales el cociente electoral de 0.05% de los votos válidos, calculados de conformidad a lo establecido en el artículo 39, inciso segundo de la Ley de Partidos Políticos; organizaciones que participarán con la misma simbología y número asignado en el proceso electoral anterior.

La Ley de Partidos Políticos del mismo año, en su artículo 31, confirma que los ciudadanos podrán registrase aun cuando no se encuentren afiliados ni auspiciados por los partidos.

Honduras. La Ley electoral de este país permite expresamente la postulación de candidaturas independientes, insistiendo que se trata de aquellas que "sean lanzadas sin vinculación alguna con los partidos políticos legalmente inscritos"; deben, sin embargo, cumplir, entre otras cosas, con la presentación de un programa de acción y las "nóminas de ciudadanos que representen por lo menos 2% de los electores inscritos en el Departamento cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a presidente y designados a la Presidencia…" (art. 49).

Perú. El artículo 35 constitucional postula como principio: "Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley". Dentro de la legislación ordinaria, la Ley 26 452 modificó (art. 3°) el artículo 28

de la Ley 14 669, relativo a la presentación de candidaturas independientes al establecer que: "Las listas de candidatos que no sean patrocinados por un partido político, movimiento o alianza, deberán presentar para su inscripción una relación de adherentes, con indicación del número de la libreta electoral respectiva, que sean vecinos de la provincia en donde se postule, en número no menor a 4% del total de electores de la circunscripción provincial o distrital, según corresponda".

República Dominicana: El texto legal de este país se ocupa del tema de las candidaturas independientes, pudiendo presentarse en el ámbito nacional, provincial y municipal por parte de "agrupaciones políticas accidentes en cada elección". Tales agrupaciones deberán contar, al menos, con los siguientes porcentajes sobre el número de inscritos en el Registro Electoral: 20% si los inscritos en el distrito nacional o en un municipio es de 5 000 o menos; 15% para el caso de 5 001 a 20 000; 12% desde 20 001 hasta 60 000; y, finalmente, 7% cuando exceda de 60 000 (art. 76). Adicionalmente: "Para sustentar candidatura independiente para la presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse"; para diputados y senadores, el mismo programa, pero limitado a la demarcación territorial respectiva; igualmente para los municipios, *mutatis mutandis* (art. 77).

Venezuela. La ley señala que: "Las postulaciones de candidatos […] sólo podrán ser efectuadas por los partidos políticos […] y por los grupos de electores" (art. 130, Ley orgánica de sufragio). La constitución de un grupo de electores requiere un mínimo de cinco electores inscritos, "los cuales acompañarán las manifestaciones de voluntad de postular firmadas por un número […] equivalente a cinco décimas de los electores de la circunscripción de que se trate", siempre que dicho porcentaje se presente en cuando menos 16 entidades federales, si el grupo es nacional, o, "en tres cuartas partes de los municipios o de las parroquias, según el caso, de la entidad federal o del municipio correspondiente", en cada uno con el mismo porcentaje (art. 132).

En el resto de América Latina la situación es la siguiente. En Argentina, el artículo 60 del Código electoral (Ley 19 945), prescribe que el registro de los candidatos será llevado a cabo por los partidos políticos ante los

jueces electorales. En Brasil, la fracción V, del parágrafo 3º, artículo 14 constitucional, impone como condición para ser electo, estar afiliado a algún partido político. La Ley 1 536 de Costa Rica, en su artículo 5, dispone que los partidos políticos se responsabilizarán de las candidaturas propuestas para los cargos públicos electivos, y hace referencia continua a estas instituciones. El texto reformado de la Constitución política de la República de El Salvador en el año 2000 prescribe que los partidos "son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno" (art. 85), acorde con el artículo 196 de la legislación reglamentaria. De acuerdo con la legislación de Guatemala, los candidatos a elecciones nacionales deben ser postulados por los partidos políticos, pero los comités cívicos pueden presentarlos tratándose de las municipales.

En el caso de México, el artículo 35, fracción II, de la Constitución política señala como prerrogativa ciudadana el sufragio pasivo "teniendo las calidades que establezca la ley", a la vez que indica que los partidos políticos tienen como fin posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (art. 41, fracción I, 2° párrafo). En el plano legislativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone: "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el de recho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular" (art. 175, 1).[2] En Nicaragua, la ley se refiere continuamente a la presentación de los candidatos hecha por "los partidos políticos o alianzas electorales" (art. 77 y ss.). En Panamá, "los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a concejales y a representantes de corregimientos" (art. 3 y 194, Código electoral); pero: "Sólo pueden postular candidatos a presidente y vicepresidentes de la República y legisladores, los partidos políticos" (art. 193). Asimismo, el artículo 145 constitucional faculta a los partidos políticos, en determinados casos, a "revocar el mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado".

La legislación paraguaya postula que los electores constituyen las autoridades electivas con la mediación de los partidos, movimientos políticos o alianzas (art. 1º). En Bolivia, la presentación de candidaturas corresponde a los partidos o a las alianzas; sin embargo, "las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida" pueden formar parte de esas coaliciones (art. 223

[2] El cuestionamiento sobre la inconstitucionalidad de las leyes secundarias (por restringir el derecho a ser votado, imponiendo como requisito la postulación del candidato por un partido político) ha sido llevado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano que ha resuelto que no existe vulneración (TEPJF, 2002).

constitucional y 86 de la ley respectiva). Los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 7 812 de Uruguay, permitían la presentación de candidaturas por parte de los "partidos accidentales", pero la Ley 17 113 ha derogado dichas disposiciones.

5. Valoración y perspectivas

El primer dato que debe destacarse es que son pocos los sistemas latinoamericanos que posibilitan el acceso de los candidatos independientes a los cargos electivos, lo cual se explica si se tiene presente que el proceso de consolidación de los regímenes democráticos en América Latina ha debido enfatizar necesariamente la exigencia de que la actividad política se desenvuelva institucionalmente, frente al peligro de retroceder a situaciones de oportunismo, caudillismo y otros factores sociales incompatibles con la democracia. En otras palabras, la opción preferente por los partidos políticos advertida en la región, encuentra una justificación histórica, pues dicha preferencia se ha ofrecido como respuesta a una problemática por todos conocida.

Sin embargo, también es necesario advertir que no carecen de razón quienes hacen ver que las normas generales a las que está sujeta la contienda electoral son obra del Poder Legislativo, significando con esto que la ocupación de los escaños parlamentarios está en manos de los partidos políticos. En palabras de un doctrinario contemporáneo:

> Las injerencias estructurales del legislador reducen, más o menos insensiblemente, la igualdad de oportunidades reconocidas a los grupos-agentes fuera del ámbito de los partidos tradicionales frente a éstos y, consecuentemente, limitan la posibilidad de concurrir libre y efectivamente a la formación de la política nacional; condicionan las relaciones entre los mismos partidos tradicionales (al menos para interesarlos en la defensa de los mecanismos de soporte común), y concurren en la conformación de un sistema político… (Bartole, 2000: 716).

Podría decirse que los partidos no han quedado abandonados a sus propias fuerzas.

La polémica desatada en torno a la representatividad de los partidos ha dado ya, no obstante, sus primeros frutos, pues es cierto que la toma de conciencia respecto del problema, si no ha llegado a consolidar las candi-

daturas independientes como práctica común de los sistemas de la región, por lo menos ha propiciado soluciones intermedias:

> es en este escenario, precisamente, en el que ha aparecido en los últimos tiempos una demanda más intensa de transparencia y participación, siendo las elecciones primarias el mecanismo de operativización de la misma. Por ellas se entiende el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevados a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (primarias cerradas) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (primarias abiertas) (Zovatto, 2001).

Además de esta solución, se ha aconsejado que los partidos enriquezcan

> sus propuestas de candidaturas entre la sociedad civil independientemente de militancias políticas y sin candados, promoviendo que un porcentaje de sus candidatos a puestos de representación uninominales proviniera de una ciudadanía ajena a la vida partidarias interna, legitimando así la representación y fortaleciendo los enlaces ciudadanos que comuniquen de manera abierta y efectiva las aspiraciones sociales frente al poder establecido, usando como tránsito natural de acceso a la representación a los mismos partidos políticos (Garrido Ortigosa, 2001: 10).

El verdadero problema de la dogmática constitucional actual es reconstruir las condiciones para la consolidación de las instituciones estatales con independencia de los partidos, de los grupos de poder y de los movimientos informales y espontáneos. Como resulta obvio, en esta labor es indispensable que la *praxis* sea capaz de entablar un diálogo con los principios rectores del modelo democrático, teniendo presente que la contribución de cada uno de los países al sistema general no debe buscarse exclusivamente en los datos estadísticos, sino más bien en su capacidad para adecuar los aspectos estructurales y dogmáticos a la dinámica de la institución, ofreciendo de esta forma soluciones más acordes con la problemática planteada.

XXV. DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

FLAVIA FREIDENBERG

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza el modo en que los partidos en América Latina seleccionan a sus autoridades y a sus candidatos para cargos de representación popular. El objetivo de este trabajo es explorar los grados de democracia interna de los partidos latinoamericanos; identificar factores que condicionan la utilización de diferentes mecanismos de selección de candidatos y de autoridades, así como también los efectos que el uso de un determinado tipo de mecanismo tiene sobre la democracia interna. Este trabajo no examina todos los elementos que afectan la democratización dentro de los partidos, sino que sólo se centra en dos dimensiones, la de selección de candidatos y de autoridades, dejando para otros capítulos de esta obra el tratamiento de cuestiones tan importantes como la igualdad de oportunidades de los militantes, la participación de las mujeres (véase el cap. XXVI), jóvenes y grupos étnicos (véase el cap. XXVII) en el partido y el control interno hacia los que toman decisiones.

El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública latinoamericana junto con una profunda frustración sobre sus comportamientos en escenarios democráticos, tras décadas de gobiernos autoritarios, obligó a muchos partidos a introducir cambios organizativos orientados a una mayor democratización. Un número importante de partidos reformó sus prácticas antes de que hubiera un consenso generalizado en la región respecto a la necesidad de las mismas, y más como una manera de resolver conflictos internos entre facciones o peleas por el liderazgo. De este modo, viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas, así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos en la agenda como una manera de combatir la política tradicional. La presunción era que centrar las nominaciones en las cúpulas (o en un líder) era mucho menos democrático que realizar un proceso electo-

ral y que aquellos que eligieran a sus candidatos mediante mecanismos competitivos (como las elecciones), fundamentalmente abiertas —con la posibilidad de participación de los ciudadanos—, tendrían más probabilidades de ser democráticos internamente y, con ello, de disminuir la distancia entre ellos y los ciudadanos.

En este trabajo se pretende reflexionar sobre esa idea, a partir de las reformas que se han llevado a cabo en los diversos países de la región y de las experiencias de cambio que los partidos han tenido tras la incorporación de mecanismos competitivos para la resolución de sus candidaturas. El estudio se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se presentan las reformas en las reglas constitucionales y electorales realizadas en torno a la selección de candidatos y de autoridades en América Latina en el periodo postransición. En segundo lugar, se sistematizan los procesos de selección de candidatos empleados en más de 60 partidos de 18 países de América Latina.[1] Debido a la naturaleza comparada de este ejercicio, es factible que muchas de las especificidades nacionales y partidistas no estén lo suficientemente desarrolladas. En este sentido, el objetivo es establecer patrones comunes de reglamentación normativa y de funcionamiento partidista, así como también respecto a la interacción de las organizaciones con su entorno institucional, ya que los partidos no viven en el vacío sino que se comportan condicionados por un contexto, en el que destacan las reglas electorales, que son las que generan incentivos para que los partidos implementen determinadas prácticas. En tercer lugar, se analiza el modo en que se seleccionan autoridades en los partidos mencionados. A diferencia de la selección de candidatos, este proceso ha sido menos tratado tanto por los partidos como por los analistas. Resulta mucho más difícil que las cúpulas cambien los métodos de "autodesignarse", ya que precisamente atentan contra los puntos neurálgicos del control político-partidista. Aun así, se esboza un primer

[1] Los países incluidos en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los materiales empíricos utilizados forman parte de las bases de datos construidas para el Proyecto "Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec97-148), dirigido por Manuel Alcántara Sáez, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología de España (1997-2001) y adscrito al Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Los partidos analizados son los elegidos en el marco de esa investigación, siguiendo el criterio de relevancia, esto es, que un partido político satisfaciera una serie de condiciones básicas, entre las que se encuentran el respaldo electoral, la presencia territorial, su capacidad de chantaje y su capacidad de gobierno. Los resultados de esta investigación están en Alcántara y Freidenberg (2003).

intento de sistematización de esos procesos de toma de decisiones. Finalmente, se analizan algunos de los efectos que los cambios introducidos en la forma de selección de candidatos han tenido sobre el funcionamiento de los partidos y se esbozan algunos comentarios a modo de conclusiones, identificando los elementos que condicionan la inclusión de mecanismos más competitivos en los procesos de toma de decisiones partidistas.

2. Bases constitucionales, democracia interna y funcionamiento partidista

La necesidad de democratización de los partidos latinoamericanos llevó a que la clase política utilizara, en diversas ocasiones, el ordenamiento jurídico del Estado para autoobligarse a emplear mecanismos más democráticos en los partidos. Estas medidas se sostuvieron sobre la base de que el texto constitucional, el Código Electoral u otras leyes, podía regular aspectos relacionados con la organización interna de los partidos. Aunque esto pudiera parecer una cuestión sencilla; en verdad, no lo es. Todavía no existe consenso respecto a si el Estado debe influir en la manera en que los partidos se organizan y funcionan por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de democracia interna sean razonables. Es cierto que un reto para todo ordenamiento constitucional y legal consiste en respetar dos principios centrales de la convivencia democrática: por un lado, el derecho de participación democrática de los afiliados y, por otro, el derecho de autoorganización de los partidos (Orozco Henríquez, 2003: 8). Un exceso de control del Estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados, pero su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna.

En América Latina no hay una posición común sobre el tema. Los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Panamá, Brasil, Perú, Chile y Ecuador mientras que en Argentina, México, Paraguay, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia se les considera personas jurídicas de derecho público. En Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela son casos mixtos, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, es-

tá sujeta a la esfera del derecho privado, mientras que la selección de candidatos, como ámbito de lo público, está sujeta al derecho público.[2] Esta última manera de resolver la cuestión, producto de una combinación de ambas, es la que permite mantener un equilibrio entre esas posiciones en principio antagónicas.

2.1. ¿Qué dicen las leyes? La selección de candidatos en el régimen electoral

Los esfuerzos democratizadores se hicieron evidentes en 11 países de América Latina a partir de la introducción en la Constitución o en la legislación de la regulación de los mecanismos de selección de candidatos (véase el cuadro XXV.1). Costa Rica fue el primer país en regularlo, seguido por Honduras (1985-1989); Colombia (1994); Paraguay (1996); Panamá (1997); Uruguay, Bolivia y Venezuela (1999); Argentina (2002) y, más recientemente, Perú (2003) y República Dominicana (2004).[3] Todos estos países aprobaron leyes orientadas a la introducción de elecciones internas, salvo Colombia, donde 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. A diferencia de los países anteriores, en Guatemala la ley no introdujo esos cambios y continúa manteniéndose normativamente la Convención Partidista como mecanismo de selección de candidatos. Finalmente, en Brasil y Ecuador no existe regulación relacionada con la manera en que los partidos deben elegir a sus candidatos y se deja que cada uno resuelva sobre el tema según sea su voluntad.

Con estas reformas, el Estado obligaba a los partidos a celebrar internas para dirimir candidatos, con la pretensión de hacerlos más competiti-

[2] Bendel (1998: 405) señalaba para ese año que los países pueden agruparse en función del grado de control/intromisión que el Estado ejerce sobre los partidos. En un extremo, indica aquellos que pueden ser definidos como *maximalistas* (Chile, Paraguay y Costa Rica), ya que el control era tanto cuantitativo como cualitativo y el marco de acción de los partidos se encontraba ampliamente reglamentado del mismo modo que su régimen interno. En el otro extremo estaban los definidos como *minimalistas* (Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú), donde el control es mínimo. A los demás casos, Bendel los consideraba en ese momento como intermedios.

[3] La Suprema Corte de Jusiticia aprobó un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Elecciones internas obligatorias a los partidos políticos, párr. 286-04 aprobada en octubre de 2004, por deberse a "obligaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos de los partidos".

vos internamente y reducir el grado de centralización en las nominaciones. Si bien la vocación de las élites era similar respecto a los objetivos por conseguir con estas reformas, las características que las mismas han adoptado en la legislación no son homogéneas. Siguiendo a Freidenberg (2003) y Payne *et al.* (2003: 173), la normativa difiere según sea: *a)* el número de actores que participan en el proceso electoral, si son elecciones abiertas (donde todos los ciudadanos pueden participar) o elecciones cerradas (donde sólo participan los afiliados al partido); *b)* según el momento de realización de las elecciones por parte de los partidos involucrados: separadas (cada partido realiza sus elecciones en fechas diferentes) o simultáneas (todas se realizan el mismo día); *c)* si cuenta o no con financiamiento público, y *d)* si hay participación organizativa o supervisión por parte del organismo electoral.

En cuanto a la primera cuestión, en Argentina, Colombia, Honduras y Uruguay, la ley establece claramente que los procesos internos cuenten con la participación de todos los ciudadanos, mientras que en Panamá, Paraguay y Venezuela se señala que sólo pueden participar los afiliados a los partidos. En Costa Rica y Perú se deja la opción de que se celebren elecciones abiertas o cerradas y que, incluso, opten por hacer convenciones. Una dificultad importante al momento de llevar a la práctica elecciones cerradas es la disponibilidad de contar con un padrón electoral de los afiliados del partido. Si no se tiene dicho padrón, es muy difícil saber quién puede (y quién no) votar. Éste no es un tema menor. En este sentido, una reforma interesante que se ha dado en Panamá, y que puede ser útil de cara a los otros países, es que los padrones de afiliados estén en manos del organismo electoral competente y que cualquier cambio en el mismo sea notificado a la autoridad electoral por parte de los partidos o directamente por los afiliados. Para no tener dificultades con el registro de los afiliados, en Uruguay y Costa Rica se optó por el Censo Electoral Nacional, donde cualquiera que se encuentre inscrito en él puede participar, llenando sólo una boleta de adhesión al momento de emitir su voto. De este modo, los partidos también pueden ampliar su base de simpatizantes o afiliados en cada convocatoria.

Otros dos aspectos relevantes tienen que ver con el momento en que se realice la elección y con su financiamiento. En Argentina, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay la ley establece claramente que los partidos deberán realizar las internas de manera simultánea, mientras que en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela no hay

CUADRO XXV.1. *Mecanismos de selección de candidatos según la normativa vigente*

País	*Normas*		*Tipo de mecanismo*					
	Regulado en		*Partidos sujetos de…*	*Tipo de mecanismo que regula la legislación*		*Modo de realización de las elecciones internas según las normas*		
	C	*Ley*		*¿Elecciones internas vs. Convención?*		*Con supervisión organismo electoral*	*Simultáneas vs. ¿separadas?*	*Financiación*
				En la norma	*En la práctica, ¿elecciones internas?*			
Argentina	No	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas	Sí, a veces	Sí, veedores electorales nombrados por Justicia Electoral, cuando los partidos lo soliciten	Simultáneas (por fórmula) Distrito a distrito, en legislativas	–
Bolivia	No	Sí	Derecho público	Convenciones	No	No[a]	Separadas	–
Brasil	No	No	Derecho privado	Convención	Sí, una vez	–	–	–
Colombia	No	Sí	Derecho público	Elecciones abiertas y/o Convención	Sí, a veces	Sí, Consejo Nacional Electoral	Separadas Simultáneas hacia dentro[b]	Pública
Costa Rica	Sí	Sí	Mixto	Elecciones internas[c]	Sí	Sí, Tribunal Supremo de Elecciones debe vigilar los procesos internos (art.19, CE)	Separadas	No fondos públicos
Chile	No	No	Derecho privado[d]		Sí, a veces	Sí, fedatario público designado por órgano electoral para observar	–	–
Ecuador	No	No	Derecho privado		Sí, una vez	–	–	–
El Salvador	No	No	Mixto		Sí, a veces	–	–	–

Guatemala	No	Sí	Derecho público	Convención	Sí, una vez	–	–	–
Honduras	No	Sí	Derecho público	Elecciones cerradas	Sí	Sí, Tribunal Nacional Electoral	Simultáneas	–
México	No	No	Derecho público		Sí, a veces	–	–	–
Nicaragua	No	No	Derecho público		Sí, a veces	Sí, Tribunal Electoral, a pedido de las partes	–	–
Panamá	No	Sí	Derecho privado	Elecciones cerradas	Sí	No (sólo para resolver posibles conflictos)	Simultáneas	Pública
Paraguay	No	Sí	Derecho público	Elecciones cerradas	Sí	No (mínimo control)	Separadas	No fondos públicos
Perú	No	Sí	Derecho privado	Elecciones cerradas/abiertas Convención[e]	Aún no hubo elecciones desde la aprobación de la ley	Sí, ONPE	Separadas 210 y 180 días antes elección	Pública
República Dominicana	No	Sí	s/d	Elecciones abiertas	Sí, a veces	–	–	–
Uruguay	Sí	Sí	Mixto	Elecciones abiertas	Sí	Si, Corte Electoral	Simultáneas (último domingo abril)	–
Venezuela	Sí	Sí	Mixto	Elecciones cerradas	Sí	Sí, Consejo Nacional Electoral	Separadas	No fondos públicos

[a] En Bolivia en 1999 la ley otorgó potestad a la Corte Nacional Electoral para controlar a los partidos, pero fue dejado sin efecto a partir del reglamento de la ley de 2001.
[b] Significa que todos los niveles institucionales de un mismo partido que decidan hacer las elecciones internas deben llevarlas a cabo en la misma fecha.
[c] Los resultados de las elecciones están sujetas a ratificación de la dirigencia del partido, por lo menos en términos formales. La ley establece que habrá internas, pero cada partido decide si serán abiertas o cerradas.
[d] En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia, específicamente el Consejo General, someta su propio candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido, de forma que la candidatura se proclama oficialmente si el aspirante es aceptado por dichos militantes. Las decisiones de los partidos deben ser mediante sufragio personal, igualitario y secreto (art. 30, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996). No impone la celebración de internas.
[e] En Perú, la ley establece que cada partido puede elegir el mecanismo de selección. Presenta diversas opciones. Aunque nacionalmente obliga a hacer elecciones internas.
FUENTE: Elaboración propia.

esta exigencia y los partidos pueden llevarlas a cabo en un periodo anterior de la elección general. En Perú se fija que por lo menos sean 210 días antes de los comicios.[4] En cuanto a la financiación, sólo en Colombia, Panamá y Perú se establece que el órgano electoral otorgue dinero para la realización de las internas. El marco normativo señala también que la autoridad electoral intervenga en los procedimientos de selección de candidatos en Honduras, Colombia y Uruguay, tres ejemplos claros de intervencionismo del órgano electoral en el partido. En tanto, en otros casos, los órganos sólo pueden supervisar o dar fe de lo que haga el partido, como en Chile, donde la elección de un candidato o la postulación que el Consejo General del partido haga debe estar supervisada por un fedatario público designado por la autoridad electoral; en Argentina, donde la justicia federal nombra veedores de actos electorales cuando sea requerida por los militantes de los partidos interesados; en Nicaragua, donde el Tribunal Electoral arbitra los conflictos internos por solicitud de las partes; en Panamá, donde el Tribunal Electoral envía delegados para mediar en caso de que los partidos lo soliciten, pero no tiene jurisdicción sobre los procesos internos; en Costa Rica, donde el organismo electoral actúa si ocurren conflictos entre los militantes. En Bolivia, la Ley 1 983 de Partidos Políticos de 1999 daba potestad a la Corte Nacional Electoral para que organizara y supervisara los procesos internos, pero el Reglamento de la Ley de 2001 quitó potestad a dicha instancia sobre los mismos, dejando en los representantes la definición de las candidaturas. El caso de menos intervencionismo es el de Paraguay, donde el órgano sólo puede ejercer un control mínimo sobre los partidos.

En relación con las impugnaciones respecto a actos internos de los partidos, en 16 países los ordenamientos constitucionales o legales señalan de manera explícita o implícita que haya tribunales electorales de manera autónoma o pertenecientes al Poder Judicial. De ellos, dos países establecen un contencioso electoral administrativo (Nicaragua y República Dominicana); nueve, un contencioso electoral jurisdiccional, tres de los cuales se hacen ante tribunales electorales autónomos, cuyas resoluciones son inatacables (Costa Rica, Ecuador y Uruguay); en seis se realizan ante tribunales

[4] En febrero de 2005, en Argentina, se discutió la posiblidad de recuperar la Ley 25 611 de Elecciones Internas y establecer un periodo de 90 días para la celebración de las mismas en todos los distritos, para todos los partidos, donde los políticos no pacten la conformación de una única lista y la inscriban en el periodo establecido.

electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Bolivia y Guatemala) y en los restantes siete se da un contencioso electoral mixto, es decir, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral (Chile y Perú); ante un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial (México) o ante la jurisdicción contenciosa administrativa autónoma (Colombia). Hay un caso que considera un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional y político, donde son los jueces federales quienes tienen competencia sobre los asuntos electorales de los partidos (Argentina).

2.2. Análisis de los casos nacionales en los que hay regulación de las elecciones internas

En Costa Rica, la legislación electoral ha establecido la celebración de "convenciones nacionales", que son procesos similares a las elecciones internas, como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar a los candidatos a la Presidencia. 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 Honduras, las elecciones suponen la votación directa y secreta de los afiliados y de los ciudadanos, siempre que haya al menos dos agrupaciones diferentes que postulen precandidatos. Para los partidos con una sola corriente o facción, la elección interna es optativa. El Tribunal Nacional Electoral tiene potestad para ayudar en la realización de las elecciones, que deben realizarse de manera simultánea, aunque no cuentan con financiación pública.

En Colombia, el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos (art. 10, de la Ley 130 de marzo de 1994) establece que los partidos puedan llevar a cabo elecciones internas con la participación de todos los ciudadanos de manera separada, aunque también señala que pueden emplear convenciones, si así lo acuerdan las élites partidistas. En caso de que quieran celebrar elecciones, 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 para supervisar todo lo relacionado con los comicios y establece

que deben hacerse de manera simultánea entre todas las jerarquías del partido donde haya que seleccionar candidatos, aunque de manera independiente a los otros partidos. En este caso, además, la ley señala que los partidos cuentan con fondos públicos para la celebración de los comicios.

La reforma electoral de 1996 llevada a cabo en Uruguay incluyó las elecciones internas como el procedimiento para seleccionar candidatos, señalando que los comicios deben realizarse el último domingo del mes de abril, por lo menos seis meses antes de las elecciones generales, de manera simultánea para todas las agrupaciones, siendo aquéllas abiertas a la participación de los ciudadanos no afiliados. Si bien el voto no es obligatorio, las elecciones tienen todas las garantías y los requisitos característicos de un proceso electoral nacional. Los candidatos que obtengan más de 50% del total de los votos, automáticamente son candidatos a la presidencia. Si esta condición no se cumple, el candidato debe seleccionarse en una convención interna. El elector se afilia al partido en el momento en que emite su voto a favor de éste, pero sólo puede participar en los comicios de una agrupación. Con esta reforma se eliminaba el sistema de doble voto simultáneo, que había caracterizado hasta ese momento al sistema electoral uruguayo. La Corte Electoral tiene potestad de organización, control y supervisión de las elecciones internas de los partidos. 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.

En 1997 se reformó el Código Electoral de Panamá y en él se consideró que la designación de candidatos presidenciales se realizara a través de elecciones internas cerradas, siempre que el candidato fuera miembro del partido que lo postulaba. En caso de alianza, los partidos aliados no tenían que celebrar elecciones. En las reformas que se discutieron en el año 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. Aun así, cuando el Ejecutivo recibió el paquete de reformas electorales que debía presentar a la Asamblea Legislativa para su aprobación, eliminó la propuesta de obligatoriedad para la designación a través de internas del candidato a presidente y cambió el artículo en el sentido de que este mecanismo fuera optativo, pero para todos los cargos. Este cam-

bio significó un retroceso respecto a la reforma de 1997, toda vez que algunos partidos que habían realizado internas en 1998 ya no lo hicieron en 2004. En los otros aspectos, según la ley, para ejercer su voto, el elector debe afiliarse al partido, bajo la fiscalización del Tribunal Electoral. En este mismo marco, se aprobó un subsidio destinado a cubrir los gastos relacionados con la celebración de las elecciones con fondos públicos. El Tribunal Electoral no tiene jurisdicción y no influye en los procedimientos internos de las agrupaciones, sólo envía delegados para mediar en la resolución de posibles conflictos o para colaborar en la organización de sus convenciones o elecciones internas, a pedido de los partidos. Puesto que el padrón de afiliados y los listados de dirigencias internas los lleva el Tribunal, dependen del organismo para celebrar reuniones o determinar el quórum necesario para funcionar internamente.

Bolivia introdujo elecciones internas en 1999, cuando la modificación de la Ley de Partidos Políticos estableció que para obtener el reconocimiento oficial como partidos 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. Además, se encargó a la Corte Nacional Electoral (CNE) y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos. La ley era muy clara respecto a su cumplimiento. No permitía que los partidos desconocieran la regulación, anulando todo pacto o norma interpartidista que estableciera procedimientos extraordinarios o que eximiera a uno o más individuos del uso de las elecciones, y emplazaba a la CNE a que fiscalizara la puesta en práctica de los mismos. 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 la 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. Esto ocurrió así por la desconfianza que los dirigentes partidistas manifestaron respecto a la capacidad de sus bases para emplear el sistema de elecciones y porque su realización tuvo consecuencias negativas para los partidos, visto en el incremento de las disputas internas, los conflictos entre diferentes facciones y la puesta en duda de la unidad interna (como se verá más adelante).

Venezuela ha sido uno de los primeros países donde se han celebrado elecciones internas, sin que este procedimiento estuviera fijado por

ley. Desde la década de 1970, algunas de las organizaciones partidistas emplearon este mecanismo para seleccionar a sus candidatos, aunque también usaron otros más cerrados conducidos por el Comité Ejecutivo Nacional de cada partido. A partir de la nueva Constitución de 1999, se obligó a las organizaciones a que realizaran elecciones internas para seleccionar a sus candidatos con la participación de sus afiliados (internas cerradas), sin financiamiento público y de manera separada. Hasta el momento, no ha habido convocatoria electoral en la que los partidos hayan empleado este mecanismo competitivo. En Argentina, la discusión sobre el modo de selección de candidatos que debía llevarse a la práctica tuvo diferentes etapas. El Senado aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas simultáneas en 2001, pero no fue sino hasta un año después, con un decreto del presidente de la República y su aprobación posterior por el Congreso en forma de la Ley 25 611, que se instauró la obligatoriedad de la realización de 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, a solicitud del presidente Eduardo Duhalde, la misma se dejó sin efecto por una única vez para los comicios de 2003 debido a sus temores respecto a la interna del justicialismo y la posibilidad de éxito electoral de Carlos Menem. En febrero de 2005, el gobierno justicialista de Néstor Kirchner "reflotó" la ley para que se celebren internas en todos los distritos de cara a las próximas elecciones legislativas.

En Perú, el 31 de octubre de 2003 se consiguió aprobar la Ley de Partidos Políticos núm. 28 094, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista y bajo la asesoría de International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) y Asociación Civil Transparencia. 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. Finalmente, en República Dominicana, en agosto de 2004, el Congreso aprobó la Ley 286-04 en la que se introdujo la celebración de elecciones internas con voto universal, directo y secreto de todos los electores, de manera simultánea y para todos los partidos, la que fue luego declarada inconstitucional.

2.3. La selección de autoridades en el régimen electoral

El ámbito de la selección de autoridades se basa, tanto en lo jurídico (leyes del partido, leyes electorales o la Constitución) como en el alcance de su marco legal, en consideraciones diferentes a la selección de candidatos. Estos procesos de toma de decisiones partidistas son claramente el espacio privado de los partidos políticos, a diferencia de los otros que suponen la vinculación entre el partido y el ámbito de lo público. Como se ha mencionado anteriormente, no hay una posición dominante sobre cuál es el límite que se le puede poner al Estado, o hasta qué punto los partidos no tienen que responder a ningún agente externo sobre la manera en que eligen a sus autoridades y toman sus decisiones. Debido a esa diferencia de posturas, no todos los países regulan del mismo modo esta cuestión. Honduras, Costa Rica y Paraguay incluyen expresamente la posibilidad de que el Estado fije la manera en que se deben organizar los partidos e, incluso, se orienta a que estos ejerzan una efectiva "democracia interna" (Bolivia, Chile, Perú y Uruguay); a que su estructura, organización y funcionamiento sean "democráticas" (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela); a que deben estar sujetos a los "principios de la democracia representativa" (El Salvador, Ecuador) o a los de la "democracia participativa" (Bolivia). Además, las leyes describen el tipo de organigrama que debe tener un partido (Chile) en cada nivel institucional, incluso el municipal, como en Brasil, Nicaragua y México; marcan cómo deben estar integrados los órganos de gobierno (Guatemala y Perú) y el mecanismo de elección de esos órganos. Ahora bien, aunque ésta es una pauta generalizada, hay países donde las leyes no mencionan las estructuras internas (Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana) y casos donde directamente se prohíbe la regulación de las estructuras internas por parte del Estado (claramente en Brasil, Panamá y Ecuador).

Colombia merece una consideración aparte en este punto, ya que ocurre una situación contradictoria respecto a la capacidad del Estado de regular la estructuración interna de los partidos. En el artículo 103 de la Constitución de 1991 se señala que el Estado está facultado para reglamentar las asociaciones cívicas, sindicales y comunitarias en el sentido de que introduzcan mecanismos democráticos de representación, pero, en el mismo texto constitucional, en el artículo 108, se sostiene que la ley no podrá establecer exigencias respecto a la organización de los partidos y movimientos políticos. Esto fue discutido en la Constituyente de 1991 y fue pro-

puesta la inclusión del artículo 107, que establecía la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la "escogencia de sus dirigentes y candidatos". Tras una votación de carácter secreto, se decidió no incluir el texto de ese artículo, aunque había conseguido apoyo mayoritario, pero tenía detractores rotundos como Álvaro Gómez Hurtado, quién presionó para que no se aprobara (Roll, 2002: 78).

Frente a ello, cuando se aprobó la Ley 130 de 1994, que consagraba inicialmente la democratización interna, la Corte Constitucional la declaró inexequible, por lo cual era necesario volver a reformar la Constitución para habilitar un proceso de democratización interno.[5] La misma Corte declaró exequible la ley a partir del artículo 152 de la Constitución que permite al Congreso regular el régimen de partidos. Tras estos vaivenes ha habido diferentes intentos de reformas en los años subsiguientes tanto en el gobierno de Samper y Pastrana como de Uribe. Los dos primeros intentos fracasaron porque el Congreso los rechazó,[6] lo cual mostró que si de verdad se quería afectar la vida de los partidos, había que hacerlo por una vía diferente a la de los congresistas, quienes siempre la condicionarían o transformarían. En este contexto el presidente Uribe presentó su propuesta de Reforma Política para que se llevara a cabo a través de un referéndum, aunque la misma era mucho más amplia que lo que habían sido las anteriores y no se limitaba a la democratización de los partidos.

En resumen, la forma de elección de autoridades partidistas se deja a los estatutos internos de los partidos (véase el cuadro XXV.2). En Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay ni la Constitución ni las leyes electorales marcan la manera en que los partidos deben seleccionar a sus autoridades. En estos países el marco jurídico confiere a las agrupaciones autonomía para organizarse de acuerdo con sus estatutos, pero,

[5] Sentencia C-089 de 1994. Véase Roll (2002: 79).

[6] Durante este gobierno se conformó una Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, que tenía como tarea realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos, proponer las reformas necesarias e identificar las áreas en las que había que realizar acciones. Tras diversas discusiones y posiciones encontradas de los dos partidos, la Comisión presentó una propuesta para la modificación del inciso 2 del artículo 108 de la Constitución, señalando que los partidos tendrían una organización democrática y que utilizarían procedimientos participativos para elegir a sus organismos de dirección y a sus candidatos. El gobierno presentó su propuesta de reforma con estos (y más contenidos) al Congreso en octubre de 1995, pero no alcanzó gran debate. En el gobierno de Pastrana se propuso una nueva reforma que era sólo la sombra de aquel contenido que se había pactado por las fuerzas políticas durante el gobierno anterior, pero ahora se desarrollaba en un contexto de alta polarización, incertidumbre y recrudecimiento del conflicto armado.

CUADRO XXV.2. *Mecanismos de selección de autoridades en la normativa vigente*

País	*Mecanismo de selección de autoridades regulado por la Constitución o las leyes*	*Las leyes electorales establecen claramente cuál debe ser el mecanismo de selección de autoridades*	*La Constitución o las leyes electorales hacen referencia a los estatutos del partido*
Argentina	No (sólo subsidiariamente)[a]	No	
Brasil	No	No	✓
Bolivia	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones libres y voto directo y secreto	✓
Chile	No	No	
Colombia	Sí, legislación electoral	Sí, consultas internas[b]	✓
Costa Rica	Sí, ambas	Ambiguo, sólo dice que debe ser acorde con el principio de la democracia interna.	✓
Ecuador	No	No	✓
El Salvador	No	No	✓
Guatemala	Sí, legislación electoral	Sí, asambleas de militantes	✓
Honduras	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas, voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas.	✓
México	No	No	✓
Nicaragua	Sí	Sí, señala la participación democrática en la elección autoridades	✓
Panamá	Sí, legislación electoral	No	✓
Paraguay	No	Sí, elecciones con el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados	✓
Perú	Sí	Ambigüo, señala que debe regirse por normas de democracia interna[c]	✓
República Dominicana	Sí, legislación electoral	Sí, elecciones internas.	✓
Uruguay	Sí, legislación electoral	Sí	✓
Venezuela	Sí, legislación electoral	Sí, por participación directa y representativa de los afiliados en el gobierno del partido.	✓

[a] En Argentina, a partir del cambio de la ley 23.928 de 2002, las elecciones para autoridades partidarias se rigen según la Carta Orgánica, aunque señala claramente que, subsidiariamente, lo hará por dicha ley y, en lo que resulte aplicable, por la legislación electoral. No menciona los estatutos, aunque los condiciona.

[b] En Colombia, Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y artículo 1 de la Ley de Consultas Internas.

[c] En Perú, la Ley 28 094 establece en su artículo 25 que se realice conforme a lo que disponga el estatuto y acuerde el órgano máximo, pero en su artículo 19 señala que debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en esta ley y en el estatuto.

FUENTE: Elaboración propia.

en otros, sí está regulada por ley, como en los casos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por ejemplo, en Bolivia, el artículo 15 párrafo II de la Ley de Partidos Políticos, señala que el estatuto orgánico debe contener "normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto". En Guatemala, la ley establece que sea una asamblea de militantes la que designe a las autoridades partidistas, mientras que en Colombia, Honduras, Venezuela y Paraguay se fija que sea a través de elecciones internas, con voto directo y secreto de los afiliados en todos los niveles partidistas. En Costa Rica, Nicaragua y Perú se indica que debe ser respetando los principios democráticos.

3. Y en la práctica… ¿cómo se eligen a los candidatos y a las autoridades?

Debido a la importancia que tiene el proceso de selección de candidatos y a que es uno de los espacios en los que se generan mayores conflictos internos, es razonable pensar que deba ser explícitamente detallado en las reglas de los partidos, además de establecido en el marco legal del país. Pero aunque las leyes y reglas partidistas son importantes, no siempre se observan y cumplen fielmente. Muchas veces son violentadas, desconocidas o ignoradas por parte de las cúpulas de los partidos. En este sentido, resulta clave tanto lo que dicen las normas del país (como se observó en páginas anteriores) como lo que los políticos deciden y hacen en sus partidos. Comparar lo que marcan las reglas con el comportamiento de los partidos supone un ejercicio dificultoso, pero por el momento es la única manera para desentrañar el funcionamiento partidista (Katz, 2001). En resumen, esto supone contrastar la historia formal con la real y éste es el objetivo del presente apartado.

3.1. La selección de candidatos en los partidos de América Latina

En América Latina, la tendencia dominante desde 1990 ha sido la realización de elecciones internas, independientemente de que las normas o los

estatutos establecieran su celebración. Muchas veces los partidos celebraron internas y, para ello, no se esforzaron por reformar sus estatutos o de informar a los órganos electorales de que estaban modificando su manera de seleccionar candidatos. En este sentido, es necesario destacar que ha habido partidos que, por diversas motivaciones, se adelantaron claramente a las reformas electorales (ejemplo de ello ha sido el Frepaso en Argentina, el PRI en México, el PRD en República Dominicana, el PT en Brasil, ID en Ecuador, FMLN en El Salvador, COPEI y AD en Venezuela, por mencionar algunos). De acuerdo con su situación actual respecto de la realización de elecciones, los países se dividen en dos grupos: *1)* los países en los que las elecciones internas están establecidas y reguladas por ley (y por tanto hay más incentivos institucionales para su celebración) y 2) los países donde igualmente se realizan elecciones internas, aunque no están establecidas por ley:

1) Países donde se realizan elecciones internas y éstas se encuentran reguladas. En Bolivia, un año antes de que se venciera el plazo dado por la ley para que los partidos llevaran a cabo sus internas, el MNR realizó elecciones. El partido creó su propio Reglamento Electoral, que fue aceptado por la Corte Nacional Electoral y que colaboró en la organización de los comicios. Hasta ese momento, la definición de las candidaturas era potestad exclusiva de las élites y esos procesos tenían muchos vicios patrimonialistas, sólo legitimados en reuniones de la Convención Nacional. Así y todo, el 28 de julio de 1999 se realizó la primera elección a candidato presidencial en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Losada frente a Juan Carlos Durán. La elección permitió la libre participación de todo aquel que quisiera votar, sin necesidad de estar afiliado al partido. Esto le ayudaba al MNR a conocer el número de simpatizantes y la gente que era capaz de movilizar. La CNE, apegada a lo que señalaba la Ley de Partidos, no dio por válido el proceso y obligó a que se realizaran nuevamente. Esto produjo conflictos internos y desgastó al partido, toda vez que tras los comicios se hicieron públicos numerosos casos de corrupción y sucesos turbios de la vida del partido. La falta de control de gasto llevó a graves denuncias por financiación con dinero del narcotráfico, lo cual condujo a que los propios dirigentes se mostraran reacios a la utilización de este tipo de mecanismo para seleccionar a sus candidatos.

Por su parte, en el MIR se celebró una especie de elección interna abierta en 1999 para seleccionar a su candidato a presidente, que generó enfrentamientos entre las corrientes partidistas, denuncias de corrupción y

narcotráfico y la Corte Nacional Electoral desestimó este proceso, lo que les obligó a hacer nuevamente la convocatoria. Por su parte, los Estatutos de ADN señalan que el candidato a presidente se elige a través de la Asamblea Nacional, que es la máxima instancia para tomar decisiones. Entre 1985 y 1997, el partido presentó siempre al mismo candidato, Hugo Bánzer, consiguiendo ganar una elección presidencial sólo en la última convocatoria a la que se presentó en 1997, en alianza con otras agrupaciones que formaron una "megacoalición" en el Congreso, y entre las que se encontraban MIR, UCS, Condepa, NFR y PDC. Esto muestra el carácter caudillesco y patrimonialista de ADN, que hasta ahora no ha realizado elecciones internas abiertas y continúa eligiendo a sus candidatos en todos los niveles institucionales a través de la Convención.

En el caso de UCS, los Estatutos establecen que se elige a los candidatos por designación del jefe nacional, legitimados luego en una especie de Convención. Estas reglas expresan el carácter verticalista del partido, que fue fundado por Max Fernández, un líder de corte carismático que manejaba el partido como a su empresa. En la actualidad, el partido es controlado de manera nepotista y clientelar por el liderazgo personalista de Johnny Fernández (hijo de Max), lo que hace que se encuentre cohesionado en torno a su figura. En 1997 fue elegido Ivo Kuljis como candidato presidencial a través de una Convención y, en 2002, Johnny Fernández. Finalmente, la participación del MAS ha sido reciente en el sistema político boliviano, presentándose por primera vez a las elecciones presidenciales de 2002. La lógica movimientista, asociada a su vinculación con los sindicatos, y la influencia de la cosmovisión andina (por fuera de la lógica democrática occidental) ha influido en este movimiento convertido en una organización partidista. Esto se traslada al funcionamiento interno y a la manera de tomar decisiones, lo que en relación con sus candidaturas se realiza a través de una Asamblea Nacional. Este mecanismo fue lo que legitimó la presentación de Evo Morales como candidato a la presidencia en 2002.

Siguiendo las disposiciones de la reforma de 1994 realizadas en Colombia, el Estatuto del PLC establece una serie de condicionantes que determinan la decisión final respecto a qué mecanismo de selección de candidatos emplear. En este partido se puede elegir a los candidatos a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías a través de la realización de una consulta popular interna con el voto directo de los afiliados o a través de una Convención. Este mecanismo resultará obligatorio cuando no existan candidatos de unidad debidamente inscritos ante las autori-

dades del partido de la respectiva circunscripción. Las directivas deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y, de llegarse a la celebración de un acuerdo que permita un único candidato, el congreso del partido o la respectiva asamblea, deberá proclamar su candidatura.[7] En caso de que no diese un candidato de consenso, entonces se celebrarán elecciones internas de manera simultánea en todos los distritos electorales.

La primera vez que un candidato presidencial liberal compitió por su candidatura fue en 1990, cuando se realizó la consulta popular interna, tras la aprobación de la Convención de 1989. Los precandidatos acordaron la realización de internas y César Gaviria se enfrentó a Ernesto Samper, resultando ganador el primero.[8] La candidatura de Gaviria surgió tras la muerte de Luis Carlos Galán, quién era el candidato natural del partido tras la creación de Nuevo Liberalismo. El nombre de Gaviria, uno de las personas de confianza de Galán, ingresó a la escena pública tras su nombramiento por parte del hijo adolescente de Galán durante el funeral. Todo ello aun cuando el candidato sucesor natural era Samper. La elección rompió la estructura piramidal que definía la elección del candidato presidencial anteriormente, y que tenía como su primer escalón a los jefes regionales, seguidos de los jefes nacionales y los notables del partido. Este cambio representó un fuerte remezón en las estructuras de poder del partido.

Cuatro años después, se continuó con la práctica competitiva y nuevamente hubo acuerdo. El PLC llamó a consulta popular, resultando elegido Ernesto Samper por 48.21%. Ambos procesos se caracterizaron por una gran participación de los ciudadanos: en la de 1990, unos cinco millones de personas, y en la de 1994, unos dos millones y medio, y también por su coincidencia con la realización de elecciones legislativas (Alcántara 2001:32). Lo curioso (pero interesante a la vez) es que los ciudadanos votan en una urna separada por la elección interna presidencial de un partido en particular. Para las elecciones de 1998 no hubo tal acuerdo y algunos de los precandidatos ni siquiera fueron a la Convención, dejando sólo dos para elegir, uno de los cuales (Horacio Serpa) renunció a favor del otro, que fue quien per-

[7] Véase el artículo 20, Consulta popular interna.

[8] "Esa consulta tenía como regla que fuera la mayoría absoluta la que escogiera los candidatos, y que se declaraba nula si alcanzaba en más de 5% los votos de las listas liberales en el Congreso (para evitar boicot por otros partidos). Antes la elección se hacía en las convenciones, donde dominaban los políticos de carrera, aunque se coloreaba con representantes de juventudes. Finalmente, los candidatos pactaron la mayoría relativa, lo que hizo renunciar a algunos, pero Gaviria obtuvo más de 50%" (Roll, 2001:191).

dió las elecciones generales. De ese modo, el Partido Liberal Colombiano volvió a su método tradicional: el de la Convención Nacional. Es probable que la falta de acuerdo y la Consulta que no se realizó hayan supuesto la pérdida de las elecciones, tratándose fundamentalmente de un partido fragmentado. Finalmente, en 2001 se realizó una Convención Nacional para definir y ratificar la candidatura liberal de cara a las elecciones presidenciales de 2002.[9]

En el PCC, el candidato a presidente de la República se elige a través de una Convención Nacional Descentralizada o por medio de la convocatoria de una consulta popular. A pesar de tener esta disposición en las reglas del partido, los conservadores han empleado menos veces este mecanismo. Hasta el momento sólo en 1998 convocaron a una consulta popular en la que podían participar sus afiliados y resultó seleccionado Andrés Pastrana, quien luego ganó la Presidencia de la República. En la última elección, tan grande era la crisis en la que estaba subsumido el partido que no presentó candidato propio al cargo de presidente de la República y apoyaron al disidente liberal, Álvaro Uribe. Para la elección de los candidatos a los otros cargos, como el de diputados, no hay proceso de elección, toda vez que el partido se limita a dar un aval a todo aquel que solicite ser candidato.[10] Para los últimos comicios regionales de octubre de 2004, el PCC contaba con cuatro mecanismos: por consulta interna —de 113 solicitudes sólo se confirmaron 60—; por consenso, seleccionados por una junta que integrarán los elegidos en los dos últimos comicios o, en última instancia, por designación directa del DNC. Esto muestra la libertad en el momento de elegir los mecanismos de selección y la discrecionalidad que viven los militantes del partido en este sentido.

[9] En cuanto a la elección de cargos plurinominales, el mecanismo de selección de candidatos está condicionado por el sistema electoral y por la manera en que se asignan los escaños a través de los residuos (operación avispa). Esto hace que el partido otorgue avales para que se presenten muchas listas, con la única condición de que los candidatos sean militantes del PLC, cuestión que no presenta ningún impedimento, ya que el partido facilita de manera rápida el ingreso de nuevos militantes que requieran un aval. Cualquier persona que quiera ser candidata a un cargo, sólo tiene que pedir ese aval y puede presentarse en nombre de los liberales, lo que fragmenta mucho más la competición en el sistema.

[10] Según las entrevistas realizadas en su momento para el proyecto PPAL (1999), los avales para alcaldías de las grandes ciudades, asambleas departamentales y gobernaciones sólo se les da a aquellas personas que son reconocidas como "conservadores" convencidos. Pero también sostenían que este mecanismo no ayuda a fortalecer la disciplina interna, toda vez que estos candidatos suelen responder más a su jefe político nacional que a la línea "oficial" del partido. A diferencia de ello, el aval para ser candidato a concejal del PCC no tiene restricciones, ya que se le suele dar a cualquier persona que lo solicite. Véase Roll (2001: 222).

En Panamá, las primeras elecciones internas se realizaron en 1998, tras la reforma del Código Electoral de 1997, para elegir candidatos a la presidencia y vicepresidencia por el Partido Arnulfista, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), actual Partido Popular (PP). Los movimientos restantes se aliaron con alguno de estos tres partidos en lugar de presentar a sus candidatos. El PRD realizó en esa oportunidad la selección de todos sus candidatos en una misma fecha. Tras las controvertidas discusiones en torno a la reforma electoral de 2002 respecto a la obligatoriedad o no de utilizar el mecanismo eleccionario, sólo el PRD mantuvo estatutariamente la disposición de que todos sus cargos se eligieran por esta vía, llevándolo a la práctica el 30 de marzo de 2003, en que separó las internas de presidente de las del resto de candidatos (que se hicieron el 20 de junio de ese año).[11] En estas internas compitieron Martín Torrijos, Francisco Sánchez Cárdenas, Mitchell Doens y Carlos Lemm; votó 38.6% de los militantes del partido y resultó triunfador Torrijos, quien luego también ganó las elecciones presidenciales.

En Costa Rica, los dos partidos políticos principales —el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)— realizan convenciones nacionales en fechas diferentes. Como señala la ley, los partidos pueden optar por cualquier sistema. En el PUSC existen dos mecanismos: la Convención Nacional o la Asamblea Nacional. La primera se utilizó en 1989 (Calderón Fournier contra Rodríguez Echeverría) y en 1993 (Rodríguez Echeverría contra Juan José Trejos Fonseca). En 1997, se empleó la designación por medio de la Asamblea, al desistir los otros precandidatos, y quedando Rodríguez Echeverría como único competidor. En la última elección, la de 2001, se enfrentaron Abel Pacheco y Rodolfo Méndez Mata, venciendo el primero en una Convención Nacional. En el PLN, sólo se contempla el uso de la Convención Nacional. Una vez que se conoce el resultado, tras haber superado el candidato 40% de los votos válidos emitidos, los mismos deben ser ratificados por la Asamblea Nacional. El PLN, además, realiza elecciones a las asambleas distritales y a la Convención Nacional. Pero es con la reforma del Estatuto del año 2000, cuando el PLN extendió la realización de procesos abiertos de selección directa de candidatos a cargos de elección popular en el ámbito legislativo y municipal. Así,

[11] Tanto para uno como otro proceso, la Junta Nacional de Escrutinio y el Consejo Directivo Nacional (CDN) expidieron los respectivos reglamentos, que fueron publicados en el *Boletín del Tribunal Electoral,* núm. 1613, del 10 de marzo, y en el núm. 1619 del 17 de marzo de 2003.

todas las candidaturas del partido, salvo los cuatro primeros lugares de la lista de la Provincia de San José, deben definirse por elecciones internas competitivas (Alfaro Salas, 2004).

En Honduras se han celebrado internas en diversas oportunidades desde 1989, como una manera de racionalizar el sistema de partidos, toda vez que es este mecanismo el que evita una alta fragmentación, ya que las diferentes opciones compiten entre ellas primero bajo el paraguas del partido y luego lo hacen en el escenario general. En Uruguay se han hecho ya en dos oportunidades tras la reforma electoral. Tanto en 1999 como en 2004, los comicios se celebraron sin dificultades. En la primera votaron 1 240 000 ciudadanos y en 2004 lo hicieron 1 129 322 ciudadanos. El promedio nacional de participación fue de 45.7% de los habilitados y resultaron triunfadores, por el Partido Colorado, el candidato Guillermo Stirling con 91.06% de los votos (frente a Alberto Iglesias y Ricardo Lombardo); por el Partido Nacional, Jorge Larrañaga con 65.9% de los votos (contra Alberto Lacalle y Cristina Maeso); el candidato del Partido Independiente, Pablo Mieres y, el del EP-FA, Tabaré Vásquez, fueron únicos candidatos y ambos consiguieron ratificación de sus correligionarios. En la elección de octubre de 2004 resultó ganador Tabaré Vásquez, con lo que rompió por primera vez el tradicional bipartidismo uruguayo. En Perú, antes de que se aprobara la ley, algunos partidos como el APRA ya habían realizado elecciones internas. Para las municipales de 1983 y para la presidencial de 1985, los apristas compitieron entre sí para designar candidato. De esa elección resultó ganador Alan García, un joven líder carismático de 33 años, quien se convertiría en ese año en presidente de Perú. La "plancha presidencial" que acompañó a García en el proceso electoral también fue seleccionada a través de internas. Los candidatos presidenciales y legislativos para la elección del año 2000 estuvieron sujetos a la realización de internas, aunque finalmente la cúpula fue la que decidió quiénes iban y quiénes no, y en qué ubicación. En la República Dominicana, desde 1982, los partidos realizan algún tipo de elección de manera esporádica, en procesos caracterizados por exigua participación y manejadas por la élite política con el fin de sortear la amenaza de divisiones internas. Para los comicios del año 2000, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) celebró internas cerradas, mientras que el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) efectuaron convenciones. Sin embargo, en esta última agrupación fue evidente la influencia del caudillo Joaquín Balaguer. Recientemente han sido reguladas, pero aún no se han llevado a cabo con el nuevo régimen electoral.

Finalmente, el caso de mayor tradición en la celebración de internas es el de Venezuela, donde Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI) las han empleado desde la década de 1970. Uno de los partidos que menos capacidad de cambio ha tenido en su desarrollo organizativo es AD, pero, a pesar de ello, ha empleado diferentes mecanismos para seleccionar sus candidatos. Si bien ha estado históricamente controlado por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), en algunas ocasiones ha realizado internas competitivas. El procedimiento era el siguiente: el CEN consultaba a las élites locales, estatales y nacionales y recibía de éstas una lista con los posibles candidatos, pero el CEN tenía el derecho de nombrar por lo menos a tres personas y sugerir el resto de las nominaciones, reflejando en principio las preferencias de los líderes nacionales. Las regulaciones partidistas adoptadas en 1998 ampliaron su capacidad de nominación, ya que les otorgaron el derecho de nombrar a todos los candidatos a cargos legislativos (Martz, 1999; Crisp, 2001: 4 y Coppedge, 1994). Con ello se muestra lo altamente centralizado que era el manejo del poder en este partido, mucho más de lo que se podía dar en otras democracias (Coppedge, 1994). Así, este órgano era el que tenía el verdadero control dentro de la agrupación: se encargaba de armar las listas de candidatos, de seleccionar al líder del partido en el Congreso y de definir las políticas que se iban a desarrollar desde allí. En este sentido, se evitaba que los presidentes de AD tuvieran algún poder sobre la nominación de su sucesor.

En COPEI, los candidatos se eligen por medio de elecciones internas abiertas, con la participación de todos los ciudadanos o a través de una Convención. Si por cualquier circunstancia no fuese posible la realización del proceso previsto, el candidato a presidente de la República será escogido mediante el voto directo, universal y secreto que ejerzan todos los militantes de COPEI y los independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habrá una segunda vuelta. En el caso de la segunda opción, la elección sería por medio de la Convención.[12] En este marco, se han realizado diversos procesos en diferentes momentos. En 1973, con la presencia de un liderazgo dividido, se eligió al candidato presidencial a través de una Convención, en la que resultó elegido con alto grado de competencia el candidato Fernández. Los siguientes procesos de selección fueron a través de mecanismos no competitivos y hubo que esperar hasta 1987 para encon-

[12] Véase artículos 44 y 45, Estatutos partidistas.

trar uno que sí lo fuera, tras el enfrentamiento del líder histórico Rafael Caldera con Eduardo Fernández en una Convención Nacional. Fernández había ido construyendo un liderazgo sólido desde su puesto de secretario general del partido. Una vez realizado el proceso, Caldera perdió y decidió abandonar por el momento la política, al denunciar que la maquinaria partidista se había puesto en su contra. Un año después, Fernández perdió las elecciones generales en un clima de gran polarización.

En 1993, COPEI realizó elecciones internas competidas cerradas para seleccionar a sus candidatos en los distritos uninominales. Para las siguientes elecciones, el partido decidió realizar primarias abiertas para definir a su candidato presidencial, con la intención de que Rafael Caldera participara sin que tuviera temor a que la maquinaria le hiciera trampa (Álvarez, 2001: 534). Pero Caldera no participó en las elecciones, se desentendió del partido, formó uno nuevo y COPEI igualmente hizo internas, en las que Fernández perdió la nominación y la jefatura del partido. El triunfo fue para Oswaldo Álvarez Paz, quien había sido discípulo de Caldera. En las elecciones generales, Caldera consiguió el triunfo electoral y se transformó en presidente de Venezuela. Para las elecciones de 1998, COPEI se fracturó nuevamente, pero realizó elecciones abiertas. Henrique Sälas Römer lanzó su candidatura al margen del partido. Sälas nunca fue expulsado o sancionado por COPEI. En cualquier caso, también formó una nueva agrupación denominada Proyecto Venezuela (PV). Mientras tanto, en la organización socialcristiana se enfrentaron las candidaturas de Irene Sáez y Eduardo Fernández, resultando ganadora la primera, lo que llevó a una crisis sin precedentes a esta agrupación política. Aun así, tras una compleja campaña electoral y tras las elecciones anticipadas al Congreso, COPEI decidió retirarle su apoyo a quien había ganado la elección interna y dárselo a PV y la candidatura de Sälas Römer.

2) Países sin regulaciones, donde se realizan elecciones internas. En una segunda categoría se encuentran los países cuyos partidos realizan elecciones, al menos de manera esporádica (es decir, algunos partidos las celebran ocasionalmente), sin estar reguladas por la legislación electoral. En estos países, las razones que motivaron la inclusión de este mecanismo fueron diversas. En un primer grupo, las elecciones fueron necesarias para legitimar los procedimientos internos de los partidos (PRI en 1999, FSLN en 1996 y 2001; PAN 2005); que en el caso de México fue una experiencia refundacional, ya que significó la eliminación de la práctica histórica del "deda-

zo" como mecanismo de elección de candidatos y permitió reforzar la legitimidad de un partido cuya credibilidad democrática se había visto seriamente afectada y al que se responsabilizaba de la situación política del país. El partido consideró que realizar un proceso lo más abierto posible para elegir al candidato presidencial era la mejor manera de reparar parte de los errores pasados y proyectar el partido hacia el futuro. Sin embargo, algunos analistas y ciertos grupos dentro del partido consideran que, si bien esta elección constituyó en efecto un claro avance respecto a las prácticas del pasado, no fue un proceso del todo abierto. Para el año 2005, el Partido Acción Nacional (PAN) convocó a una elección cerrada, mientras que en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se realizó una convención interna.

En el caso de Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) también realizó elecciones internas (denominadas "consultas populares") en 1996 y 2001, con el objetivo de seleccionar a los candidatos que participarían en las elecciones generales de ese año y también como una manera de legitimarse ante la sociedad frente al pasado. Este proceso fue abierto a toda la ciudadanía. No obstante, el Consejo del FSLN debía ratificar a los ganadores de las elecciones antes de las generales. Este organismo tenía autoridad para cambiar el resultado de las elecciones, lo que efectivamente hizo en el caso del vicepresidente. Para las elecciones municipales de noviembre del año 2000, el FSLN volvió a la práctica de seleccionar a sus candidatos mediante comicios restringidos a los afiliados del partido. Finalmente, en el Congreso del FSLN realizado en noviembre de 2003, se discutió la posibilidad de quitar la potestad de las cúpulas sobre los resultados de los procesos internos, toda vez que este procedimiento era visto por la opinión pública como un condicionante poco democrático, y se establecieron las elecciones internas cerradas como el mecanismo para seleccionar candidatos a todos los cargos de representación popular. En el caso de los Estatutos del PLC, se reconoce como principio general que los procesos, mecanismos y procedimientos electorales deberán reflejar el espíritu democrático, por lo cual se contempla la posibilidad de celebrar elecciones internas, condicionando los resultados de la misma a la ratificación de la Gran Convención Nacional (GCN), que deberá aprobar a aquel candidato que haya obtenido por lo menos la mitad más uno de los votos totales de la GCN. Hasta el momento no se ha registrado la celebración de internas entre candidatos y siempre se ha utilizado el mecanismo de la Convención, lo que muestra el carácter cerrado y elitista del partido.

En un segundo grupo, las razones que llevaron a la inclusión de las elecciones internas se centraban en la necesidad de dirimir conflictos de liderazgos en el seno de coaliciones electorales con otros partidos. Los ejemplos en este sentido son la Concertación en 1993, 1999 y 2001 en Chile, motivados por la necesidad de mantener unido al movimiento integrado por diversos partidos que compiten entre sí para definir un único candidato y, en Argentina, el Frente País Solidario (Frepaso), que realizó una elección abierta en 1995, en la que participaron José Octavio Bordón y Carlos *Chacho* Álvarez, como representantes de dos partidos diferentes. Éstas fueron las segundas internas realizadas en el país después de las celebradas por Izquierda Unida en 1989, en las que Luis Zamora y Néstor Vicente compitieron por la candidatura. Finalmente, en 1999 hubo competencia entre el Frepaso y la UCR para definir el candidato presidencial de la Alianza, resultando ganador el radical Fernando de la Rúa, quién luego triunfó en las elecciones generales. En estos casos, el proceso se llevó a cabo en el seno de agrupaciones que formaban frentes políticos y no en partidos individuales. En un tercer grupo están aquellas situaciones en las que las elecciones internas significan alta competencia entre las facciones de un partido y realizarlas es una manera de racionalizar el sistema de partidos (PNH y PLH en Honduras; en los partidos de Paraguay y la experiencia reciente de Uruguay) y, finalmente, en un último grupo, las que se han realizado como una manera de resolver conflictos de liderazgo dentro de una organización partidista (como en el APRA en 1985 y 2000 en Perú; el PJ en 1988, donde participaron Carlos Menem y Antonio Cafiero en Argentina; ANR-PC en Paraguay; el MNR y el MIR en 1999 en Bolivia o en el PRD de la República Dominicana desde 1982).

En este grupo también se encuentra El Salvador, donde los comicios no están regulados por ley sino por los estatutos partidistas, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha empleado las elecciones como un modo de dirimir los conflictos de liderazgos entre las líneas internas del partido. Así, en diversas ocasiones ha realizado internas cerradas (1994, 1999 y 2003). En las últimas, realizadas para designar candidato presidencial, resultó vencedor el ex comandante Shaffick Handall, en un proceso no exento de sospecha de fraude y con la participaron de cerca de 33 256 afiliados (Artiga, 2004: 165). Por su parte, los estatutos de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), establecen la realización de convenciones internas y prohíben claramente en su artículo 108 cualquier mecanismo competitivo y secreto para la selección de candidatos. Los sistemas

de votación utilizados por sus órganos decisores son la mano alzada, la nominal o por aclamación. Cualquier candidato que se presente debe contar con la aprobación del Consejo Ejecutivo Nacional (Coena), lo cual limita la participación de líneas disidentes en dichas asambleas.

Finalmente, en Ecuador, Brasil y Guatemala, la ley no establece la celebración de elecciones para la selección de candidatos y los partidos han sido tímidos a la hora de realizarlas. Aunque en los tres casos, por lo menos una vez, un partido celebró elecciones (PT en Brasil en 2002; ID en 1987 y la DP en 2002 en Ecuador, y PAN en Guatemala en 2003), la tradición no es lo suficientemente fuerte como para aventurar un cambio hacia una mayor democratización interna de los partidos. En los dos primeros países es probable que factores como la naturaleza elitista de las agrupaciones políticas y el temor a que la política se regionalice hayan influido para que no se realizaran elecciones internas. En Guatemala, el debilitado sistema de partidos políticos y su elevado grado de personalismo han impedido que el asunto se someta a debate de manera profunda, aunque hay en consideración proyectos de reforma.

De la observación del cuadro XXV.3 se desprende que si bien en las últimas dos décadas se han celebrado de manera creciente elecciones internas, muchos partidos latinoamericanos continúan empleando un órgano colegiado para designar a sus candidatos. Los líderes de los partidos que los utilizan continúan considerando que este mecanismo es el que mejor garantiza la representación interna, facilita la cohesión partidista, fomenta la disciplina y, dada la experiencia, contribuye al éxito electoral. Los que defienden el uso de la Convención, además señalan que este órgano integra territorialmente a los diversos ámbitos de la organización y, como tal, es el que teóricamente garantiza la representación igualitaria de los militantes. Los congresos, las asambleas o convenciones (según se denominen en cada caso) son la expresión institucional de la soberanía popular y actúan también como un mecanismo de elección debido a que los afiliados tienen garantizados (por lo menos formalmente) su derecho de voz y voto en las plenarias del mismo. Su composición está fijada en función de diversos criterios, principalmente tomando en cuenta el peso electoral del distrito y su tamaño en términos de afiliados y militantes. Todos estos criterios son los que sirven de argumento para que los políticos continúen aplicándolo, como se ha podido registrar en las entrevistas realizadas en el marco del proyecto PPAL (1999).

CUADRO XXV.3. *Selección de candidatos presidenciales en América Latina (año de realización)*

País	*Elecciones internas (abiertas)*	*Elecciones internas (cerradas)*	*Convenciones*	*Junta ejecutiva*	*Líder*
Argentina	Frepaso (1994) Alianza Frepaso-UCR (1999) UCR (2002), IU (1989)	PJ (1988)[a]	PJ (1983, 1994, 1999, 2002)[a] UCR (1982, 1989, 1994)		
Bolivia		MNR[b](1999,2002), MIR[b] (1999, 2002), MAS (2002) ADN (1985-2002)[b]		UCS (1997, 2002)[b]	
Brasil		PT (2002)	PDT, PMDB, PSDB, PT, PFL		
Colombia	PLC (1990,1994)[a]	PCC (1998)	PCC (1990, 1994, 2002), PLC (1998, 2002)[a]		
Costa Rica	PLN (desde 1985, 1989, 1993, 1997, 2001) PUSC (1989,1993,2001)[a]		PFD (1993, 1997, 2001) PUSC (1997)		
Chile	Concertación (1993, 1999, 2001)	PS	PPD (1993, 1999, 2001), PDC (1993, 1999, 2001)[e] RN (1993, 1999, 2001)[e], UDI (1993, 1999, 2001)[e]		
Ecuador		ID (1987), DP (2002)	PSC, DP, ID	MUPP-NP	PRE (desde 1984)
El Salvador		FMLN (1994, 1999, 2003)	ARENA (1994, 1999, 2003)		
Guatemala		PAN (2003)	FRG (2002), PAN		
Honduras		PLH (1985, 1993, 1997, 2000) PNH (1985, 1993, 1997, 2000)			
México	PRI (1999)[a]	PAN (1999)[a]	PRD (1999),[a] PAN (antes de 1999)		PRI (hasta 1999)
Nicaragua	FSLN (1996, 2001)[d]		PLC (1996, 2001)		PLC
Panamá		PA (1998), PRD (1998, 2003) PP (1998)	PA (1993, 2003),[b] PRD[b] (1993) MOLIRENA		

CUADRO XXV. 3. *Selección de candidatos presidenciales... (conclusión)*

País	*Elecciones internas (abiertas)*	*Elecciones internas (cerradas)*	*Convenciones*	*Junta ejecutiva*	*Líder*
Paraguay		ANR-PC (1990, 1994, 1999) PLRA (1990, 1994, 1999) PEN (1990, 1994, 1999)			
Perú		APRA (1985, 2000), AP (2004)	APRA, PP		
República Dominicana	PRSC (1996)	PRD (desde 1982), PRSC (2002)	PLD (1999),[c] PRSC[b]	PRSC (1999)	
Uruguay	EP-FA (1996, 1999, 2003), PC (1999, 2003) PN (1999, 2003)		EP-FA,[b] PC,[b] PN[bF]		
Venezuela	COPEI (1998)	AD (1968, 1978, 1983, 1993) COPEI (1993)	AD (1998), COPEI (1973, 1987, 1998) MAS (1988, 1998)		MVR (1998, 2000) PPT, PT

[a] Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los Estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.

[b] Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.

[c] Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.

[d] Convenciones o directorio ratifican resultados elecciones internas.

[e] Convenciones o directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

[f] Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de los criterios de clasificación empleados por Rahat y Hazan (2001: 267-275).

3.2. La selección de autoridades en los partidos de América Latina

Uno de los problemas básicos de los partidos de América Latina ha sido el escaso cambio de autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de afiliados vinculados por lazos no burocráticos y la baja circulación de las élites en puestos de dirección. Las posibilidades de circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido es una de las condiciones necesarias para que haya democracia interna, pero es muy difícil que ésta se dé en la práctica. Por ello es importante garantizar el uso de mecanismos participativos en la elec-

ción de las autoridades como una manera de enfrentar la oligarquización organizativa. Del mismo modo que se eligen candidatos a partir de la participación de los militantes en elecciones internas, a través de un órgano colegiado, por el designio de las diferentes delegaciones provinciales o por voluntad de un líder, resulta factible pensar la elección de autoridades del partido a través de estos mecanismos. La hipótesis señala que el uso de mecanismos más participativos e incluyentes en la elección de autoridades (se está pensando en las elecciones internas), junto a una alta renovación y circulación de las élites dirigentes, contribuirá a mayores cotas de democracia en la organización.

A pesar de los avances que se dieron en el ámbito de la selección de candidatos, éstos no se han extendido a la elección de autoridades. En términos generales, muchas de las reformas políticas no presionaron para democratizar a los partidos desde el régimen electoral incorporando artículos y exigiéndoles en la práctica que los partidos eligieran a sus autoridades de una determinada manera. Si bien en Bolivia, Colombia, Perú, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y Uruguay se establece en la norma que se utilicen mecanismos electivos; en la práctica no suelen llevarse a cabo y queda a la discreción de los dirigentes su uso, posiblemente porque este espacio de decisión está sujeto claramente a la dimensión privada de los partidos, e intentar presionar sobre ellos sería violentar su autonomía.

Los casos en que se desarrollaron elecciones internas funcionaron más como una excepción que como la regla (PRI en 2002, FSLN en 2002, PT en 2001, DP en 2001, PJ en 1988), ya que la mayor parte de los partidos latinoamericanos utiliza la Convención o la designación de la cúpula para elegir a los dirigentes (véase el cuadro XXV.4). El elemento central que dificulta este cambio está dado por la resistencia a generar modificaciones dentro de los partidos desde las cúpulas dirigentes. El miedo a perder el control de la organización ralentiza la incorporación de mecanismos más participativos. Es probable que sólo se animen a aplicar estos mecanismos aquellos partidos con tradiciones participativas arraigadas (en la UCR, donde hay fuerte competencia en las convenciones partidistas; PT en 2001); con fuertes crisis tras un fracaso electoral y su consiguiente disputa por el liderazgo (PRI en 2002); donde además hay una extrema competencia interna por el control del partido (DP en 2001) y aquellos que cuenten con un liderazgo carismático que emplee el mecanismo participativo como un mero ritual legitimador de su propia conducción (UCS, PRE desde su fundación en 1982).

En este contexto cabe destacar que en Paraguay, desde el retorno a la democracia en 1989, los partidos políticos han realizado elecciones internas cerradas para designar sus asambleas de partido en el ámbito nacional y departamental. Luego, las asambleas eligen a las autoridades ejecutivas de la agrupación: la Junta de Gobierno en el caso de la Asociación Nacional Republicana (ANR), ampliamente conocida como el Partido Colorado; el Directorio en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); y la Dirección en el Partido Encuentro Nacional (PEN). En Bolivia, una comparación entre los estatutos internos de seis frentes políticos permite establecer que el MIR y la UCS son los únicos partidos que otorgan participación a sus seguidores para elegir a sus dirigentes nacionales y departamentales, aunque para la selección de otros representantes también se remiten a los delegados. En el MNR, el 28 de julio de 1999 se realizó la primera elección competitiva a jefe nacional (en el mismo momento en que se eligió al candidato presidencial), en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Losada frente a Juan Carlos Durán, quienes a su vez tuvieron sus propios candidatos en todos los puestos, eligiéndose más de 17 000 cargos.[13] En el MIR se intentó usar elecciones internas para resolver quién se hacía cargo de la dirección partidista en 2003, pero se planteó un fuerte conflicto entre Samuel Doria Medina y Jaime Paz Zamora por la Jefatura del Partido. Finalmente, el primero optó por salirse de la organización debido a las dificultades que la cúpula partidista puso para que no se diera dicha contienda. Otros frentes, como el MAS y ADN, prefieren seleccionar a sus representantes nacionales y departamentales en congresos, convenciones o asambleas en las que sólo participan "comisionados". En el año 2000, ADN realizó una elección interna con la participación de más de 300 000 militantes para elegir autoridades partidistas, entre ellas a nueve jefes departamentales, 212 jefes provinciales, 27 jefes de secciones y 250 jefes de distrito. Ésta fue la primera elección desde el momento en que se fundó el partido en 1979.

En Perú, tras la aprobación de la Ley de Partidos, Acción Popular fue el primero en adecuarse a la misma, siendo certificados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Siguiendo el artículo 47 de los Estatutos, convocó en el mes de agosto de 2004 a la renovación total de sus dirigentes a través de procesos eleccionarios donde cada militante es igual a un voto. En el caso del APRA, tras su errática gestión de gobierno, el partido experimen-

[13] Se seleccionaron, además, a los jefes de los comandos territoriales en más de 300 municipios, y éstos a su vez eligieron a otros 642 delegados a la Convención Nacional que se realizó en agosto de ese año.

CUADRO XXV.4. *Selección de autoridades en los partidos políticos de América Latina**

País	*Elecciones internas*	*Convención*	*Directorio del partido*	*Líder*
Argentina	Frepaso, PJ (88)	UCR (82), PJ		
Bolivia	USC, MIR (99), MNR (99) ADN (00)	MNR, MAS		
Brasil	PT (01)	PDT, PMDB, PSDB, PFL		
Colombia		PCC, PLC		
Costa Rica		PUSC, PLN, PFD		
Chile	PS, PDC	UDI, RN, PPD		
Ecuador	DP (01)	ID, PSC	MUPP-NP (96, 98)	PRE (desde 82)
El Salvador		ARENA	FMLN	
Guatemala		FRG, PAN		
Honduras		PNH, PLH		
México	PRI (02),[a] PRD	PAN		
Nicaragua	FSLN (02)	PLC (02)		
Panamá	PRD	PA (03), MOLIRENA (02) PP (03)		
Paraguay	PRLA, ANR-PC, PEN[a]			
Perú	APRA (85), AP (04)	APRA		
R. Dominicana	PRD, PLD, PRSC	PRSC,PLD		
Uruguay		PN, PC, EP-FA		
Venezuela		MVR, COPEI (98), AD		

* Indica que los Estatutos establecen más de un mecanismo para la elección de autoridades partidistas.
[a] Eligen en internas a las asambleas que, a su vez elegirán a las autoridades partidistas.
FUENTE: Elaboración propia.

tó una profunda crisis y hubo que esperar hasta 1999 para que surgiera una fuerte corriente renovadora, con el sustento de la mayoría de bases provinciales, la cual consiguió asumir la responsabilidad de la dirección partidaria bajo la presidencia de Jorge del Castillo y nuevamente el liderazgo de Alan García, quien en ese momento aún se encontraba en Europa. Para enero de 2003, el APRA decidió abrir un amplio espacio de reflexión y discusión acerca de la modernización y respecto a la nueva Estructura Orgánica y la Ley de Partidos Políticos.[14] Entre los meses de octubre y noviembre de ese año se realizaron elecciones para la renovación de dirigencias distri-

[14] Para ello encargó a la Secretaría Nacional de Organización la elaboración de una propuesta que luego fue sometida a debate de los dirigentes de base en los cinco Encuentros Macrorregionales organizados con ese fin: Centro (Huancayo), Sur (Arequipa), Norte I (Trujillo) y Norte II (Piura), Oriente (Iquitos), así como en los encuentros regionales de Lima, Callao y Ucayali. En este proceso deliberativo participaron 1 500 dirigentes. El 55º Plenario Nacional aprobó esta nueva estructura y convocó a elecciones internas para la renovación de los comités partidarios en todo el país.

tales, provinciales y regionales, esta vez con la asesoría técnica de la ONPE y la supervisión de la Asociación Civil Transparencia, un paso crucial en el proceso de modernización del partido. Esta agrupación ya había utilizado las elecciones internas para elegir secretario general en 1985, conjuntamente con la competencia por la candidatura presidencial.

4. Efectos de los mecanismos de selección de candidatos sobre el funcionamiento partidista

La tendencia generalizada de las reformas electorales y de los cambios organizativos llevados a cabo por los partidos latinoamericanos ha sido la de introducir mecanismos competitivos para definir las candidaturas presidenciales. La presunción que impulsó esos procesos sostenía que un partido gozaría de mayor democracia interna cuando empleara mecanismos en los que participara un mayor número de actores, mientras que tendría menores cotas de democracia interna cuanto menor fuera el número de actores que participaran en dicho proceso (Alcántara, 2001; Rahat y Hazan, 2001; Freidenberg, 2003 y Payne *et al.,* 2003). Con ello se asociaba el grado de centralización en la definición de las nominaciones con el de democracia interna.

En la experiencia de América Latina la realización de internas ha tenido efectos sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de esos efectos han sido positivos, pero otros no lo han sido tanto. Efectivamente, la introducción de internas competitivas ha refrescado las estructuras tradicionales oligárquicas de los partidos latinoamericanos. Un mayor número de actores ha participado en la definición de las candidaturas, se ha reducido el grado de centralización en el proceso y con ello se ha conseguido quitar el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas. Esto se ha traducido en una mayor transparencia, un más amplio debate y una mayor circulación de la información entre sus militantes e, incluso, ha limitado en alguna medida (por lo menos en un punto concreto) la designación a "dedo", tradicional de los partidos latinoamericanos. Es cierto que continúa habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, pero la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva que ha enfrentado directamente a la selección informal y discrecional de candidatos.

Ahora bien, el que se hayan celebrado internas (cerradas o abiertas) es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la democratización de los partidos. Es decir, realizar elecciones es sólo un paso de los muchos que aún resta por andar. La hipótesis de que un mayor número de actores en el proceso de nominación reduciría el grado de centralización se corrobora, pero eso no significa que sólo con ello los partidos ya sean democráticos internamente, lo cual se corresponde con las experiencias europeas (Katz, 2001; Pennings y Hazan, 2001; Linz, 2002).

La celebración de internas ha sido importante, pero también ha tenido efectos negativos. Tras la realización de estos procesos se ha dado una mayor fragmentación y un enfrentamiento entre las facciones internas de un partido (ANR-PC, PLRA, ID, PLH, PNH, FMLN) e, incluso, se ha afectado la gobernabilidad del país (Paraguay). También ha socavado la autonomía de los partidos por la participación de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más le beneficiaba al partido opositor (Frepaso en 1995 en Argentina) o por la intromisión del Estado en asuntos propios de los partidos con claras sospechas de favoritismo progubernamental (como en República Dominicana). Además, en algunas situaciones la celebración de internas ha reforzado el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del *statu quo* (ID en Ecuador, Bolivia, Honduras, Paraguay, Uruguay, República Dominicana) y ha aumentado las desconfianza de los ciudadanos por denuncias de fraude (FMLN en 2003), corrupción y manejo fraudulento del financiamiento de las elecciones internas, procesos que de por sí resultan muy costosos para los partidos.

El que los candidatos elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales del partido ha llevado a generar conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato del partido. En este sentido, si las elecciones internas generan mayor fraccionamiento, el candidato elegido como presidente puede tener más dificultades para relacionarse con los dirigentes y representantes de su partido en el Legislativo (Paraguay). Esto a su vez puede llevar a la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra y a un mayor desarrollo de *outsiders* de la política, que utilizan al partido como un "taxi" para cada elección.

Asimismo, la celebración de internas ha llevado a que los partidos muchas veces confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones son ge-

neralizables a las de resto de resto del electorado. Se corre el riesgo de que ante dos candidatos se privilegie al que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido. Con la intención de incluir al mayor número de votantes, esto ha supuesto estrategias de tipo *catch all*, lo que potencia la ambigüedad programática y que los candidatos se nieguen a hacer declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

Finalmente, una preocupación sustantiva es si las elecciones internas han generado mayor éxito electoral a los partidos latinoamericanos. La inclusión de este método no les ha asegurado nada. Si se consideran los más de 60 procesos eleccionarios del periodo postransición en los que se utilizó este mecanismo, sólo 20 han sido exitosos. Esto sustenta la afirmación de Colomer (2002: 119) de que los candidatos seleccionados en internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las presidenciales. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son. Esto significa que la democratización interna genera impactos colaterales negativos sobre el éxito electoral, lo cual puede funcionar como un desincentivo hacia los políticos para que acepten los procesos de cambio organizativo.

5. Conclusiones

En América Latina los ciudadanos manifiestan sentimientos diversos respecto a la importancia y el papel de los partidos en sus sistemas políticos. Muchos se sienten lejos de los partidos, denuncian una profunda oligarquización de sus estructuras, señalan que no son representativas de las demandas y necesidades ciudadanas y que los líderes defienden sus intereses particulares más que los del partido o los del electorado que les ha elegido. Estos argumentos han sustentado la creencia de una profunda crisis de representación partidista, así como también ha justificado la presencia de mecanismos alternativos a los partidos, con la pretensión de superar dicha crisis. Pero las experiencias recientes no muestran que esas opciones hayan ayudado a mejorar el rendimiento de las instituciones ni que hayan contribuido a que los ciudadanos se sientan más (y mejor) representados. Por el contrario, los partidos continúan articulando la política latinoamericana y aún desempeñan una serie de funciones centrales para el sistema político. Los partidos conti-

núan siendo los que dan vida a la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecen acciones para la producción legislativa, proveen de personal a las instituciones y hacen operativo al sistema político.

En ese intento por acercarse a los ciudadanos y superar esa crisis, muchos países (y también los partidos de manera particular) han introducido nuevos mecanismos de selección de candidatos, con la pretensión de ser más democráticos. Los resultados muestran que la presunción de las élites reformistas, de que un uso mayor de mecanismos competitivos generaría mayor democratización de las organizaciones partidistas, no puede corroborarse completamente en los casos latinoamericanos. Lo mismo ocurre con la selección de autoridades, toda vez que en la mayor parte de los casos analizados las élites se resisten a cambiar la manera de elegir a los líderes y continúan controlando los espacios de poder. Es verdad que ha habido esfuerzos importantes, pero como estos procesos son sólo un aspecto de la democracia interna, ya que hay otros, como la igualdad en la participación y el control de los líderes por sus militantes, aún quedan limitantes importantes que condicionan estos procesos. Entre esos elementos que limitan el modo en que se realizan las elecciones internas cabe destacar cuatro: *a)* el de la inexistencia de padrones de afiliados actualizados; *b)* el del financiamiento; *c)* el del papel de los órganos electorales sobre la actividad de los partidos y, uno de corte más voluntarista, *d)* el de la disposición de las élites llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su importancia.

En cuanto al primero, la experiencia muestra que sin padrones de afiliados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier militante que quiera formar su línea o facción interna, no es posible hablar de pluralismo y democracia. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral interno de cara a los otros partidos y que se garantice la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos o que, simplemente, quieran participar en los procesos internos. Si bien existen excepciones en este sentido, como la nueva informatización del padrón de afiliados que ha realizado el Partido Aprista Peruano,[15] que sea el Tribunal Electoral el que

[15] Éste se puede consultar por vía electrónica (internet) y allí figura el distrito electoral al que pertenece cada militante.

lleve el registro de afiliados como en Panamá o que se utilice el Censo Nacional como en Costa Rica, en la mayoría de los casos la membresía es una incógnita. Los dirigentes de las facciones minoritarias no saben a quién tienen que acudir para convencerle de su propuesta, no conocen a su electorado potencial y ni siquiera saben cuántos militantes tiene el partido como para desarrollar una estrategia específica de captación y movilización de las bases. Sin padrones no es posible realizar elecciones internas competitivas, simplemente porque se desconocen las características del electorado.

En segundo lugar, otro elemento que limita la celebración de internas es el financiero. Hace unos meses, un político dominicano me señalaba que en sus partidos: "el que paga, manda"; esto es, que quién pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién va a ser candidato de la organización. Muchos partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de "notables", con la intención de que financien las actividades electorales. Muchas veces, ese criterio es el que define una candidatura respecto a la de otro militante (que no tiene recursos para autofinanciarse). En este sentido, las elecciones internas están condicionadas por la posibilidad de acceso a recursos igualitarios en el manejo de las campañas. Se debe señalar quiénes son los que aportan el dinero y cómo se utilizan esas aportaciones en cada una de las candidaturas.

Otra cuestión que también condiciona la manera en que se llevan a cabo los procesos de selección de candidatos (incluso los de autoridades) es la posibilidad de injerencia de los tribunales electorales en los partidos, tanto por el control que pueden ejercer en el cumplimiento de las normas electorales como por la posibilidad de colaboración en la organización de los procesos y por su capacidad para supervisar que sean justos y equitativos. La democracia interna supone también transparencia. Sin ella, la primera es inalcanzable. Los órganos electorales deben funcionar como entes estatales y no gubernamentales, por encima de los conflictos partidistas. Finalmente, está la cuestión de la voluntad política. Sólo cuando los políticos perciban que tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso en términos electorales, se convertirán en los principales impulsores de las elecciones internas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos y, de ese modo, disminuir la distancia cada vez mayor entre los ciudadanos y ellos. Llegará un momento en que los propios políti-

cos quieran e impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados con los partidos y con la democracia o por mera necesidad electoral, si es que los ciudadanos deciden castigar en las urnas a aquellos que no ejerzan la democracia interna en sus partidos.

SIGLAS DE LOS PARTIDOS ANALIZADOS

Argentina
UCR = Unión Cívica Radical
PJ = Partido Justicialista
Frepaso = Frente País Solidario
IU = Izquierda Unida

Bolivia
ADN = Acción Democrática Nacionalista
UCS = Unidad Cívica Solidaridad
MIR = Movimiento Izquierda Revolucionaria
MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario
MAS = Movimiento al Socialismo

Brasil
PFL = Partido Frente Liberal
PSDB = Partido Social Demócrata Brasilero
PMDB = Partido Movimiento Democrático Brasilero
PT = Partido de los Trabajadores
PDT = Partido Democrático de los Trabajadores

Chile
UDI = Unión Demócrata Independiente
RN = Renovación Nacional
PS = Partido Socialista
PPD = Partido por la Democracia
PDC = Partido Democracia Cristiana

Colombia
PLC = Partido Liberal Colombiano
PCC = Partido Conservador Colombiano

Costa Rica
PUSC = Partido Unidad Social Cristiana
PLN = Partido Liberación Nacional
PFD = Fuerza Democrática
PAC = Partido de la Acción Ciudadana

Ecuador
DP = Democracia Popular
ID = Izquierda Democrática
PRE = Partido Roldosista Ecuatoriano
PSC = Partido Social Cristiano
MUPP-NP = Movimiento Plurinacional Unidad Pachakutik–Nuevo País

El Salvador
Arena = Alianza Republicana Revolucionaria
FMLN = Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Guatemala
FRG = Frente Republicano Guatemalteco
PAN = Partido de Avanzada Nacional

Honduras
PLH= Partido Liberal Hondureño
PNH = Partido Nacional Hondureño

México
PRI = Partido Revolucionario Institucional
PAN = Partido Acción Nacional
PRD = Partido de la Revolución Democrática

Nicaragua
FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional
PLC = Partido Liberal Constitucionalista

Panamá
PA = Partido Arnulfista
PRD = Partido Revolucionario Democrático
Molirena = Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
PP = Partido Popular (ex Partido Demócrata Cristiano)

Paraguay
ANR–PC = Alianza Nacionalista Republicana/Partido Colorado
PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico

Perú
APRA/PAP = Partido Aprista Peruano
AP = Acción Popular
PP = Perú Posible

República Dominicana
PLD = Partido de la Liberación Nacional
PRD = Partido Revolucionario Democrático
PRSC = Partido Social Cristiano

Uruguay
PN = Partido Nacional (Blanco)
PC = Partido Colorado
EP- Frente Amplio = Encuentro Progresista/ Frente Amplio

Venezuela
COPEI = Comité de Organización Política Electoral Independiente
AD = Acción Democrática
PPT = Partido Patria para Todos
MVR = Movimiento Quinta República
MAS = Movimiento al Socialismo

ANEXO I. *La selección de candidatos en las reglas internas de los partidos*

País	*Partido*	*Reglas*
Argentina	PJ	Los candidatos a presidente y vicepresidente de la nación serán elegidos por el voto directo de los afiliados y tomando toda la República como distrito único (art. 26, cap. VI, Carta Orgánica del 20 de septiembre de 1991).
	UCR	"Los candidatos a presidente y vicepresidente se elegirán por cargo y en una sola lista o fórmula, a simple pluralidad de sufragio por voto directo, secreto y obligatorio de los afiliados de la República considerados a estos efectos como un distrito único. En caso de empate, decidirá la Convención Nacional en única sesión" (art. 13, Carta Orgánica con modificaciones de 2000). En la práctica, Convención Nacional.
	Frepaso	Se elegirán todos los candidatos a cargos electivos nacionales mediante elecciones primarias abiertas. Dado que es una confederación de partidos, el padrón electoral se construye por la suma de los padrones individuales de todos los partidos que la integran.
Bolivia	MIR	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
	MNR	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
	MAS	A través de la Asamblea Nacional.
	ADN	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
	UCS	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
Brasil	PT	A través de elecciones internas primarias, tras la precalificación de los diferentes órganos de dirección del partido.
	PDT	"As convenções são livres para a escolha dos candidatos do Partido aos diversos Cargos Legislativos e Executivos nos níveis Municipal, Estadual e Nacional. A nenhum filiado, mesmo que exerça cargo executivo ou parlamentar, se reconhecerá o direito de figurar como candidato nato nas listas de livre escolha das convenções" (art. 17, 1, Estatutos de 1999).
	PMBD	"Nas Convenções, as deliberações referentes à constituição dos órgãos partidários e à escolha de candidatos serão tomadas por voto direto e secreto, ressalvada a hipótese do § 3º, do artigo 22" (art. 25, Estatutos). "A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem a seguinte competência: *I)* fixar as diretrizes para a atuação partidária; *II)* escolher ou proclamar, quando houver eleição prévia, os candidatos do Partido à Presidência e Vicepresidência da República" (art. 64, Estatutos 1996).
	PFL	"*a)* Eleger o Diretório Nacional e seus suplentes; *b)* Escolher os candidatos do Partido à Presidência e a vicepresidência da República" (Seção VI, da convenção nacional, Estatutos). "Parágrafo 2º A Convenção de escolha de candidatos será realizada no prazo próprio estabelecido em lei, nos termos deste Estatuto" (Das eleições, cap. I, Da Escolha dos candidatos, título IX, Estatutos 1999).
	PSDB	"A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem, dentre outras conferidas por este Estatuto ou em lei, as seguintes atribuições: *I)* eleger os membros do Diretório Nacional e seus suplentes e os membros do Conselho Nacional de

País	*Partido*	*Reglas*
		Ética e Disciplina; *IV)* escolher os candidatos do Partido aos cargos de Presidente e Vicepresidente da República, ou proclamálos, quando houver eleição prévia para essa escolha" (Dos Órgãos no nível Nacional Seção I, Da Convenção Nacional, art. 58, Estatutos de 1999).
Colombia	PLC	Elecciones internas abiertas (Consulta Popular), pero si los candidatos llegan a un acuerdo entre sí y con la dirección del partido. Si el acuerdo no se produce, entonces es la Convención la que designa al candidato.
	PCC	"Parágrafo II: La designación del candidato a la Presidencia de la República y la elección del Directorio Nacional y de los directorios departamentales se hará por consulta popular interna, convocada por el Directorio Nacional, con votación local debidamente supervisada por la autoridad electoral competente. Parágrafo III: Para la escogencia de candidato a la Presidencia, el partido también podrá optar por la consulta popular abierta como mecanismo de elección del mismo, en cuyo caso las normas que para el particular establezca la ley y el Consejo Nacional Electoral serán las que observe la colectividad en desarrollo de dicha actividad. En caso de falta absoluta del candidato a la Presidencia de la República elegido por el mecanismo de la consulta popular interna, el Directorio Nacional Conservador convocará una Convención Nacional Centralizada para que elija el candidato" (Estatutos).
Costa Rica	PUSC	La designación de candidatos del PUSC a la Presidencia y vicepresidencia de la República es una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, que ejercerá esta facultad ratificando el resultado obtenido en la correspondiente Convención Nacional, que es una consulta electoral que se realiza con antelación a la designación por parte de la Asamblea Nacional. En ella, varios precandidatos someten sus nombres al juicio de todos los electores (quienes previamente dan su adhesión formal y escrita) y luego —mediante votación universal, secreta y libre— definen quién será candidato (art. 67, Estatutos).
	PFD	"decidirá frente a cada elección nacional por medio de su Asamblea Nacional, convocada al efecto con un mes de anticipación y antes de los 20 meses anteriores al día de las elecciones, el mecanismo más adecuado para elegir sus candidatos en las diferentes papeletas de las elecciones nacionales, para lo cual podrá elegirlos en su seno o convocar a convenciones sean abiertas o cerradas, para elegir a esos candidatos, aprobando o reformando la reglamentación a las que estarán sujetos tales procesos, bajo la organización en el Tribunal de Elecciones Internas" (art. 47). "De resolverse en Asamblea Nacional por la realización de una convención cerrada, podrán participar sólo los que formen parte del padrón electoral interno que se conformará con todos los costarricenses que dieron su adhesión y participaron en las últimas elecciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales, convocadas para renovar la dirigencia, y aquellos que firmen su adhesión 15 días antes de la convención. De resolverse en Asamblea Nacional por la realización de una convención abierta, podrán participar todos los costarricenses que al presentarse al centro asignado de votación firmen su adhesión al Partido Fuerza Democrática (art. 48, Estatuto Reformado en Asamblea Nacional, 4 de agosto del 2001. Resolución 138-01).
	PLN	Elecciones a través de primarias (Convención Nacional). Sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las primarias. En términos prácticos, las primarias son abiertas, pues los electores sólo declaran su afiliación a un partido en la mesa de votación.

ANEXO I. *La selección de candidatos en las reglas internas (continuación)*

País	*Partido*	*Reglas*
Chile	PS	"La selección de los candidatos a cargos de representación popular se hará en forma democrática, por el sistema de voto universal, secreto e informado en cada una de las instancias [...] El Consejo Regional podrá incorporar independientes" (art. 34, Estatutos).
	PDC	"Los candidatos a cargos de representación popular serán elegidos mediante votación secreta, universal directa e informada de todos los militantes a quienes corresponda votar, según el ámbito territorial y funcional del cargo a elegir. El proceso se denominará 'primarias'. El proceso supone dos momentos. Primero, una precalificación de los postulantes para luego someterlos a votación universal, secreta y directa de aquellos que beneficien del derecho de hacerlo" (título IV, artículos 103 al 122).
	UDI	No queda explícito.
	RN	A través del Consejo General, tras consultar a los afiliados.
	PPD	El Consejo General tiene entre sus atribuciones la de nominar al candidato a la Presidencia tras presentársela a los afiliados (art. 8, Estatutos).
El Salvador	FMLN	"El voto directo, igualitario y secreto de nuestros militantes será el mecanismo por medio del cual [...] se elegirán los candidatos que el FMLN haya de postular a cargos de elección popular: presidente y vicepresidente de la República" (Estatutos FMLN, art. 66).
	Arena	"Son atribuciones de la Asamblea General elegir a los candidatos que el partido postule a cargos de elección popular, a propuesta del Consejo Ejecutivo Nacional" (art. 17, apart. e, Estatutos). Se prohíbe expresamente el uso del voto secreto en cualquiera de los organismos del partido y establece el empleo de la mano alzada, la designación nominal y la aclamación como únicos mecanismos de votación en el marco de una Convención Nacional (art.17). Los candidatos a cualquier cargo deben ser propuestos por el Coena.
Ecuador	PSC	Los candidatos a presidente y vicepresidente son elegidos a través del Consejo Plenario Ampliado, integrado por los presidentes provinciales, diputados, ex presidentes de la República, militantes del partido y de los tribunales. Su decisión es elevada a la Asamblea Nacional Ordinaria (art. 52, Estatutos de 1999).
	DP	"Corresponde al Congreso Nacional del Partido, designar candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República" (art. 20, Estatutos).
	ID	"Son deberes y atribuciones de la Convención (apart. i) elegir candidatos del partido a la Presidencia" (art. 16, Estatutos de 1998).
	PRE	"Son atribuciones de la Convención Nacional elegir los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia" (art. 18, Estatutos de 1982).
	MUPP-NP	Por decisión del Consejo Político, tras la aprobación de la Asamblea Nacional.
Honduras	PLH	"La selección del candidato del partido a la Presidencia de la República, diputados al Congreso Nacional, propietarios y suplentes y militantes de las corporaciones municipales se harán elecciones primarias mediante el voto directo y secreto de los afiliados" (art. 90, Estatutos de 1997).
	PNH	"La elección del candidato del partido nacional a la Presidencia de la República, los candidatos a designados de la Presidencia de la República, a los diputados al

País	*Partido*	*Reglas*
		Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y candidatos a las corporaciones municipales se hará mediante elección universal, directa y secreta, de los afiliados al Partido Nacional de Honduras" (art. 77, Estatutos de 1994).
México	PRD	"La elección del candidato a presidente de la República se realizará mediante voto universal, directo y secreto de los afiliados al partido en todo el país, o en Convención Nacional, de acuerdo con los requisitos estatutarios. Será candidato […] el precandidato que obtenga mayoría simple de votos" (art. 46, título IV). Si hay un único candidato, la Convención directamente lo proclama. (Se prevé elecciones internas para candiaturas al Senado y como diputados sobre una parte de los mismos, mientras la otra depende de la Convención).
	PRI	"La postulación de candidatos a cargos de elección popular se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione el Consejo Político Nacional para los cargos de presidente de la República, gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal, senador y diputado federal, pudiendo consultar el Consejo Político Estatal y del Distrito Federal para los cargos de elección local, al consejo Político del nivel que corresponda a la candidatura en cuestión, de entre los siguientes: *a)* Consejo Político; *b)* Convención de Consejeros Políticos; *c)* Convención de Delegados; *d)* Consulta directa de los militantes; de los militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general según el Consejo Político lo determine y *e)* usos y costumbres" (art. 147, Estatutos de 1999).
	PAN	En el Reglamento, modificado recientemente, se establece que el candidato presidencial resulte elegido por medio de una elección interna cerrada. "La elección del candidato a la Presidencia se sujetará al siguiente procedimiento y a lo señalado en estos Estatutos y en los reglamentos correspondientes: *b)* La elección se realizará de entre los precandidatos cuyo registro haya sido aprobado y se llevará a cabo de manera simultánea en centros de votación instalados en, al menos, todas las cabeceras de los distritos electorales federales en los que se divide el país. Podrán votar los militantes activos inscritos en el Registro Nacional de Militantes por lo menos tres meses antes de la fecha en que se realice la votación" (art. 37, Estatutos de 2001).
Nicaragua	FSLN	El Reglamento Electoral aprobado por la Asamblea Sandinista el 22 de octubre de 1995 establecía en su artículo 8 la participación de afiliados, simpatizantes y ciudadanos en general en la Consulta Popular (documento partidista del FSLN 1995). Sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las primarias (convenciones del partido), en las que sus militantes eligen a su candidato a la presidencia. En 2003, luego de un Congreso Nacional, se ha establecido la realización de primarias cerradas para todos los cargos públicos.
	PLC	En lo que se refiere a la elección de candidatos a cargos de representación, de acuerdo con lo estipulado en el capítulo X, artículos 108 y 109; los sistemas, procesos, mecanismos y procedimientos electorales, como plebiscitarios del partido, deben reflejar el espíritu democrático que tiene la organización, así como su igualdad, representatividad y transparencia. Sin embargo, el partido no establece reglas uniformes y precisas para la elección de sus candidatos. En realidad, el reglamento para los procesos electorales del partido es variable y depende de las resoluciones que tome la Comisión Nacional Electoral y la Junta Directiva Nacional del Partido y que luego plebiscite la Gran Convención Nacional (Estatutos).
Panamá	PRD	En 1990 el partido comienza un proceso de apertura democrática, pero hubo que esperar al 25 de mayo de 1998 para que esta agrupación presentara al Tribunal

ANEXO I. *La selección de candidatos en las reglas internas (continuación)*

País	*Partido*	*Reglas*
		Electoral su Reglamento de Elecciones Internas, que fue aprobado por el Consejo Directivo Nacional del partido el 16 de mayo de 1996 y de acuerdo con las reformas de los Estatutos efectuadas por el Congreso Nacional Extraordinario del 7 de junio de 1995.
	PA	El artículo 173 del Estatuto exige que las elecciones internas deben ceñirse a una serie de principios, que incluyen la equidad e igualdad de oportunidades, probidad, lealtad y solidaridad. Los candidatos a vicepresidente son designados por el candidato presidencial que resulte electo y ratificados por el Directorio Nacional. El procedimiento de elección es el mayoritario, sin limitaciones en términos de porcentajes mínimos de participación. Los candidatos que pierdan las elecciones internas deben, según el Estatuto, apoyar al vencedor (y no le está permitido presentarse por otro partido o coalición, elemento también considerado en el Código Electoral). Véase el Reglamento de Elecciones Primarias del PRD (art. 4). Corresponde a la Convención Nacional, elegir a los candidatos del partido para su postulación a presidente y vicepresidentes de la República (art. 18, inciso c, Estatutos de 2003).
Paraguay	PC	Siguiendo lo que establece el Código Electoral y la Constitución, los candidatos se eligen mediante el voto libre, directo y secreto de los militantes del partido en circunscripción única nacional.
	PLRA	Siguiendo lo que establece el Código Electoral y la Constitución, los candidatos se eligen mediante el voto libre, directo y secreto de los militantes del partido en circunscripción única nacional.
Perú	APRA	"Deberá ser el Congreso el que apruebe la cantidad de candidatos a parlamentarios que deberá tener el partido en todos los departamentos del Perú y así, una vez determinado el número de candidatos, serán las bases de cada circunscripción los que eligen directamente a sus candidatos mediante el procedimiento de cada aprista un voto" (art. 80, Estatuto partidista de 1994). Elecciones internas cerradas, con la participación de sus afiliados.
	AP	El proceso electoral para la elección de Órganos Ejecutivos del Partido periodo 2004-2006, alcanza a la elección de los dirigentes en el Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Ejecutivos Departamentales, el Comité Metropolitano de Lima, los Comités Ejecutivos Provinciales y los Comités Ejecutivos Distritales y Sectoriales, en todo el territorio de la República. Segundo: En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 del Estatuto y 17 del Reglamento General de Elecciones, el proceso se realizará mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de cada uno de los militantes aptos para ejercer dicho derecho. En todo el proceso electoral la expresión de voluntad electoral de cada militante expresada en el voto determinará la elección de los dirigentes en la circunscripción distrital, provincial, departamental y nacional. Directiva núm. 001-2004/CNE.
República Dominicana	PRSC	Se realizan elecciones internas (llamadas primarias abiertas) para elegir al candidato a presidente, los candidatos al Congreso y a los ayuntamientos del país (Reglamento electoral para las Primarias Abiertas 1998).
	PLD	"Son atribuciones del Comité Central: *j)* Proponer al Congreso Elector del Partido los nombres de los precandidatos a la Presidencia de la República, escogidos con el voto de las dos terceras partes de sus militantes" (art. 24, Estatutos).
	PRD	"La elección del candidato a la presidencia será efectuado por el voto de la base del partido y el candidato será proclamado por la Convención Extraordinaria especialmente convocada para esos fines" (art. 72, Estatutos de 1988).

ANEXO I. *La selección de candidatos en las reglas internas (conclusión)*

País	*Partido*	*Reglas*
Uruguay	PC	Los capítulos 4 y 5 de la Carta Orgánica regulan, respectivamente, la elección de sus autoridades partidistas y la designación de candidatos a cargos públicos, normativa que ha sido modificada tras la reforma constitucional de 1996. De este modo, y en lo referente a la elección de candidatos, se aplica la normativa constitucional. El candidato a presidente se elige por elecciones primarias y el vicepresidente por la Convención.
	PN	"Compete a la Convención del Partido: *2)* Nominar cuando corresponda candidato a presidente y a vicepresidente de la República. De la competencia y atribuciones de la Convención" (art. 18, Carta Orgánica). "En oportunidad de las elecciones internas se expresará el voto por el candidato único del partido a la Presidencia de la República, aplicándose lo establecido en la Disposición Transitoria letra W de la Constitución de la República, y en las leyes reglamentarias que se dictaren. De configurarse la hipótesis prevista en el literal "f" de la referida Disposición Transitoria, la Convención Nacional se reunirá convocada por el Directorio, dentro de los 15 días siguientes a la proclamación de los resultados de las elecciones internas por la Corte Electoral, a los fines previstos en dicha norma (art. 74, Carta Orgánica). En la elección interna abierta se elige el candidato a presidente. El vice es elegido (informalmente) por el candidato ganador de la primaria y son las convenciones las que legitiman los resultados de las elecciones.
	EP-FA	El candidato a presidente se elige por elecciones primarias y el vicepresidente por la Convención. Las elecciones primarias son a padrón abierto.
Venezuela	MAS	Elecciones abiertas para candidatos a presidente, Asamblea Nacional, gobernadores de estado, Asambleas Regionales, alcaldes, concejales y juntas parroquiales, aunque si no se pueden llevar a cabo lo elige la Convención Nacional (art. 2 y 6, Reglamento Elecciones de 2000).
	COPEI	"El candidato presidencial será elegido en proceso abierto a la participación de todos los venezolanos que quieran hacerlo sin otro requisito que la inscripción en el Registro Electoral Permanente. Si por cualquier circunstancias no fuese posible la realización del proceso previsto en el presente artículo, el candidato a presidente de la República será escogido mediante el voto directo, universal y secreto que ejerzan todos los militantes de COPEI y los independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habrá una segunda vuelta".
	AD	El Comité Ejecutivo Nacional es el que decide sobre la definición de los cargos a representación popular.
	MVR	Elegido y ratificado por la Asamblea Patriótica Nacional.
	PPT	El equipo de Dirección Nacional propone y la Asamblea Nacional designa a los candidatos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de documentos partidistas.

ANEXO II. *La selección de autoridades en las reglas internas del partido*

País	*Partido*	*Reglas*
Argentina	UCR	"La autoridad superior del partido será ejercida por la Convención Nacional formada por delegados elegidos por la capital federal, las provincias y los territorios nacionales" (art. 5). Los delegados serán elegidos por voto directo, secreto y obligatorio de los afiliados (art. 6, Carta Orgánica Nacional de 1892, con modificaciones de 2000).
	PJ	A partir de la Convención Nacional, tras la elección de delegados. También por medio de elecciones internas.
	Frepaso	Se elegirán mediante elecciones internas.
Bolivia	MAS	Selecciona a sus representantes en congresos, convenciones o asambleas en las que sólo participan "comisionados". Los militantes de la Dirección del MAS, es decir el presidente, vicepresidente y otras 15 personas, se somenten al voto directo y secreto del Congreso Nacional. "Su elección requerirá mayoría absoluta de los concurrentes a dicho evento o por consenso, de acuerdo con la modalidad que decida el Congreso", señala el inciso *a)* del artículo 16. Esta instancia aglutina a dirigentes nacionales, departamentales, regionales, provinciales, seccionales, sectoriales y otros delegados, pero no a los militantes de base.
	MIR	En junio de 2003 definió que la elección de sus autoridades se realizará "a través de voto directo y secreto del universo de militantes empadronados". A esta votación están sometidos la jefatura y las subjefaturas nacionales, el secretario general, el secretario ejecutivo, los nueve jefes departamentales.
	UCS	Las normas determinan que el jefe del partido y los subjefes nacionales, el secretario ejecutivo, los jefes departamentales y otras autoridades sean nominadas "mediante listas completas de sus militantes" por voto directo, libre, secreto y simple mayoría.
	MNR	El jefe del partido, el primer, segundo y tercer subjefes nacionales son elegidos por la Convención Nacional, en la que participan delegados "mediante escrutinio en elecciones separadas", pero no los militantes legalmente registrados. El secretario ejecutivo es nominado por el jefe del partido y su designación requiere de la votación mayoritaria de los militantes del Comando Nacional. En la práctica, se niega a emplear los mecanismos de democracia participativa y elige a sus representantes nacionales y departamentales en congresos, convenciones o asambleas en las que sólo participan "comisionados".
	ADN	La Asamblea Nacional elige por sufragio y por mayoría absoluta al jefe nacional, a cinco militantes del Tribunal de Honor, a siete componentes de la Junta Electoral y al Defensor del Militante, todos ellos por un periodo de cinco años. En la misma instancia superior, los asistentes eligen a tres subjefes nacionales mediante escrutinio y simple mayoría.
Brasil	PT	"As direções zonais, municipais, estaduais, nacional e seus respectivos presidentes, os Conselhos Fiscais, as Comissões de Ética e os delegados aos Encontros Municipais e Zonais serão eleitos pelo voto direto dos filiados" (art. 35, Estatutos). "§ 1º As eleições serão realizadas, por voto secreto, em todo o país, em um único e mesmo dia, das 9 às 17 horas, de acordo com calendário eleitoral aprovado pelo Diretório Nacional".
	PFL	"*a)* Eleger o Diretório Nacional e seus suplentes; *b)* Escolher os candidatos do Partido à Presidência e a vicepresidência da República;" (Seção VI, da convenção Nacional, Estatutos 1999).

ANEXO II. *La selección de autoridades en las reglas (continuación)*

País	*Partido*	*Reglas*
	PDT	"As convenções são livres para a escolha dos candidatos do Partido aos diversos Cargos Legislativos e Executivos nos níveis Municipal, Estadual e Nacional. A nenhum filiado, mesmo que exerça cargo executivo ou parlamentar, se reconhecerá o direito de figurar como candidato nato nas listas de livre ecolha das convenções" (art. 17, 1). "Fica facultado aos Diretórios Municipais, Estaduais e Nacional, na forma regulamentada pelos dois últimos, a realização de pré-convenções para a escolha de candidatos" (art. 17, 2, Estatutos de 1999).
	PMDB	"Nas Convenções, as deliberações referentes à constituição dos órgãos partidários e à escolha de candidatos serão tomadas por voto direto e secreto, ressalvada a hipótese do § 3º, do artigo 22" (art. 25, Estatutos 1996).
	PSDB	"Os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais poderão aprovar, por proposta da respectiva Comissão Executiva, a realização de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos eletivos majoritários sempre que houver mais de um candidato disputando a indicação do Partido" (Das Eleições Prévias e das Convenções para Escolha de Candidatos a Cargos Eletivos, art. 151).
Chile	PS	"El sistema electoral para la generación de autoridades del partido se establecerá sobre la base de presentación de candidatos por listas sustentadas en plataformas políticas y el número de electos se definirá por un sistema proporcional con cifra repartidora. Las autoridades unipersonales se celebrarán separadamente. Las elecciones comunales, provinciales y regionales se realizarán cada 24 meses. Las elecciones de autoridades nacionales se realizarán cada 36 meses" (art. 35, título 11, Sistema electoral interno). "Votarán en las elecciones de todos los niveles del partido los militantes inscritos como tales en el registro nacional del partido, hasta seis meses antes del acto eleccionario y que tengan su carnet de militancia al día" (art. 36, Sistema electoral).
	RN	El Consejo General es elegido a través de delegados de las 13 regiones.
	PDC	"La elección de las directivas y consejos comunales distritales y regionales del partido, se hará por votación directa, que es secreta, de los militantes que comprenda la comuna, el distrito o la región respectiva. La elección se llevará a efecto simultáneamente en todo el territorio nacional, en la fecha que determine la directiva central" (art. 56, Estatutos de 1994).
	UDI	"La elección del partido se efectuará mediante votación universal, secreta e informada de todos los militantes a quienes les corresponda, según lo establecido en estos Estatutos" (art. 103, Estatutos de 1999).
	PPD	A través de la Convención.
Costa Rica	PUSC	"La Asamblea Nacional del Partido tiene las siguientes funciones: *a)* Establecer la dirección y orientación política del Partido. *b)* Nombrar al Comité Ejecutivo Nacional, integrado por el presidente, el secretario general y el tesorero y sus respectivos suplentes, y un vicepresidente y un vocal que, para los efectos de este Estatuto, son militantes del Comité Ejecutivo Nacional" (art. 21, Estatutos).
	PLN	La Asamblea Nacional es el órgano de máxima jerarquía en el partido. Le corresponde la dirección, integración y vigilancia de la organización del partido, con las excepciones y limitaciones que establece este Estatuto, así como diseñar la estrategia general de la acción política partidista. Son funciones de la Asamblea Nacional: elegir los militantes del Comité Ejecutivo Superior Nacional, que son los que eligen al presidente (art. 31, 5).

ANEXO II. *La selección de autoridades en las reglas (continuación)*

País	*Partido*	*Reglas*
Ecuador	PSC	A través de la Asamblea Nacional y el Consejo Plenario Ampliado, y en reunión de la Asamblea tras votación de los delegados a una lista o a una candidatura (art. 18, Estatuto de 1999).
	DP	A través de elecciones internas realizadas cada dos años, por listas cerradas y bloqueadas.
	ID	"Son deberes y atribuciones de la Convención (apart. c) elegir por votación secreta al presidente nacional y a los vicepresidentes nacionales" (art. 16, Estatutos de 1998).
	PRE	"Son atribuciones de la Convención nombrar al director supremo, subdirector nacional y secretario nacional" (art. 18b, Estatutos de 1982).
	MUPP-NP	Es el Comité Político Nacional y es elegido por la Asamblea o Congreso Nacional.
El Salvador	FMLN	"El Consejo Nacional designará de entre los integrantes de la Comisión Política, con no menos de 60% de los votos favorables de sus militantes un coordinador general y dos coordinadores adjuntos. El primero será el coordinador general del partido y presidente de la Convención Nacional" (art. 32, 1995). A través del voto, se eligen los organismos de dirección del partido en el ámbito nacional, departamental y local (art. 64).
	Arena	"La Asamblea General es la que elige al Consejo Ejecutivo Nacional y a su presidente en la forma y fecha que señalan estos estatutos y los reglamentos" (art. 17, punto c). En los Estatutos no aparece la forma cómo la Asamblea elige al COENA, máximo órgano del partido, pero la costumbre indica que sea el COENA saliente el que escoge a los militantes del nuevo COENA, tras la aprobación de la Asamblea, aunque se prohíbe expresamente el uso del voto secreto en cualquiera de los organismos del partido y establece el empleo de la mano alzada, la designación nominal y la aclamación como únicos mecanismos de votación en el marco de una Convención Nacional" (art. 17).
Honduras	PLH	"La integración de los consejos departamentales, locales y convencionales, se llevará a cabo en elecciones internas mediante votación directa y secreta de los afiliados al partidos. La del Consejo Central Ejecutivo y del Directorio Nacional se hará mediante delegados o convencionales" (art. 90, Estatuto de 1997).
	PNH	"Toda autoridad del partido emanará de elección celebrada a los diferentes niveles de organización, de conformidad a los presentes estatutos y el reglamento electoral que se emita al efecto. La convocatoria a las mismas deberá hacerse para que aquellos ejerzan el sufragio mediante voto separado para los niveles nacional, departamentales y locales" (art. 74, Estatuto de 1994).
México	PRD	"El presidente nacional del partido representa permanentemente al partido, al Consejo Nacional y al Comité Ejecutivo Nacional. Será elegido mediante votación universal, secreta y directa de los militantes del partido, conforme lo establece el artículo 19" (Estatutos).
	PRI	"La elección de dirigentes se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione al Consejo Político del nivel inmediato superior, del nivel que corresponda la elección de la dirigencia, de entre los siguientes procedimientos: *a)* Consejo Político; *b)* Asamblea de Consejeros Políticos; *c)* Asamblea de Delegados; *d)* Consulta directa, *e)* usos y costumbres" (art. 137, Estatutos de 1999).

ANEXO II. *La selección de autoridades en las reglas (continuación)*

País	*Partido*	*Reglas*
	PAN	"Son facultades y obligaciones del Consejo Nacional: *I)* Elegir al presidente y a los militantes del Comité Ejecutivo Nacional y revocar las designaciones que hubiere hecho cuando considere que existe causa justificada para ello" (art. 47, Estatutos de 2001).
Nicaragua	FSLN	La democracia interna es uno de los principios organizativos fundamentales del partido, lo que obliga a llevar a cabo elecciones democráticas en todos los organismos de dirección del partido así como para la designación de candidatos a cargos públicos con la participación tanto de militantes como de ciudadanos no afiliados al partido (art. 10, Estatutos de 1994).
	PLC	La Junta Directiva Nacional es elegida por la Gran Convención Nacional.
Panamá	PRD	Las autoridades del PRD se eligen como sigue: la totalidad de los militantes del partido (320 000 personas) ejercen voto directo y secreto para elegir a las autoridades locales del PRD y delegados al Congreso del Partido (3 000 delegados). En el Congreso, estos 3 000 delegados eligen a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (que son 9) y a los miembros del Directorio Nacional (que son 300).
	PA	La Convención Nacional es el Órgano Supremo de Gobierno. La misma estará constituida por el Directorio Nacional, la Junta Consultiva y los Convencionales del Partido que se elijan mediante votación directa de los afiliados al partido por un periodo de cinco años. En las consultas que se realizan para elegir a los convencionales el voto será directo, igualitario y personal. El voto será secreto cuando así lo disponga el Directorio Nacional o el organismo designado por éste, para la coordinación y dirección de las consultas (art. 12, Estatutos).
Paraguay	PC	Por elección de sus militantes, tras la presentación de listas cerradas y bloqueadas siendo necesaria la aprobación escrita de los candidatos que conforman las listas a cargos de dirección de los partidos. Los escaños de los órganos de gobierno se asignan por método D'hondt. En caso de que sea un sólo candidato, se emplea el sistema de mayoría.
	PLRA	Se emplean diversos mecanismos. Los militantes de la Convención, del Comité Político y del Comité Ejecutivo lo hacen de manera indirecta. Los militantes del Directorio y de los Comités Departamentales lo hacen a través del voto de los afiliados.
Perú	APRA	Los dirigentes del partido son elegidos por voto universal directo y secreto de sus afiliados o, de manera indirecta, por delegados que previamente eligen los afiliados, pero siempre por voto secreto. El Reglamento General de las Elecciones Internas del Partido establece los casos en que se aplica las modalidades anteriormente consideradas, así como los procedimientos que regulan los procesos electorales (Estatutos de 1999).
República Dominicana	PRD	Convención Nacional.
	PRSC	"De entre sus militantes, la Comisión Ejecutiva escogerá un presidente, que lo será el líder y presidente *ad-vitam* Dr. Joaquín Balaguer y será el presidente del partido, del Directorio Central Ejecutivo y de la Comisión Ejecutiva; un primer vicepresidente; un segundo vicepresidente; un secretario Político, un secretario de Organización, un secretario de Finanzas, secretario de Asuntos Electorales y un (1) secretario de Actas, que lo serán también del Directorio Central Ejecutivo y del Partido" (Párrafo I, Estatutos).
	PLD	El presidente del partido lo será del Comité Central y del Comité Político. Párrafo I. El compañero profesor Juan Bosch es el presidente *ad-vitam* del partido.

ANEXO II. *La selección de autoridades en las reglas (conclusión)*

País	*Partido*	*Reglas*
		Párrafo II. Habrá un presidente en funciones, elegido por el voto universal y secreto de la mitad más uno de los militantes del partido (Del Presidente del Partido, art. 33, Estatutos).
Uruguay	PC	La elección de integrantes de la Convención Nacional y las Departamentales se atienen a la normativa constitucional y se hará en una elección interna de afiliados.
	PN	"La soberanía partidaria se pronunciará directamente, en elecciones internas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes reglamentarias que se dictaren" (art. 4, cap. II. Del modo de elegir las autoridades del Partido, Carta Orgánica). "Compete a la Convención del Partido: *1)* Elegir el Directorio del Partido; *2)* Nominar cuando corresponda candidato a presidente y a vicepresidente de la República (De la competencia y atribuciones de la Convención", art. 18, Carta Orgánica). Las elecciones internas son lo que en Uruguay llaman primarias, pero son a padrón abierto y sólo de afiliados.
	EP-FA	Elección interna de afiliados.
Venezuela	AD	Las autoridades se eligen a través de las Convenciones.
	COPEI	Las autoridades se eligen a través de las Convenciones.
	MAS	La Convención Nacional es la máxima autoridad, su delegado es elegido por elecciones primarias y el secretario general es también elegido por la base del partido.
	MVR	Convención Nacional.

FUENTE: Elaboración propia a partir de documentos partidistas y entrevistas a informantes clave.

ANEXO III. *Países con métodos de elección de candidatos normados por el régimen electoral*

País	*¿Qué establece la norma?*	*Elecciones internas*
Argentina	El Senado aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas simultáneas (2001). En 2002 el Congreso aprobó la Ley 25 611 que establecía la celebración de internas abiertas, simultáneas, distrito a distrito, en todos los niveles institucionales. Pero luego, por solicitud del presidente Duhalde, la misma se dejó sin efecto por una única vez para los comicios de 2003. En febrero de 2005, el gobierno justicialista "reflotó" la ley para que se celebren internas en todos los distritos.	Sí
Bolivia	El artículo 15 párrafo II de la Ley de Partidos Políticos señala que el Estatuto Orgánico debe contener "normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto".	Sí
Brasil	–	–
Colombia	Señala que la organización electoral colaborará en la realización de consultas internas que podrán efectuarse a nivel nacional, departamental, distrital y municipal (Ley de Partidos Políticos 1994, art. 10). Pero no las impone. En caso de que quieran hacerlas, las regula a través de una ley especial de consultas populares dentro de los partidos. Establece la realización de internas abiertas al permitir que cualquier votante participe, ya sea que el votante sea o no afín al mismo y las incentiva con la disposición de que se financien con fondos públicos (Ley 180 de 1994).	Sí
Costa Rica	Establece que los partidos deben elegir para nominar a sus candidatos entre dos mecanismos distintos: por nominación de la Asamblea Nacional o por el método de internas, regulando la fecha en que la Convención Nacional debe realizarse, y la duración de las campañas para dicho proceso interno. En la normativa nacional, así como en los Estatutos de los partidos, se designa a las elecciones internas bajo el nombre de Convención Nacional (Código Electoral art. 74). Pueden participar todos los ciudadanos que cuentan con una boleta de adhesión indicando su simpatía con el partido.	Sí
Chile	La Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996 establece que las decisiones de los partidos, entre ellas la de postulación del nombre del candidato a elección presidencial, deben ser ratificadas por los afiliados (art. 29), mediante sufragio personal, igualitario y secreto (art. 30) de los militantes. Pero no impone la celebración de elecciones internas.	No
Ecuador	–	No
El Salvador	–	No
Guatemala	La Ley Electoral determina que la Asamblea Nacional de cada partido (órgano colegiado) sea la que decida la candidatura presidencial.	No
Honduras	"Los partidos políticos deben garantizar a los afiliados, mediante disposiciones estatutarias adecuadas, la participación directa y representativa en la elección de sus autoridades, de sus candidatos y la fiscalización de su patrimonio" (art. 18, Ley Electoral y de las organizaciones políticas del Tribunal Nacional de Elecciones). Elecciones internas cerradas.	Sí

ANEXO III. *Países con métodos de elección de candidatos... (continuación)*

País	*¿Qué establece la norma?*	*Elecciones internas*
México	–	No
Nicaragua	–	No
Paraguay	Establece la realización de elecciones libres, secretas y directas en las que participan todos los afiliados de partido en circunscripción única nacional según artículo 33 del Código Electoral de abril de 1996.	Sí
Panamá	La ley electoral establece que se realicen elecciones internas cerradas para elegir al candidato a la Presidencia de la República, dejándolas como opcionales para los otros cargos de elección popular (Ley 22 del 14 de julio de 1997).	Sí
Perú	"La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el Estatuto" (art. 19). "Están sujetos a elección interna los candidatos a: *a)* presidente y vicepresidentes de la República; *b)* representantes al Congreso; *c)* presidente, vicepresidente y consejeros regionales; *d)* alcalde y regidores de los Concejos Municipales; *e)* cualquier otro que disponga el Estatuto" (art. 23). "Corresponde al órgano máximo del partido decidir la modalidad de elección de los candidatos: *a)* elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados; *b)* elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; *c)* elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto. Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a presidente y vicepresidentes […] los cuales deberán ser necesariamente elegidos" (art. 24, Ley de Partidos Políticos de 2003).	Sí
República Dominicana	Los partidos podrán nominar candidatos a cargos electivos siempre que haya sido expreso el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas (art. 68, Ley de 1994). Reformado por la Ley, 286-04 del 15 de agosto de 2004, donde se establece la introducción de elecciones primarias mediante el voto universal directo y secreto con participación de todos los electores, en el mismo día y durante las mismas horas, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de candidatos de los partidos y agrupaciones políticas.	Sí
Uruguay	"El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán: *a)* ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades; los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esta ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional" (art. 77, Constitución de	Sí

ANEXO III. *Países con métodos de elección de candidatos... (conclusión)*

País	*¿Qué establece la norma?*	*Elecciones Internas*
	1967, con reformas de 1996). Disposiciones transitorias y especiales W): Las elecciones internas para seleccionar la candidatura presidencial única para las elecciones nacionales a celebrase en 1999, así como las que tengan lugar en lo sucesivo, y antes de que se dicte la Ley prevista en el numeral 12 del artículo 77, se realizarán de acuerdo con las siguientes bases: Podrán votar todos los inscriptos en el Registro Cívico. Se realizarán en forma simultánea el último domingo de abril del año en que deban celebrarse las elecciones nacionales por todos los partidos políticos que concurran a las últimas. El sufragio será secreto y no obligatorio". La elección es sólo del presidente, el candidato a vicepresidente debe ser elegido por la Convención Nacional.	
Venezuela	La Constitución de 1999 requiere que los partidos realicen elecciones internas entre sus militantes.	Sí

FUENTE: elaboración propia a partir de los textos de la legislación electoral de cada país.

XXVI. REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

LINE BAREIRO

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha producido una verdadera revolución jurídica, ocasionada por un ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres, que ha llegado a cuestionar profundamente la distribución de género del poder público y privado. En el derecho constitucional, en el civil, en el penal, en el laboral y en el derecho electoral, entre otros, se han dado transformaciones impensables tres décadas atrás. Esos cambios jurídicos implican no sólo una cuestión de forma, sino que se trata fundamentalmente de una forma diferente de regular las relaciones sociales y políticas y, sobre todo, de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En ese proceso se han reconceptualizado figuras e instituciones jurídicas o se ha cambiado su contenido, e incluso se han afectado principios fundamentales del derecho. Por ejemplo, el régimen patrimonial del matrimonio sufrió cambios en todos los países de la región, y en todos ellos también se legisló sobre la violencia doméstica. Es posible que esos cambios devengan de haberse construido nociones diferentes de los viejos principios liberales de igualdad y no discriminación. Se ha cuestionado que el mero reconocimiento de los principios para todos y todas tuviese el efecto de generar igualdad y de terminar con las discriminaciones, así que se han construido mecanismos para una realización efectiva de esos principios. En ese sentido, se ha pasado de un concepto general de igualdad de oportunidades para trabajar una dinámica de igualdad de resultados.

El objetivo de este trabajo es abordar específicamente la manera en que el derecho electoral de América Latina trata a las mujeres y en qué medida las regulaciones, supuestamente neutras, afectan a esa mitad de la población y de la ciudadanía.

Se ha optado por una estructura sencilla que presenta inicialmente al sujeto que ha llevado adelante esa transformación vinculándolo con sus antecedentes históricos. Posteriormente se analiza la legislación positiva des-

de una mirada de equidad e igualdad entre hombres y mujeres en el poder político. Se aborda primero el derecho constitucional comparado de la región, en segundo lugar los instrumentos internacionales que forman parte del derecho positivo de los países latinoamericanos, y en tercer lugar la legislación electoral. Finalmente se presentan brevemente algunos puntos de discusión actual.

2. El sujeto transformador

Al preguntarnos cómo se ha producido esa transformación, nos encontramos con que se trata principalmente del efecto de la capacidad de incidencia de un actor político de características distintas de los actores tradicionales. El movimiento feminista y amplio de mujeres se caracteriza por ser una red internacional, nacional y local, que trabaja de manera horizontal y se encuentra tanto en grupos autónomos que pueden ser de diverso tamaño, como en grupos internos en partidos políticos, sindicatos, organizaciones barriales, universidades, cooperativas. Es más, en muchos casos, sus integrantes inciden a título personal en instituciones tan diversas como los estados, los organismos multilaterales o las empresas.

Esa expresión política se ha manifestado en los diversos países de la región y del mundo, en los últimos 30 años. En general, el movimiento feminista y amplio de mujeres reconoce como antecedente al movimiento sufragista que luchó por la conquista del voto femenino desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX.

Las sufragistas hicieron política sin tener derecho a ello, irrumpieron en el ámbito público y plantearon una ruptura con las formas tradicionales de hacer política de las mujeres que anteriormente influían mediante su relación con hombres con poder, o hacían trabajos que pueden considerarse de base, como ser estafetas y convocar a reuniones, o visitar a los presos políticos.

En el campo del derecho, y específicamente del derecho político, se actuaba como si las mujeres no existiesen. No resulta fácil pensar cómo pudo desaparecer virtualmente la mitad de la humanidad. Sin embargo, éste es solamente un ejemplo más de la eficacia de la ideología para dejar de ver o sólo ver una parte.

El argumento sufragista fue que las constituciones liberales no prohibían sino que posibilitaban la ciudadanía femenina, ya que por lo general disponían que eran ciudadanos los nacionales de más de determinada

edad. A este argumento se opusieron otros, como los disturbios que traería a la división de género del trabajo, principalmente a las familias, pero también hubo manifestaciones peyorativas acerca de la capacidad de decisión de las mujeres, e incluso se argumentó que había que protegerlas de un ámbito tan sucio como la política y, en última instancia, que ciudadano no es igual a ciudadana.

Finalmente primaron los argumentos sufragistas y, a lo largo de 48 años, los países de la región fueron reconociendo la igualdad de derechos políticos de las mujeres (véase el cuadro XXVI.1).

Esa conquista significaba legalmente tanto el derecho a elegir representantes y gobernantes (voto activo) como el de ser electas (voto pasivo) o nombradas para mandatos. Sin embargo, hasta las dos últimas décadas del siglo XX, el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se limitó, salvo excepciones, a elegir, pero no a ser electas. En el caso de las mujeres, no se produjo como con la conquista del voto por los hombres no propietarios de parte del movimiento obrero, que inmediatamente pasaron a generar mecanismos que posibilitasen la elección de quienes habían ampliado el derecho, principalmente con la formación de partidos políticos, que compitieron electoralmente. Integradas a los partidos políticos, muy pocas mujeres llegaron a ocupar cargos de representación y de dirección partidaria.

La nueva generación feminista se inicia en América Latina en la década de 1970 y con más fuerza desde la de 1980. Pero, fue apenas en la última década del siglo XX, cuando la demanda de participación equitativa en lugares de decisión pasó a convertirse en un punto prioritario del movimiento feminista y amplio de mujeres (Bareiro y Molina, 1995).

3. El derecho constitucional y la representación femenina

Todas las constituciones de la región consagran los principios de igualdad y de no discriminación. Las constituciones de Costa Rica, Bolivia, República Dominicana y Uruguay lo hacen en términos generales, la primera recurriendo a una fórmula hoy ya poco utilizada y que a la letra dice: "Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana" (art. 33 reformado en 1968). Lo frecuente en la actualidad es seguir utilizando la palabra *hombre* como sinónimo de persona o de ser humano.

CUADRO XXVI.1. *Sufragio femenino en los estados miembros de la* OEA

País	*Año de consagración del derecho al voto de las mujeres*
Canadá	1918 (parcial)
Estados Unidos de América	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador	1939 (parcial)
República Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala	1945 (parcial)
Panamá	1945
Trinidad y Tobago	1946
Argentina	1947
Venezuela	1947
Surinam	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Haití	1950
Barbados	1950
Antigua y Barbuda	1951
Dominica	1951
Granada	1951
Santa Lucía	1951
San Vicente de Granadinas	1951
Bolivia	1952
St. Kitts y Nevis	1952
México	1953
Guyana	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961
Bahamas	1962
Belice	1964

FUENTE: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM, 1995: 7).

CUADRO XXVI.2. *Artículos constitucionales referentes a la igualdad entre los géneros*

Constitución de la Nación Argentina, 1994	Artículo 37. Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.
Constitución Política de Ecuador, 1991	Artículo 102. El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.
Constitución de Nicaragua, 1987	Artículo 48. Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos, en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.
Constitución de la República de Paraguay, 1992	Artículo 117. De los derechos políticos Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Actualmente, lo más usual es que, además de los principios generales, se especifique la igualdad entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación por razón de género, pero con variantes en los diferentes países (véase el cuadro XXVI.2). Argentina integra a su constitución los tratados, las declaraciones y convenciones de derechos humanos (art. 75) que, a su vez, prohíben diferentes formas de discriminación. Expresan explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres o la no discriminación por razón de género: Brasil (art. 5, 1), al igual que Colombia (art. 43), Cuba

(art. 44), Ecuador (art. 23), El Salvador (art. 3), Guatemala (art. 4), Honduras (art. 60), México (art. 4), Nicaragua (art. 27), Panamá (art. 19), Paraguay (art. 48), Perú (art. 2) y Venezuela (art. 21).

Ahora bien, las constituciones de un grupo de seis países agregan a esas declaraciones la obligación del Estado de promover que la igualdad sea real y efectiva. Es decir, concretamente hay un mandato de actuar en contra de la persistencia de la desigualdad entre hombres y mujeres, o de las desigualdades y discriminaciones en general. Es el caso de Colombia (art. 13), Cuba (art. 44), Ecuador (arts. 36, 41, 47, 62, 63, 77), Nicaragua (art. 48), Paraguay (arts. 46, 47, 48) y Venezuela (art. 21). En principio esta mención ha permitido salvar el debate de si las acciones positivas rompen con el principio de igualdad. Sin embargo, debido a que la Constitución colombiana prohíbe que el Estado regule a los partidos políticos, en ese país no se han incorporado cuotas para candidaturas a cargos electivos y mandatos, aunque sí para cargos de designación; en el caso venezolano se legisló al efecto, pero no entró en vigencia. Son cuatro los países que han consagrado en sus constituciones la garantía de igualdad o la promoción a los cargos públicos.

4. El derecho internacional de los derechos humanos

El instrumento internacional de protección de derechos humanos más relevante para remover los obstáculos que impiden la equidad en la representación política de las mujeres es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada por la ONU en 1979 y ratificada por todos los países de la región. Esto significa que puede ser invocada como instrumento de cumplimiento obligatorio. Esta convención tiene un artículo específico sobre igualdad en la vida política y pública (art. 7) y otro que explicita que las medidas transitorias que se tomaren para hacer efectiva la igualdad no serán consideradas como discriminatorias (art. 4).

Además, la CEDAW tiene un Protocolo Facultativo adoptado en 1999, que ha sido ratificado hasta el momento por Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Las mujeres de esos países han ganado el derecho de utilizar el procedimiento de comunicación ante el comité que monitorea el cumplimiento de la CEDAW. Hay dos países que no han firmado ni ratificado el Protocolo: Honduras y Nicaragua, y cuatro que lo han firmado, pero

no ratificado: El Salvador, Colombia, Chile y Argentina. Sin embargo, en el caso de este último país, la CEDAW tiene rango constitucional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del Sistema Interamericano ha dado a conocer sus "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación".[1] La CIDH no duda en concluir que las medidas adicionales por parte del Estado, junto con acciones de la sociedad civil, son necesarias para lograr el respeto al derecho de las mujeres a participar en la vida política, lo que puede exigir la adopción de medidas de acción afirmativa, de manera que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se lleve a cabo(CIDH, 1999: párrafo final).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que monitorea el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, formuló la Observación General núm. 28[2] para una mejor comprensión del alcance del artículo 3 de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En el párrafo 29 dice:

> El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Parte deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Parte para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razón de sexo. El Comité pide a los Estados Parte que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del Poder Legislativo y de altos cargos de la administración pública y el Poder Judicial" (Comité de Derechos Humanos, 2000: párrafo 29).

Puede ser relevante además, considerar el Estatuto de Roma (ER) que crea y regula la Corte Penal Internacional (CPI), que entró en vigencia en 2002 y del que forman parte varios países de la región. Lo interesante para

[1] Véase el documento completo en www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm.

[2] Comité de Derechos Humanos, *Igualdad de derechos entre hombres y mujeres* (art. 3): 29:03/2000, ccpr/C/21/Rev.1/Add.10, ccpr Observación General 28 (General Comments).

este estudio son sus disposiciones relativas al sistema de elección de jueces y juezas de la CPI. Así, el artículo 36 del ER establece las condiciones que deben reunir las(os) magistradas(os), las candidaturas y la forma de elección. El total de integrantes de la Corte es de 18 personas, que deben, entre otras condiciones, reunir los requisitos para ocupar las más altas magistraturas en sus países y no puede haber dos jueces de un mismo país. En el numeral 8 del referido artículo se determina que debe tenerse en cuenta que estén representados los principales sistemas jurídicos del mundo, que haya equidad en la distribución geográfica, equilibrio de hombres y mujeres, y la inclusión obligatoria de especialistas en violencia contra las mujeres y los niños, además de ser penalistas e internacionalistas. En febrero de 2003 se han aplicado con éxito estas normas, que demostraron que pueden conjugarse varias cuotas para cargos uninominales.

5. La legislación electoral y de partidos políticos

En la primera edición del tratado no hubo un artículo específico que analizase la legislación en relación con la participación política de las mujeres, sino un artículo que se ocupaba de la representación de diferentes minorías y de las mujeres (Sottoli, 1998). El énfasis en ese caso estaba puesto en la pregunta sobre la validez de la promoción de la participación política de esos sectores de la ciudadanía mediante acciones positivas y sobre la efectividad de los mismos.

Aun cuando solamente tres países de la región sobrepasan actualmente 20% de representación femenina en el Poder Legislativo (Costa Rica 34%, Argentina 31% y México 22.8%), en el periodo transcurrido se han generalizado y legitimado los mecanismos de acción positiva para garantizar la equidad entre hombres y mujeres, entre otros motivos porque la alta representación se ha dado exclusivamente con sistemas de cuotas. En la actualidad son excepcionales los países que no cuentan con algún mecanismo. Se dispone también de investigaciones realizadas en diferentes países sobre los efectos de la cuota, por ejemplo, Argentina (Lubertino, 2002), Costa Rica (Torres, 2001), Paraguay (Soto, 1999), y en una dimensión comparativa más amplia la Unión Interparlamentaria (2002) y Htun (2002), que demuestran empíricamente los efectos de las cuotas.

Si bien siempre pueden ser necesarios los argumentos filosóficos, la fundamentación jurídica comparada y la demostración empírica de los

efectos de los mecanismos, siempre y cuando tengan una buena adaptación al sistema electoral, han vuelto menos relevantes dudas de gran importancia en 1988. Es más, actualmente la discusión se ha desplazado de las cuotas como mecanismo compensatorio para iniciar un debate sobre la adopción de la paridad, a una revisión de diferentes aspectos de los sistemas electorales y a los obstáculos provenientes de la cultura política (Bareiro *et al.*, 2004).

La década de 1990 y los primeros años del siglo XXI han sido especialmente intensos en debates, sanciones y modificaciones a las leyes electorales y coincidente con un activo proceso de organización de las mujeres con demandas específicas en lo político. Pero las constantes modificaciones en diferentes aspectos muestran también que no hay nada definitivamente consagrado, lo que afecta a los mecanismos que impiden una mayor representación de las mujeres. Por ejemplo, en Honduras y Ecuador el mecanismo de cuotas no representa una garantía de resultados, pues allí se han adoptado sistemas de listas abiertas que anula el efecto de las cuotas.

Algunos elementos de los sistemas electorales parecieran poco relevantes, como, por ejemplo, la edad mínima para ejercer el sufragio. En tanto que el requisito previo de inscripción en el registro cívico o padrón electoral, la distribución, la forma y el tamaño de las circunscripciones electorales, las formas de presentación de candidaturas y de votación, la conversión de votos en escaños y los padrones (mesas o urnas) separados por sexo tienen gran relevancia, al igual que las medidas específicas que buscan favorecer la representación femenina en los sistemas políticos.

Un aspecto crítico para las mujeres es ser parte del padrón electoral, hecho que se constata en las diferencias entre el número de mujeres registradas en los censos y las registradas en el registro cívico o padrón electoral. El problema radica en que pareciera que las mujeres tienen una menor disposición a inscribirse o, por lo menos, que deben hacerse campañas específicas de inscripción de mujeres. Solamente en Argentina, Costa Rica, Perú, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela los padrones se elaboran a partir de datos provistos por el registro civil o la institución encargada de otorgar la documentación de identificación de las personas.

Uno de los debates más importantes para las mujeres se refiere a la validez de que la representación por excelencia sea la territorial y que no se consideren otras diferencias relevantes para el pluralismo. En general, el movimiento de mujeres considera más conveniente para la representación femenina la existencia de circunscripciones electorales grandes, pues en

ellas es mayor el efecto proporcional del sistema electoral y mayor también el efecto de las cuotas mínimas o máximas de participación de algunos de los géneros. Sin embargo hay un cuestionamiento a las circunscripciones grandes y plurinominales basado en la consideración de que, en las circunscripciones pequeñas y en las uninominales hay una relación más cercana entre electores(as) y representantes. La experiencia boliviana ha demostrado, sin embargo, que existen posibilidades de que las mujeres vayan creciendo en cantidad de votos en circunscripciones uninominales.

Igualmente, los estudios de la Unión Interparlamentaria (2002), de Htun (2002) y de diferentes investigadoras de la región comparten que las listas cerradas y bloqueadas con sistemas proporcionales de distribución de escaños resultan más favorables para la representación femenina. En la República Dominicana, por ejemplo, se considera que la incorporación del voto preferencial ha redundado en una disminución de los efectos de la cuota (Jiménez Polanco, 2003). Sin embargo, en el caso peruano, se ha demostrado que el voto preferencial ha favorecido a las mujeres.

En cuanto a la legislación sobre acciones positivas, se debe tener en cuenta que América Latina es la región del mundo que primero pasó a consagrar por ley las cuotas mínimas de participación de mujeres. Ciertamente, las acciones positivas se habían originado en Estados Unidos con un sistema de preferencias para la contratación de proveedores del Estado. La preferencia se establecía a favor de las empresas que pudiesen demostrar el aumento de personas de raza negra en sus nóminas de empleadas(os). Fueron los partidos socialistas escandinavos quienes primero adoptaron las cuotas para la promoción política de las mujeres, pero se trataba de medidas partidarias y no de la legislación nacional. Argentina ha sido el país pionero en la adopción de cuotas mínimas de representación de mujeres por ley en el año 1991. Es decir, el Estado pasa a obligar a los partidos políticos a presentar listas alternando nombres de mujeres y hombres.

Argentina se constituyó también en un modelo en cuanto a los efectos positivos de la cuota. Su legislación establece una cuota de 30% como mínimo de candidatas mujeres y en proporciones con posibilidades de resultar electas (art. 60 del Código Nacional Electoral modificado por la Ley 24.012). La ley obliga a los partidos políticos a adecuar sus cartas orgánicas con el fin de establecer el cupo de mujeres en las listas internas partidarias.

El mecanismo es obligatorio y los organismos electorales no pueden oficializar la lista de candidatos y candidatas que no cumpla con esta normativa. Asimismo, la ley otorga legitimación a cualquier ciudadano o ciu-

dadana para impugnar las listas que no cumplan con este requisito. Varios países han adoptado el modelo de Argentina, aunque con particularidades. Así, Brasil establece un sistema de cuotas para favorecer la inclusión de mujeres en cargos electivos. De la cantidad de bancas resultantes de las reglas previstas en este artículo, cada partido o coalición deberá reservar un mínimo de 30% y un máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (art. 10, inciso 3, Ley 9.504).

Esa idea de inclusión es la que prima también en Panamá, cuyo Código Electoral establece en el artículo 94, inciso 1, que se prohíbe a los partidos políticos: "hacer discriminaciones en la inscripción de sus miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social", y dispone que en las elecciones internas, los partidos garanticen que por lo menos 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos populares sean mujeres (art. 196, CE). Estas medidas no prevén ninguna sanción en caso de incumplimiento, por lo que en la práctica no tienen carácter obligatorio.

En otros casos, como el de la legislación boliviana, se establecen medidas diferenciadas para cada cargo que se elige. En el caso de los senadores y las senadoras, en las listas de candidaturas de cada departamento, al menos uno de cada cuatro candidatos será mujer (art. 112, letra a, inciso b). En el caso de la lista de candidaturas plurinominales a la diputación por cada departamento, en estricto orden de prelación de titulares y suplentes, será formada de modo que, de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer (art. 112, número 1, inciso c). En el caso de las candidaturas para concejales municipales, las listas se presentarán de tal modo que el primer candidato a concejal tenga una suplente mujer y, en caso de que la titular sea mujer, tenga un suplente varón. El segundo y tercer puesto de titulares serán asignados de manera alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. Las listas en su conjunto deberán incorporar al menos 30% de mujeres (art. 112, número 2, incisos a, b, c). Estas medidas tienen carácter obligatorio y, en caso de incumplimiento, la Corte Nacional Electoral no admite las listas, en cuyo caso notificará el rechazo al partido o alianza, que deberá enmendar la lista en un plazo de 72 horas de su legal notificación (art. 112, número 1, segunda parte del inciso c).

En México hay una cuota similar, aunque formulada como cuota máxima de 70%. Según la legislación, en el total de candidaturas que presenten los partidos políticos, tanto para senadores como para diputados, en ningún caso se incluirá más de 70% de candidatos de un mismo sexo (art. 75a

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). En caso de incumplimiento, el Instituto Federal Electoral otorga un plazo para corregir la falta y sanciona con una amonestación. En caso de reincidencia se niega el registro de las candidaturas correspondientes (art. 75c del Cofipe).

La ley electoral de Costa Rica, por su parte, establece varias medidas para favorecer la inclusión de las mujeres. Los estatutos de los partidos deben prever el mecanismo que asegure la participación de la mujer en un porcentaje de 40%, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular (ar. 58, inciso n y art. 60 del Código Electoral). Asimismo, en la estructura regional de los partidos, el Código Electoral establece que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales deberán estar conformadas, al menos, por 40% de mujeres (art. 60). Estas medidas son obligatorias y ante su incumplimiento no se inscriben las candidaturas (Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 1543-E-2001 y 1863-1999). Estas medidas tienen carácter transitorio hasta que se haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del padrón electoral (art. 60, Código Electoral).

Costa Rica tiene también una Ley de Igualdad Real de 1990, que establece una medida muy creativa que consiste en que 30% del financiamiento que el Estado otorga a los partidos políticos debe ser destinado a la capacitación política de las mujeres. Éste es un ejemplo de medida de acción positiva para promover la participación política de las mujeres, que no es de cuotas y que permite eliminar el obstáculo de la carencia de recursos económicos para que las mujeres se postulen.

La legislación electoral ecuatoriana se modificó en 1998, el mismo año en que se reformó la Constitución, la cual exige la representación equitativa de mujeres y hombres. Es decir que, constitucionalmente, es Ecuador el primer país en consagrar la paridad, aunque al utilizar la palabra equitativa y no igualdad como en el caso francés, las interpretaciones han sido menos claras. Para dar cumplimiento a la norma constitucional, la legislación electoral determinó una cuota inicial de 30% que aumenta 5% en cada elección hasta llegar a 50%. Si bien la cuota en Ecuador es actualmente de 40%, sus efectos son mínimos. En primer lugar, porque al ser un sistema de listas abiertas, la garantía es solamente para las candidaturas, pero no para los resultados electorales. Además, ha habido grandes tensiones entre el movimiento de mujeres, el mecanismo nacional de la mujer y el Tribunal Electoral por la interpretación de la norma y su obligatoriedad. Hasta ahora no se anulan las listas que no cumplen con la cuota.

En Perú, el porcentaje de cuota mínima para las mujeres corresponde a 30%. En este país las listas de candidatos al Congreso de cada distrito deben incluir una cantidad no menor de 30% de mujeres o varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer (art. 116 de la Ley Orgánica Electoral, LOE). La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en que el partido político o movimiento lo decida, y en cada caso, deberá tener por lo menos 30% y no más de 70% de hombres o de mujeres.

El caso de Honduras es muy interesante, ya que la cuota mínima de 30% fue dispuesta por el Decreto Legislativo 34/2000, denominado Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer. Esa disposición fue recogida en la normativa electoral en el año 2004 y aún no ha habido elecciones posteriores, pero en todo caso, puede darse un problema similar al de Ecuador, ya que también se combina la cuota con listas abiertas.

En Paraguay las cuotas son tan bajas que se diluyen y se limitan a las listas para las elecciones primarias o internas de los partidos políticos. La disposición del Código Electoral obliga a los partidos y movimientos políticos a que las listas que se presenten en las elecciones internas para la selección de candidatos y candidatas deben tener por lo menos 20% de mujeres. Por tanto, las listas que se presentan a las elecciones nacionales incluyen un porcentaje mucho menor que 25% de mujeres. Si bien todos los partidos adecuaron sus estatutos a esta disposición, no hay sanciones específicas por incumplimiento. Éste es un caso en el que la cuota queda invalidada por la manera en que está regulada.

Los países que no cuentan en su legislación electoral con ninguna medida de acción positiva para mejorar la representación femenina son Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En este último se derogó la disposición legal que había sido sancionada previamente, pero aún constituye un tema de disputa.

6. Debates actuales

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1995 en Pekín, China, América Latina propuso la aprobación de la obligatoriedad de las cuotas. La mayor oposición provino de la Unión Europea y no llegó a aprobarse una disposición en ese sentido en la Plataforma de Acción de Pekín.

Poco después el Parlamento Europeo realizó un estudio sobre el *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina* (Parlamento Europeo, 1997). Este trabajo muestra que los países comunitarios con mayor representación política femenina son aquellos que tienen también sistemas electorales proporcionales o combinados y que en una comparación de 162 países, todos aquéllos con más de 25% de mujeres en sus cámaras bajas o únicas tienen, sin excepción, sistemas proporcionales y combinados. En tanto, la más baja representación femenina entre los países comunitarios coincide con aquellos que tienen sistemas electorales mayoritarios o combinados. Se muestra también que a escala mundial los países con menos de 10% de mujeres tienen sistemas mayoritarios, al igual que todos los países en los cuales no hay ninguna mujer parlamentaria.

Al parecer, los países europeos optan por mantener sus sistemas electorales que han mostrado efectos favorables en este tema y por confiar en la autorregulación de los partidos, sin que prosperen, en cambio, las cuotas por ley, que se presenta como la opción de América Latina.[3]

El debate actual en América Latina para lograr un equilibrio en la representación de mujeres y hombres oscila entre la apuesta a la compensación que representa la política de cuotas o una opción por la paridad como política que atiende al principio mismo de representación que pareciera estar trascendiendo a la representación territorial y partidaria, para atender también la realización real y efectiva de la igualdad entre hombres y mujeres, es decir de las dos mitades de la ciudadanía.

[3] Sin embargo, el país en el que nació la república y la ciudadanía, pasó a declararse democracia paritaria en 1999. El caso francés es el siguiente. El 17 de junio de 1998, el presidente Jacques Chirac firmó un proyecto de ley constitucional "relativo a la igualdad entre los hombres y las mujeres" cuyo único artículo dice: "Se añade al artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 un apartado con el siguiente texto: La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y a las funciones". El Parlamento enmendó también el artículo 4 de la Constitución: "[Los partidos] contribuirán a la puesta en práctica del principio que se enuncia en el último apartado del artículo 3 en las condiciones que la ley determine" (Mossuz-Lavau, 2002).

XXVII. REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

RAÚL ÁVILA ORTIZ*

1. INTRODUCCIÓN

En los países de América Latina ha tenido lugar en los últimos dos decenios un amplio y profundo proceso de democratización, cuyo núcleo ha sido el sistema electoral y, en menor medida, en el marco de la trilogía que integra el sistema político (Nohlen, 1999), el sistema de gobierno y el sistema de partidos. Al mismo tiempo, en la región se ha venido produciendo un profundo cambio en el ámbito de las corrientes y movimientos sociales y políticos, particularmente de las minorías, los cuales progresivamente se expresan como nuevos actores políticos en la institucionalidad democrático constitucional.

En efecto, a diferencia de los años previos a la década de 1990 y debido, en parte, a las profundas transformaciones internacionales que desde entonces han venido acaeciendo, asistimos en los últimos dos lustros a una notoria vigorización de la filosofía y la acción en torno a la plurietnicidad y el multiculturalismo. Este hecho ha obligado al Estado Constitucional de filiación liberal, no sólo en América Latina, a ajustar sus estructuras e instituciones para acomodar tales demandas, lo que expresa una política del reconocimiento identitario (Taylor, 1992).

El objeto del presente trabajo, inspirado en el avance expuesto por Susana Sotoli en la primera edición de este *Tratado*, consiste en presentar una aproximación comparativa que dé cuenta de la forma en que los estados constitucionales democráticos latinoamericanos están regulando e intentando garantizar sus derechos políticos, en especial los derechos electorales y, específicamente, el derecho de voto pasivo (expresado en salvaguardas para la integración de órganos de representación política, especial, pero no

* El autor agradece a Donna Lee van Cott y Lourdes Morales sus valiosas observaciones y sugerencias a versiones preliminares del capítulo; y a Héctor Dávalos y Yuri Zuckermann el apoyo técnico brindado durante su preparación.

exclusivamente legislativas) a una de las minorías más relevantes de la región: las minorías étnicas de origen prehispánico.

El texto incluye, primero, una referencia al plano filosófico y teórico, político y jurídico en que se debaten los llamados "derechos étnicos", en general, y los derechos étnico-políticos, en particular; segundo, se ofrece una delimitación conceptual respecto a los derechos político-electorales en estudio, a la vez que una precisión en torno a la noción de "minorías étnicas"; tercero, se presentan algunas tipologías que integran el mapa actual de los principales derechos políticos de minorías étnicas vinculados a la representación política y consagrados en los ordenamientos constitucionales y legales latinoamericanos; cuarto, se desglosan los casos y la evidencia que informan la tipología; y, quinto, se plantean hallazgos y conclusiones inferidos de la información analizada.

2. El debate filosófico y teórico sobre el multiculturalismo

En la literatura relevante sobre el tema de las minorías y el multiculturalismo destacan cuatro etapas a lo largo de las cuales se han respondido y están pendientes de contestar diversas preguntas de investigación. La primera etapa giró en torno a la oposición entre liberalismo y multiculturalismo en tanto nueva forma de discusión entre individualismo *vs.* comunitarismo o colectivismo cultural, y continúa pendiente la cuestión del estatus de los grupos iliberales en las democracias liberales; la segunda se concentró en el papel de la cultura y la identidad dentro de las tradiciones liberales (y la existencia de "naciones cívicas" y "naciones étnicas" que impulsan, respectivamente, "culturas societarias" y "culturas etnitizadas",[1] en sus estrategias de dominación) y subsiste la tensión entre libertad y cultura; la tercera hace énfasis en la relación entre multiculturalismo y los procesos

[1] Kymlicka (2002: 32), citando a Pfaff e Ignatieff, precisa que "las naciones étnicas tomarían la reproducción de una cultura y de una identidad etnonacional en particular como uno de sus objetivos más importantes", mientras que las naciones cívicas "serían neutrales respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos, y definirían la pertenencia nacional puramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracia y justicia". Según el autor (2002: 33), se entiende por cultura societaria "una cultura territorialmente concentrada, basada en una lengua compartida que es usada en un amplio abanico de instituciones sociales, tanto en la vida pública como privada (escuelas, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etc.)" y que es plural e incluyente, sobre todo ante la diversidad cultural y étnica, contrariamente a las culturas etnitizadas.

de construcción del Estado liberal, pero se mantiene el debate sobre los procesos permisibles para dicha construcción y los términos justos de la integración de las minorías, incluidos los inmigrantes; y la cuarta se enfoca en la relación entre multiculturalismo, ciudadanía y estabilidad política del Estado, punto sobre el que se interroga, al igual que en la etapa precedente, acerca de la pertinencia de reconocer determinados derechos étnicos para uno y otro efectos (Kymlicka, 2002: 45).

En el debate multiculturalista suelen ubicarse tres posiciones teóricas: la liberal, la comunitarista y la liberal comunitarista. *1)* La liberal defiende la exclusividad ética del sujeto individual y remite la solución del conflicto de las minorías a la extensión y efectividad de los derechos fundamentales, pero sin consideración a pretendidos derechos colectivos que vulnerarían los principios de libertad e igualdad. *2)* La comunitarista, por el contrario, asigna el valor moral central a los grupos o la comunidad, hace depender la autonomía individual de las tradiciones y costumbres de aquellos, y reconoce un valor crucial a la identidad, junto a la libertad y la igualdad. *3)* La liberal comunitarista, situada en un punto medio, introduce un relativismo moderado en el valor moral asignado a ambos sujetos de la relación, destacando la importancia del reconocimiento de derechos etnoculturales para incrementar la capacidad emancipatoria del Estado Constitucional de filiación liberal, pero sin desconocer los límites diferenciados y específicos de los derechos individuales fundamentales (Ivison *et al.*, 2000: 1 y ss.).

Los teóricos del liberalismo comunitarista han hecho propuestas de derechos en contextos multiculturales. Para unos (Kymlicka; 1996: 46), el catálogo debería incluir derechos de autogobierno (o de autonomía de las formas políticas del grupo), derechos poliétnicos (que permiten mantener la identidad cultural en la práctica cotidiana) y, lo que es de interés para este trabajo, derechos especiales de representación (a través de acciones políticas de clase o medidas de discriminación positiva, para compensar las ineficiencias de los procesos generales de representación política y asegurar la estabilidad política).

Para otros (Levy, 2003: 167 y ss.), los principales derechos culturales o colectivos estarían integrados por exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; asistencia para realizar acciones que la mayoría puede llevar a cabo sin ayuda; autogobierno para las minorías étnicas, culturales o nacionales; reglas externas que consisten en la restricción de ciertas libertades para los que no son miembros de la comunidad y con un

sentido protector de la cultura de la comunidad; reglas internas para normar hacia dentro del grupo la conducta de sus miembros; reconocimiento/obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría; y representación adecuada de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías, ya sea mediante distritación específica o introducción de cuotas.

Desde luego, y como bien ha advertido Carbonell (2004: 1), la conexión entre constitucionalismo y multiculturalismo entraña un debate abierto y complejo, y no lo es menos en el ámbito de los derechos políticos, lo que obliga a una necesaria delimitación conceptual que se avenga con el contexto específico de América Latina.

3. Delimitación conceptual

Primero, es importante hacer notar que, más allá de la literatura clásica sobre política y sociedades multiétnicas (Horowitz, 1985), desde una perspectiva liberal multicultural, los derechos político electorales pueden definirse en el contexto de la ciudadanía general y en el contexto de la ciudadanía étnica.[2]

En el contexto de la ciudadanía general incluyen el derecho de voto activo, el derecho de voto pasivo y el derecho de asociarse con fines políticos, y tienen como propósito la integración de los órganos de la representación política en los diferentes niveles de gobierno del Estado-nación. En el contexto de la ciudadanía étnica se incluyen, por un lado, los derechos propios de la ciudadanía general, ya que aquella es una especie de ésta, pero, por el otro, se registran dos tipos de derechos: los derechos de protección externa y los derechos de restricción interna respecto a los grupos étnicos.[3]

Aplicados al ámbito político-electoral, los derechos étnico-políticos de protección externa son aquellos que la ciudadanía general acuerda para propiciar la defensa del grupo étnico minoritario respecto a las presiones del grupo étnico mayoritario, así como para asegurar que el grupo étnico

[2] Propongo estos dos conceptos en congruencia con los precedentes de "nación cívica" y "nación étnica".

[3] Según Kymlicka, los derechos de protección externa, más aceptados por los liberales, son los que defiende un grupo o minoría étnica frente la sociedad mayoritaria para protegerlo del impacto de presiones externas; en tanto los derechos de restricción interna, menos aceptados por aquellos, "supone el derecho de un grupo contra sus propios miembros" para protegerlo de la disidencia interna.

minoritario concurra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional.

En este rubro se hallarían las medidas compensatorias o subsidiarias en el contexto de los derechos políticos de la ciudadanía general, tales como la distritación deliberada o "Gerrymandering afirmativo", las circunscripciones especiales y la sobrerrepresentación por regiones, los escaños reservados o cuotas y la técnica del mejor perdedor, que expresan una política compensatoria o de discriminación positiva, o bien, en el extremo, la representación (segmentada) de comunidades (véase IDEA/TEPJF/IFE, 2000: 106-108).

Los derechos étnico-políticos de restricción interna son aquellos que la ciudadanía étnica construye, y la ciudadanía general tolera, reconoce y delimita, y que se expresan fundamentalmente en el derecho de autogobierno, e incluye el derecho a desarrollar órdenes normativos internos, ejercer sus usos y costumbres, prácticas y formas políticas propias en la integración de sus órganos de gobierno. Desde luego, en el contexto jurídico y político latinoamericano, como en otras latitudes, es posible encontrar variantes o grados diversos de extensión de los derechos de protección externa y restricción interna, según se verá más adelante.

Segundo, también resulta importante precisar que, en la perspectiva liberal multicultural, debe distinguirse entre mayorías y minorías cívicas; mayorías y minorías étnicas nacionales dominantes; así como mayorías y minorías étnicas nacionales subordinadas. Las mayorías y minorías cívicas son aquellas que derivan del escrutinio de votos válidos en una elección y se expresan en porcentajes determinados en la integración de la representación política. Las mayorías étnicas nacionales son las que superan numéricamente, en la composición demográfica, a cualquier otro grupo o segmento social, y son dominantes cuando son capaces de imponer su noción de Estado y desarrollar una cultura societaria, si bien pueden acordar, a través de la ciudadanía general y con el concurso o no de la ciudadanía étnica, derechos etnopolíticos a las minorías étnicas; pero también pueden no hacerlo o concederlos sólo en ciertos grados o estratos de gobierno. Las minorías étnicas nacionales son aquellas que existen en número inferior a otros grupos sociales y pueden ser dominantes o subordinadas si logran o no imponer su noción de Estado y generalizar, universalizar o convertir en societaria su cultura étnica específica.

4. Tipología de los derechos político-electorales de las minorías étnicas

Bajo esa tesitura, una evaluación de la información, legislación, jurisprudencia y reportes académicos sobre la proporción de población indígena respecto de la mayoría demográfica nacional, derechos multiculturales, derechos políticos etnoelectorales y, en particular, la representación política de las minorías étnicas de origen prehispánico, en 17 países de América Latina, permite inferir la siguiente tipología: *1)* países con mayoría indígena no dominante; países con minoría étnica indígena, de entre 10 y 50%, no dominante; y países con minoría étnica indígena, menor a 10%, no dominante. *2)* Países que han aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y países que no lo han aprobado. *3)* Países que consideran en el plano constitucional o legal, en los ámbitos nacional o federal, o bien, en ámbitos locales, algún tipo de regulación que exprese políticas de discriminación positiva o protección externa de las minorías étnicas indígenas, en la esfera de la representación política legislativa. *4)* Países que prevén, en algún orden normativo y ámbito de gobierno, algún tipo de regulación que dé lugar a figuras de autogobierno y representación interna de minorías étnicas indígenas. *5)* Países con partidos políticos indígenas o no indígenas, y que en sus estatutos prevean algún tipo de regulación que exprese una política de discriminación positiva o protección externa en relación con la representación política de minorías étnicas. *6)* Países que han desarrollado, en relación con tales derechos y políticas, criterios jurisprudenciales.

5. Casos y evidencias

Por lo que hace al primer referente, se debe precisar que, de los aproximadamente 500 millones de habitantes en 17 países latinoamericanos, poco más de 8.5%, es decir, casi 43.5 millones pueden identificarse como población indígena de filiación prehispánica (véase el cuadro XXVII.1). De los 17, sólo dos países cuentan con mayoría indígena (subordinada a una minoría étnica): Bolivia, con una población total aproximada de 9 millones (m.), registra una mayoría étnica indígena de origen prehispánico que rebasa 70% (más de 6.3 m); y Guatemala, con un total próximo a 12.3 m., registra alrededor de 66% (8.1 m.) de población indígena. De los restantes 15, cuatro países cuentan con minorías indígenas de origen prehispánico entre 10 y

CUADRO XXVII.1. *Datos sobre minorías étnicas*

País	*A*	*B*	*C*	*D*	*E*	*F*	*G*
Bolivia	8 894 000	71	Sí	Sí	Sí	No	No
Guatemala	12 309 000	66	Sí	No	Sí	No	No
Perú	26 951 000	47	Sí	No	Sí	Sí	No
Ecuador	13 343 000	43	Sí	Sí	Sí	No	No
Honduras	7 001 000	15	Sí	No	No	No	No
México	103 301 000	14	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	15 774 000	8	No	No	No	No	No
El Salvador	6 638 000	7	No	No	No	No	No
Panamá	2 984 000	6	No	Sí	Sí	No	Sí
Nicaragua	5 506 000	5	No	No	Sí	No	Sí
Paraguay	5 922 000	3	Sí	No	Sí	No	No
Colombia	44 562 000	2	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Venezuela	25 554 000	2	Sí	Sí	Sí	No	No
Costa Rica	4 285 000	1	Sí	No	Sí	No	Sí
Argentina	38 401 000	1	Sí	No	No	No	No
Brasil	177 268 000	0.20	Sí	No	No	No	No
Uruguay	3 408 000	0.016	No	No	No	No	No

(A) Población nacional, (B) porcentaje de población indígena, (C) ratificación del Convenio 169 de la OIT, (D) protección externa, (E) restricción interna, (F) partidos políticos, (G) criterios jurisprudenciales.

50% de su población total: en Ecuador, con población total mayor a los 13.3 millones, alcanzan 43% (5.7 m.); en Honduras, con siete millones de habitantes, se registra 15% (1 m.); en México, con alrededor de 103.3 millones, alcanzan 14% (14.4 m.), y en Perú, con casi 27 millones, ascienden a 47% (3.2 m.). De los restantes 11 países, todos con minorías prehispánicas, las cifras y proporciones aproximadas son las siguientes: Argentina, 38.4 m. y 1% (384 000); Brasil, 177.2 m. y 0.2% (354 000); Colombia, 44.5 m. y 2% (891 000); Costa Rica, 4.2 m. y 1% (42 000); Chile, 15.7 m. y 8% (1.2 m.); El Salvador, 6.6 m. y 7% (464 000); Nicaragua, 5.5 m. y 5% (275 000); Panamá, 3 m. y 6% (179 000); Paraguay, 6 m. y 3% (177 000), Uruguay, 3.4 m. y 0.016% (54 000), y Venezuela 25.5 m. y 2% (511 000).[4]

[4] Los datos sobre población total nacional 2003 proceden de la página en internet de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (www.eclac.cl/celade/proyecciones/

Conforme con el segundo referente, cabe apuntar que a lo largo de la última década, 10 de 17 países que integran la muestra (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú) han aprobado y ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[5] Éste, como bien se sabe, modifica en forma importante la política asimilacionista o de integración de las minorías en las mayorías étnicas, sentido que caracterizaba a su predecesor, el Convenio 157 de la OIT, de 1957, generando precisamente políticas de reconocimiento, protección externa y restricción interna de los derechos étnicos tanto individuales como colectivos, de carácter cultural, político, económico y social para los pueblos y comunidades indígenas. Este indicador es importante porque ha suministrado elementos normativos y legitimidad política para el enriquecimiento y reforma de los órdenes jurídicos nacionales y la implementación de aquellas políticas en un sentido liberal multicultural.

En relación con el tercer referente, vinculado a políticas de discriminación positiva o de protección externa, se registran los casos de Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela. En Colombia, dichas políticas se expresan en el sistema electoral, en sentido estricto, a través de una circunscripción y cuota especiales, puesto que, conforme con los artículos 171, 176, 246 y 330 de la Constitución de 1991, por una parte, el Senado está conformado por 100 miembros elegidos en circunscripción nacional, a los cuales se adicionan "dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas", asignados por el sistema de cociente electoral, en el entendido de que "los representantes de la comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno"; y, por la otra, al mismo tiempo que se prevé que la Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales, se reserva a la ley la opción de establecer "una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos" (y de las minorías políticas y de los

htm/LATpobCA.html). Los porcentajes de población indígena se obtuvieron a partir de la información presentada en la página en internet de la OIT (www.indigenas.oit.or.cr/cuadro.htm) correspondientes al año 2000 y, suponiendo que se mantuvieron constantes, fueron aplicadas a la población total 2003 para determinar la población indígena.

[5] Véase www.prodiversitas.bioética.org/doc8.htm

colombianos residentes en el exterior), con lo cual se han previsto hasta dos representantes para las comunidades negras.

En Ecuador, tales políticas se proyectan en la distritación electoral, dado que, conforme con el artículo 224 de la Constitución de 1999, "para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley".

En México, en el ámbito local, ya desde 1991, y sobre todo a partir de la reforma constitucional de julio de 2002, que consagró en el artículo 1º el principio de no discriminación por motivos, entre otros, de raza, y enlistó en el artículo 2º derechos étnicos políticos y culturales, en su inciso A, y socioeconómicos, en su inciso B, remitiendo al ámbito de las entidades federativas la facultad de desarrollar la legislación conducente, se observan en esta esfera medidas compensatorias del tipo que se viene describiendo. Así, procede apuntar que en los estados de Campeche, Chiapas, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, y Tabasco, en los ámbitos constitucional y legal se incluyen medidas de protección externa o de cuotas partidistas para asegurar la presencia indígena en la representación política legislativa local, en el proceso legislativo o en instancias de gobierno y administración.

En Panamá, en la Constitución de 1972, las también llamadas políticas de acción afirmativa se pronuncian a través del sistema electoral pues, de acuerdo con el artículo 141, si bien la base de la geografía es el circuito electoral y cada uno deberá tener entre 40 000 y 20 000 habitantes, "la ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta [...] la concentración de la población indígena".

En Venezuela, la Constitución de 1999 establece en su artículo 125 que "los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley".

Ahora bien, en febrero de 2004, en Bolivia, una reforma constitucional introdujo medidas específicas para reforzar las garantías de la representación política indígena, dado que el artículo 61 establece como requisito de elegibilidad para ser diputado: "4. Ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la forma determinada por esta Constitución y las leyes"; el artículo 222 señala que "la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos,

agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las leyes"; el artículo 223 enuncia que: "I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de derecho público"; y el artículo 224, que "los partidos políticos y personas ciudadanas y pueblos indígenas podrán postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales, en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella".

En relación con el cuarto referente, tocante a la creación de competencias para los órdenes normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, en el rubro específicamente político, es decir, la posibilidad de existencia de figuras de autogobierno o políticas de representación y restricción interna —dentro de los pueblos y comunidades indígenas—, desde los ámbitos constitucional y legal no es posible apreciar sino reconocimientos generales a su autonomía y formas de autogobierno. No obstante, en 10 de los 17 países, el Convenio 169 de la OIT en principio valida tales competencias y figuras específicas, además de que un buen número de las constituciones examinadas extienden reconocimiento a los usos, costumbres y culturas, incluidas las formas políticas, de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo que hace al quinto referente o protecciones externas intrapartidistas, es conveniente advertir, de entrada, que los partidos de base, raigambre o justificación total o parcialmente indígena, no representan un fenómeno nuevo en la región, pues ya se registraban algunas de sus expresiones desde mediados del siglo XX (Van Cott, 2000 y 2004). Sin embargo, sí lo es la estabilidad institucional e influencia política que han alcanzando en los últimos lustros. Los llamados "partidos indígenas" son de tres tipos: monoétnicos, exclusivamente indígenas y de base indígena. Los primeros (por ejemplo, Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, y Movimiento Indígena Pachakutik, MIP) se sustentan en un solo grupo étnico, por lo general muy concentrado territorialmente, y suelen alcanzar y mantener influencia en ámbitos locales. Los segundos (los bolivianos Movimiento Indio Tupak Katari o Mitka, Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación o MRTKL, Asamblea de la Soberanía del Pueblo o ASP, y Eje Pachakuti, así como el Movimiento Indígena Colombiano, MIC, el venezolano Partido Multiétnico del Amazonas, Puama, o el Movimiento Indígena de la Amazonia Peruana, MIAP) están integrados por más de una etnia indígena y revelan

mayor dispersión demográfica y territorial, pero influyen en el ámbito nacional. Los terceros (Movimiento al Socialismo, MAS, y Eje Comunero, de Bolivia; Alianza Social Indígena, ASI, de Colombia, o bien, el Movimiento Unido Pluricultural Pachakutik, de Ecuador) cuya base social es principal, pero no exclusivamente indígena, suelen tener una plataforma social desde luego más ancha y también trascienden ámbitos locales, aunque pueden actuar únicamente en éstos (Van Cott, inédito).

Ahora bien, en la variada, pero no extensa radiografía de los partidos tradicionales con fuertes articulaciones sociopolíticas indígenas, procede resaltar, en el tenor del tema de este trabajo, dos casos relevantes. Uno, en el caso del Perú, la Ley de Elecciones Regionales 27.683, del 15 de marzo de 2002, en su artículo 12, establece que los partidos políticos deben nominar candidatos indígenas en 15% de sus listas para ocupar cargos en los consejos municipales y asambleas regionales en aquellos distritos amazónicos en los que exista abundante población indígena —lo que ha desincentivado la formación de partidos políticos indígenas (Van Cott, 2002 y 2005).

Dos, el caso de un partido político nacional mexicano, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual, innovadoramente, consagra en sus estatutos internos una medida de discriminación positiva para incrementar la oportunidad efectiva de representación en el Poder Legislativo para las minorías indígenas. En este caso específico, un criterio general de la democracia interna de dicha organización consagra en el artículo 2º de sus Estatutos el "reconocimiento del carácter pluriétnico y pluricultural de México y, por tanto, la garantía de la presencia indígena en sus órganos de dirección, representación y las candidaturas a cargos de elección popular en, por lo menos, el porcentaje de la población indígena. En el ámbito de que se trate, en los municipios y distritos con mayoría indígena, los candidatos serán indígenas". Con apoyo en ese criterio, conforme con el artículo 12, los pueblos indios tienen derecho a un número mínimo de consejerías en el Consejo Nacional del partido, y la Asamblea Nacional Indígena otorga el aval correspondiente a candidatos y candidatas que pueden beneficiarse de la acción afirmativa, ya por provenir de territorio indígena o de un Comité de Base autodefinido como indígena, ora por provenir de su actividad sectorial de base indígena. Asimismo, en términos del artículo 13, punto 10, inciso c, "por cada bloque de 10 candidaturas a diputados de representación proporcional habrá por lo menos un representante de los pueblos indios, en las entidades donde exista población indígena".

En cuanto al sexto referente, una evaluación de la información comparativa permite aseverar que si bien en Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Panamá se ha producido un incipiente cuerpo de doctrina judicial en materia indígena (Payne *et al.*, 2002), en el caso de México se han generado importantes criterios jurisprudenciales relacionados con el segmento electoral de la esfera de los derechos etnopolíticos.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —tribunal especializado en materia electoral y con facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales locales encargadas de organizar elecciones y resolver los correspondientes conflictos (De la Peza, 1999; Ojesto, 2003, y Arenas *et al.*, 2003)—, con motivo de diversos casos de elecciones municipales por usos y costumbres, generados precisamente en el estado de Oaxaca, ha llegado a aprobar importantes criterios jurisprudenciales que, en rigor, delimitan el alcance y validan y fortalecen los derechos indígenas de carácter político electoral (las elecciones por usos y costumbres), a la vez que los armonizan frente al núcleo esencial de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución General del país.

Destacadamente, la Sala Superior (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002) ha reforzado el deber de respeto de los ciudadanos y autoridades del estado a las normas consuetudinarias o reglas internas de los pueblos y comunidades indígenas (Tesis 103EL 146/2002); ha incluido el concepto de elecciones por usos y costumbres, y validado el sitio en que inveteradamente se realizan, siempre que se observe el principio de la celebración de elecciones libres y auténticas, y se ejerza libremente el sufragio (Tesis 153EL 145/2002); ha declarado que, debido a razones de desigualdad y tutela judicial efectiva, la interpretación de las normas procesales, sobre todo en materia de cargas procesales, debe hacerse de la forma que les sea más favorable a los pueblos y comunidades indígenas; (Tesis S3EL 047/2002); ha indicado la normatividad aplicable para la celebración de elecciones extraordinarias, y precisado y enfatizado las atribuciones de la autoridad administrativa electoral local para tal efecto, priorizando la vía autocompositiva y su papel proactivo en la organización de los comicios (Tesis S3El 143/2002); ha garantizado la eficacia de los derechos electorales mediante el acceso a la justicia electoral por parte de los integrantes de pueblos y comunidades, a la vez que ha explicitado el carácter de autoridad responsable del Poder Legislativo local cuando éste ejerce actos materialmente administrativos de carácter electoral (Tesis S3EL 144/2002); y ha se-

ñalado que las elecciones por usos y costumbres no implican por sí mismas violación al principio de igualdad, dado que su implícita diferenciación no implica discriminación, pues no atentan contra la dignidad humana y no tienen como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos —según lo prohíbe la Constitución (Tesis S3EL 152/2002), pero también ha declarado inválidas las elecciones por usos y costumbres que restrinjan la universalidad del sufragio en razón de la violación de principios constitucionales y derechos fundamentales que este tipo de discriminación sí entraña (Tesis S3EL 151/2002).[6]

6. Hallazgos y conclusiones

La información vertida en la presente contribución revela que en los últimos lustros, junto con la democratización de los sistemas políticos de los países latinoamericanos, aparece en el escenario político jurídico un nuevo actor: las minorías étnicas indígenas, que han provocado diversos efectos en la indagación teórica, el derecho electoral y la institucionalidad democrática.

Primero, se ha desarrollado un debate filosófico y teórico en torno a las relaciones entre liberalismo, comunitarismo y multiculturalismo, y su expresión en el Estado Constitucional, dado que no sólo está en juego la regulación de nuevos derechos, sino también complejos problemas sobre la

[6] Ahora bien, no debe ignorarse, aunque en esta tipología se ha omitido por razones metodológicas, que en los órdenes jurídicos evaluados también se registran otras formas relevantes de representación política indígena, en instancias no legislativas. Así, en Ecuador, el numeral 275 de la Constitución señala que uno de los nueve vocales del Tribunal Constitucional es seleccionado a partir de la terna enviada por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas. En México, a partir de 1995, en la Constitución del Estado de Oaxaca se reconocen los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades municipales allí donde, por decisión de la comunidad y de acuerdo con la autoridad electoral local —la cual los valida—, se opte por utilizar los métodos alternativos correspondientes. Se trata, sin embargo, no sólo del ejercicio del derecho de voto activo, sino también de las modalidades que en los aproximadamente 418 de los 570 municipios oaxaqueños adquiere la integración y la renovación de los ayuntamientos municipales (por ejemplo, cargos complementarios y renovaciones en plazos menores al mandato constitucional general de tres años). En Nicaragua, la Constitución de 1986, en sus artículos 5, 180 y 181, establece un régimen de autonomía para las comunidades de la Costa Atlántica y las dota de un órgano ejecutivo de gobierno y administración denominado Consejo Regional Interétnico, en el cual se representan, a través de elecciones, todas las comunidades étnicas del respectivo perímetro territorial.

libertad, igualdad y justicia en las sociedades contemporáneas, no menos que en relación con la estructura y legitimidad del sistema político, y las condiciones institucionales de la gobernabilidad democrática.

Así, en la literatura internacional especializada se perfilan conceptos como "nación cívica" y "nación etnitizada", "cultura societal" y "cultura étnica", "protección externa" y "restricción interna", que pueden aplicarse en el lenguaje político y jurídico electoral, junto con otras nociones, como "ciudadanía general" y "ciudadanía étnica", "mayorías cívicas" y "mayorías étnicas", "mayorías y minorías étnicas dominantes" y "mayorías y minorías étnicas subordinadas", para dar cuenta de la creciente dimensión multicultural de la democracia constitucional liberal.

Segundo, si bien en los últimos dos o tres decenios el Estado Constitucional liberal latinoamericano había intentado dar respuesta a las demandas del actor indígena sólo a través de políticas electorales convencionales, o bien corporativas (sobre todo en el tiempo de su desviación burocrático-autoritaria), y progresivamente ha incluido incipientes medidas de acción afirmativa o discriminación positiva para asegurar la incorporación de la fragmentaria voluntad política de minorías étnicas indígenas a la formación de la voluntad jurídica del Estado Nacional (Panamá, 1972), o bien, aporta una solución específica a un singular fenómeno regional (Nicaragua, 1986), conforme avanzó el proceso de democratización en los años noventa, el constitucionalismo acogió y desarrolló tales políticas afirmativas (Colombia, 1991, y Venezuela, 1999) e instituciones diversas desde la lógica multicultural (por ejemplo, Ecuador, 1998; Bolivia, 1995 y 2004; México, 1991 y 2002). Esta nueva realidad sociológica y constitucional sustenta la formulación de tipologías más sofisticadas de la representación política de las minorías étnicas.

Tercero, sobre la base de una estadística aproximada respecto a la población total y la población indígena, y, en efecto, del variado repertorio de políticas e instituciones constitucionales y legales de carácter liberal multicultural que comienzan a registrarse en el ámbito electoral, a partir de una muestra de 17 países de América Latina, se desprende una serie adicional de consideraciones:

1) En ningún país se presenta el peculiar fenómeno de "nación etnitizada", sino que se trata de naciones cívicas en que impera la cultura societaria junto con expresiones de culturas étnicas. Por lo tanto, la ciudadanía general se ve complementada por la ciudadanía étnica, aún allí donde existen, como ocurre notoriamente en Guatemala y Bolivia, minorías étnicas no in-

dígenas dominantes, o bien mayorías étnicas indígenas subordinadas dentro del Estado Nacional.

2) Es indicativo que la gradual aprobación, por parte de 10 países latinoamericanos, sobre todo en la región andina (salvo Chile), Panamá, México y otros, de la Convención 169 de la OIT, ha contribuido en la última década a la adopción de un enfoque liberal multicultural en relación con los derechos etnoculturales o indígenas, en general, y etnopolíticos, en particular, que sustituye la asimilación por un esquema híbrido más flexible que importa, sí, la concurrencia de las etnias minoritarias a la formación de la voluntad jurídica nacional, junto con el reconocimiento de sus identidades y formas de autogobierno tradicionales.

3) Luego, para favorecer la representación política de las minorías étnicas, las políticas afirmativas, expresadas en modalidades específicas del sistema electoral o protecciones externas, tales como distritación deliberada, escaños reservados vía cuotas, o bien circunscripciones especiales, se hacen visibles en los países con minorías étnicas subordinadas (por ejemplo, Colombia y Panamá), en tanto que, en los países con mayoría indígena, el instrumento pareciera ser el sistema electoral a través de la fórmula de asignación de escaños (Bolivia), o bien, en otros casos, los partidos políticos, ya sea tradicionales o indígenas (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), o el derecho para nominar candidatos directamente asignado a los pueblos indígenas (Bolivia).

4) Al mismo tiempo, no debe desconsiderarse el nuevo fenómeno, constitucionalmente observable en los países de la región, del reconocimiento de los órdenes normativos internos y formas de autogobierno, basados en los usos y costumbres (o, si se quiere, medidas de restricción interna) de los pueblos y comunidades indígenas), lo cual, en un sentido amplio, también es parte o tiene un efecto en la representación política típica.

5) Entre las medidas de protección externa destacan las cuotas partidistas tanto para efectos de su gobierno interior como de la postulación de candidatos. En este rubro, el caso del PRD mexicano pareciera singular, si bien crece la estabilidad e influencia de los partidos políticos indígenas, sobre todo en la región andina del Cono Sur y hay muestras de que el fenómeno continúa en expansión (México/Oaxaca).

6) La información jurídica consultada revela que, si bien algunos países de la región han desarrollado doctrina jurisprudencial en materia de derechos indígenas, en el caso mexicano se registran criterios judiciales interpretativos en el ámbito de los derechos etnopolíticos, los cuales han

repercutido en la tutela efectiva de los derechos indígenas en el marco de los derechos fundamentales, y cuyo análisis confirma la nueva orientación liberal multicultural del Estado Constitucional latinoamericano.

7) Sumado a lo anterior, no debe obviarse que la representación política clásica, de carácter legislativo, se ve ahora conjugada con representación política en instancias de gobierno y administración complejas (Nicaragua) o simples (Comisiones o Consejos nacionales, vinculados a la administración pública, con representación indígena) e incluso judiciales, como el peculiar caso del Tribunal Constitucional de Ecuador, lo que da cuenta del recambio en el enfoque liberal, ahora también multicultural, latinoamericano. Estas expresiones institucionales de la representación política aparecen en diversos niveles de gobierno (Nicaragua), incluido centralmente el básico o municipal (Bolivia, México/Oaxaca, Panamá).

Cuarto, una evaluación particular y de conjunto de la variante multicultural del Estado Constitucional liberal en la región, con sus modalidades y especificidades fuertes y débiles, intrarregionales e intranacionales, específicamente, pero no sólo en el ámbito de la representación política y los derechos etnopolíticos, permite avizorar nuevas dinámicas de acción política, jurídica e institucional en la materia, a la vez que configura un espacio de análisis adicional en el derecho constitucional, el derecho electoral y la ciencia política.

XXVIII. LA CAMPAÑA ELECTORAL: PUBLICIDAD/ PROPAGANDA, PERIODO, PROHIBICIONES

MARTÍN LAUGA, JUAN I. GARCÍA RODRÍGUEZ

1. INTRODUCCIÓN

Hasta el momento no hay estudios comparados sobre la regulación de la campaña electoral en América Latina, pese a tratarse de un tema vinculado con la participación política y el funcionamiento de una democracia. En este capítulo se analizan desde una perspectiva comparada las regulaciones jurídicas de la campaña electoral en 18 países[1] de América Latina.[2] En varios de estos países, una parte sustancial de las regulaciones vigentes se originó en los procesos de (re)democratización en el decenio de 1980.

En este capítulo se brinda, en primer lugar, una aproximación al concepto de campaña electoral, identificando distintos aspectos de importancia. A continuación, se presentan informaciones sobre las fuentes jurídicas (véase el cuadro XXVIII.1) que regulan la campaña electoral (rango jurídico, orden y densidad de las regulaciones en cuestión), y se señala concisamente la importancia que tiene la regulación de la materia a la luz de las experiencias históricas de los países estudiados. En una segunda parte, se realiza una exposición sistemático-comparativa de la regulación jurídica de la campaña electoral vigente en los 18 países latinoamericanos estudiados, en función de los distintos aspectos distinguidos en la primera parte

[1] El presente estudio abarca los países siguientes: todos los estados de América del Sur con excepción de Guyana, Surinam y la (dependiente) Guayana Francesa; todos los estados de América Central, excepto Belice; entre los estados del Caribe, únicamente la República Dominicana

[2] Nótese que de ningún modo se pretende realizar un tratamiento acabado de todo lo referente a la cuestión de la campaña electoral. En este sentido, conviene aclarar que no se brindará un análisis empírico del desarrollo de las campañas electorales en los países en cuestión (si bien se traerán a colación algunas experiencias, sobre todo en cuanto sean de utilidad para marcar necesidades de desarrollo —o carencias— en las regulaciones estudiadas) ni se tratará el tema de la regulación respecto a la financiación de las campañas electorales (véase los caps. XXIX y XXXI).

CUADRO XXVIII.1. *Fuentes jurídicas de la regulación de la campaña electoral*

País	*Fuente jurídica*
Argentina	Código Electoral, Ley 19.945
	Decreto 2.135/1983
	Decreto del PEN 2089/1992, reforma Ley 25.658/2002
Bolivia	Código Electoral, Ley 1984/2001
Brasil	Código Electoral, Ley 4.737/1965, actualizado por modificaciones Ley 9.054/1997
Chile	Ley 18.700/1988 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y su actualización de 2003
	Ley 19.884/2003 sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral
Colombia	Constitución Política 1991
	Ley 130/1994
	Ley 134/1994
	Ley 395/1998
	Decreto 395/1998.
Costa Rica	Código Electoral, Ley 1.536, reformas de 1996.
Ecuador	Ley de Organizaciones Políticas de 2000
	Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda electoral de 2000
	Ley 59/1986 de Elecciones, modificaciones de 2000
El Salvador	Código Electoral de 1992, reformas Decreto Ley 55/2000.
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985
	Decreto 1/1985 y reformas Reglamento a la Ley Electoral, Acuerdo 390/2001
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, reformas de 1992
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, actualización de 2002
Nicaragua	Ley Electoral de 1988, reformas de 2002
Panamá	Código Electoral Ley 11/1983, reformas Ley 60/2002
Paraguay	Código Electoral Ley 834/1996
Perú	Ley Orgánica de Elecciones 26.859/1997, modificaciones
	Ley 27.865/2002
	Ley de Partidos Políticos de 2003
República Dominicana	Ley Electoral 275/1997, modificaciones de 2002
Uruguay	Ley 16.019/1989
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997

del trabajo. Una exposición más detallada de las regulaciones jurídicas en cada uno de los países se encuentra resumida en los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3. El presente trabajo concluye con una valoración general de la materia estudiada, discutiendo la eventual necesidad y las posibilidades de introducir modificaciones en el ámbito de la regulación de la campaña electoral.

2. Campaña electoral: concepto, fuentes jurídicas e importancia de la regulación de la materia

2.1. Una aproximación al concepto de campaña electoral

Ante la incertidumbre que suele plantear una elección democrática, los partidos políticos buscan, mediante la campaña electoral, comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas.[3] A este último objetivo se aspira sobre todo mediante la propaganda electoral, la cual abarca una gran variedad de formas y técnicas que tienden a influir políticamente en la población.

En las democracias pluralistas contemporáneas una campaña electoral incluye dos aspectos básicos:[4] por un lado, lo que en general se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la cam-

[3] Por una parte, es preciso tener en cuenta que además de los partidos políticos también participan en una campaña electoral candidatos independientes, movimientos políticos, etc. En el caso de varios países latinoamericanos, la participación de dichos actores políticos incluso se encuentra prevista en la norma jurídica (por ejemplo, Colombia). Sin embargo, aquí se habla sobre todo de los partidos políticos (y sus candidatos), ya que generalmente son los actores principales de las campañas electorales en los países estudiados. Por otra parte, hay que tener presente que se realizan campañas no sólo para elecciones de partidos o candidatos o de unos y otros para ocupar cargos en diferentes órganos representativos en distintos niveles del sistema político, sino también en favor o en contra de una cuestión sometida a referéndum o plebiscito.

[4] De hecho, ambos componentes de las campañas electorales distinguidos aquí —actividades proselitistas tradicionales y campaña electoral con base en los medios de información— se utilizan de manera complementaria en la práctica. Durante las campañas electorales realizadas en los procesos de transición a la democracia en distintos países de América Latina, fue posible observar un aprovechamiento conjunto de la propaganda electoral en los medios de información de masas —en ciertos casos de manera desconocida— y de actividades tradicionales de proselitismo político (véase al respecto Martz, 1990). Naturalmente, más allá de este rasgo común, prevalece una gran diversidad en las experiencias concretas.

CUADRO XXVIII.2. *Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización*

País	*Concepto de campaña electoral*	*Condiciones reconocidas*
Argentina	Para los efectos de esta ley, se entenderá por campaña electoral al conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales. Las actividades académicas, los debates, las conferencias, la presentación de planes y proyectos, la realización de congresos o simpossios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral. (Ley 25.610/2002) Art. 64 *bis*, Código Electoral, Ley 19.945, reformado hasta Ley 25.658/2002.	No
Bolivia	Se entiende por campaña electoral, toda actividad de partidos, frentes o coaliciones, destinadas a la promoción de candidaturas, difusión y explicación de programas de gobierno y promoción de sus colores, símbolos y siglas. Se entiende por campaña electoral, aquella destinada a solicitar el voto por un candidato, partido o alianza, a través de los medios masivos de comunicación. Ésta sólo podrá iniciarse, 90 días antes del día de las elecciones y concluirá 24 horas antes del día de las elecciones. Art. 114, Código Electoral, Ley 1984/2001.	Libertad de realización de propaganda política (art. 109/1993, e). "Hacer propaganda y realizar campañas de proselitismo político sin otras limitaciones que las que establece la ley." Igualdad de oportunidades de realizar propaganda política (art. 98/1993).
Brasil	No	Se garantizan la libertad y la igualdad de condiciones de hacer propaganda electoral para los partidos políticos registrados.
Chile	Se entenderá por propaganda electoral la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados	Se garantiza el acceso a los medios de información sólo a los partidos y coaliciones contendientes.

	o a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en las oportunidades y en la forma preescrita en esta ley. Art. 30, Las actividades académicas, los debates, las conferencias, la presentación de planes y proyectos, la realización de congresos o simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral. Art. 30. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 18.700, actualizada 2003.	
Colombia	Se distingue entre divulgación política y propaganda electoral. Entiéndase por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos. La divulgación así definida podrá realizarse en cualquier tiempo. Entiéndase por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral. Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones. Art. 23 y 24, Ley 130/1994, Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos	Se garantizan para los partidos y las agrupaciones registrados la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en medios de información privados y estatales.
Costa Rica	No	Libertad para hacer propaganda electoral para los partidos inscritos. Se reconoce la igualdad en la distribución de tiempo y espacio en los medios de información.

CUADRO XXVIII.2. *Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización (continuación)*

País	*Concepto de campaña electoral*	*Condiciones reconocidas*
Ecuador	Definiciones. Campaña Electoral: Se entenderá al conjunto de actividades lícitas promovidas por las organizaciones políticas, alianzas o candidatos, con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos, programas de gobierno, planes de trabajo, así como la promoción de las candidaturas que se postulen a las diferentes dignidades de elección popular, consulta popular y revocatoria del mandato. Art. 56, Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de 2002.	Se garantiza la igualdad en la promoción de candidatos en prensa, televisión y radio, para los partidos reconocidos legalmente (arts. 104-105). Se garantiza el libre acceso a los medios (Ley 2.262, art. 30 de Partidos Políticos).
El Salvador	No	Se garantiza la igualdad para los partidos o coaliciones inscritos (art. 227)
Guatemala	Propaganda electoral. Los partidos y comités cívicos participantes en la elección tienen derecho para realizar libremente propaganda a favor de sus candidatos inscritos. La propaganda electoral comprende: celebración de reuniones, mitines, manifestaciones o actos públicos para impulsar popularmente las candidaturas postuladas por los partidos políticos o comités cívicos participantes en la elección. Art. 27, Reglamento a la Ley Electoral.	Existe libertad de hacer propaganda electoral para todos los partidos o coaliciones inscritas (art. 64).
Honduras	"La publicidad política consistente en anuncios, mensajes, espacios de programas y lemas para la televisión y radio; escritos o anuncios gráficos y campos pagados en la prensa nacional, carteles o el uso público de unidades de sonido y otros medios similares de publicidad política, solamente podrán efectuarse durante los cuatro meses anteriores a la práctica de las elecciones internas y durante los seis meses	Existe libertad para hacer propaganda, campañas y publicidad política en cualquier tiempo (*sic*) para las organizaciones políticas debidamente inscritas y para los ciudadanos en general (art. 64)

	anteriores a la celebración de los Comicios Generales. Fuera de estos periodos queda absolutamente prohibido este tipo de publicidad." Art. 64, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, actualizada hasta Decreto Ley 180-192.	
México	La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electoraldo para promover sus candidaturas. Art. 182, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y su actualización de 2002.	No
Nicaragua	La propaganda electoral deberá ceñirse a los valores, principios y derechos consignados en la Constitución Pública. Los partidos políticos o alianzas de partidos deberán respetar estrictamente las normas éticas, la moral y la consideración debida entre ellos y a los candidatos nominados, a los electores y al pueblo nicaragüense. La propaganda de las organizaciones políticas deberá versar sobre sus programas de gobierno y los valores y principios en que se sustentan, a la vez podrán promover el conocimiento público de la trayectoria política, cualidades y virtudes que enaltezcan la imagen de los candidatos, a quienes se prohíbe denigrar, ofender o descalificar a sus adversarios. Art. 107, Ley Electoral de 2002.	Se reconoce el derecho de haber proselitismo político para los partidos políticos (art. 52). Se garantiza la igualdad en el tiempo disponible en los medios estatales para los participantes en las elecciones.
Panamá	No	Se garantiza la igualdad en la utilización de los medios de información social administrados por el gobierno para los partidos políticos.

CUADRO XXVIII.2. *Concepto de campaña electoral y condiciones reconocidas para su realización (conclusión)*

País	*Concepto de campaña electoral*	*Condiciones reconocidas*
Paraguay	El objeto de la propaganda electoral es la difusión de la plataforma electoral, así como los planes y programas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que propician las candidaturas, cuidar que el contenido de los mensajes constituya una alta expresión de adhesión a los valores del sistema republicano y democrático, y contribuya a la educación cívica del pueblo (art. 290, Ley 834 de 1996, Código Electoral).	Existe libertad para hacer propaganda electoral. Constituye un derecho de todos los electores, partidos políticos, alianzas y candidatos independientes (art. 306). Se asegura la igualdad en la aparición en programas de propaganda política (art. 323, 2 y art. 324 respecto al referéndum).
Perú	No	Se garantiza a los partidos inscritos la igualdad en el uso de los medios de información.
República Dominicana	No	Se asegura la igualdad en las posibilidades de uso de los medios de divulgación (art. 98).
Uruguay	No	No
Venezuela	A los fines de esta ley, se entiende por campaña electoral toda actividad pública que tenga por finalidad estimular al electorado para que se sufrague por determinados candidatos de organizaciones políticas o grupos de electores. La campaña electoral comprende la propaganda y publicidad emitida a través de los medios de comunicación social y de cualquier otra forma de difusión. No se considera como campaña electoral o propaganda, la participación de los candidatos y dirigentes de las organizaciones políticas o electorales, en programas o espacios regulares de opinión de radio o televisión o en los medios de comunicación social impresos (art. 200, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997).	Se garantiza la igualdad en el espacio disponible en los medios oficiales de información para los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Supremo Electoral (art. 117).

NOTA: No se consideran las condiciones reconocidas en los textos constitucionales.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios, actividades y prohibiciones*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
Argentina	La campaña electoral culmina 48 horas antes de las elecciones (Art. 71 del Código Electoral).	Los partidos políticos, confederaciones o alianzas oficializados para participar en elecciones de autoridades nacionales tendrán derecho a usar sin cargo en las emisoras de radiodifusión estatales o privadas, los espacios que autorice el Ministerio del Interior destinados a difundir sus plataformas electorales y sus planes de gobierno (art. 9, Decreto 2089/92).		Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación de sufragio para candidatos a cargos públicos electivos nacionales antes de los 32 días previos a la fecha fijada para el comicio. Art. 64 *ter*., Código Electoral. 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. Se prohíbe también durante los siete días anteriores a la fecha fijada para la celebración del comicio, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos. Art. 64 *quater*., Código Electoral.
Bolivia	La convocatoria debe realizarse 180 días antes de la elección	Los medios estatales de comunicación social otorgarán, en forma		

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
	del presidente y diputados y 120 días antes de las elecciones municipales. La campaña electoral se inicia al día siguiente de la convocatoria y termina 24 horas antes de la votación (art. 9/93). La propaganda electoral queda prohibida desde 72 horas antes y hasta 24 horas después de la elección (art. 99/93).	gratuita y permanente, por tiempo igual y dentro de los mismos horarios, espacios de propaganda a los partidos políticos o alianzas y sus candidatos. La propaganda electoral estará limitada por cada partido o alianza política, a no más de cuatro páginas semanales por periódico de circulación nacional o departamental. En los medios audiovisuales de comunicación el tiempo será de un máximo de 10 minutos diarios en los canales y emisoras nacionales. Adicionalmente los partidos políticos podrán usar un máximo de cinco minutos diarios en los medios o programas departamentales o locales. Todos los medios de comunicación social, están obligados a inscribir en la Corte Nacional Electoral, a través de su representante legal, su programación, tiempos y horarios, así como las tarifas correspondientes, que regirán durante el tiempo de la propaganda electoral (art. 115, Ley 1984/01).		
Brasil (Justicia Electoral)	La propaganda electoral podrá realizarse desde tres meses antes de la elección. Ésta cesará 48 horas antes y hasta	Las emisoras de radio y los canales de televisión reservarán, durante los 45 días anteriores a la víspera de las elecciones, un horario detinado a la		

	24 horas después de la elección (art. 240, Ley 4.737).	divulgación en red de la propaganda electoral gratuita. Para los distintos tipos de elecciones se contemplan horarios y días en que se podrá hacer propaganda gratuita, tanto en la televisión abierta como cerrada, al igual que en las radios. Se contemplan 25 minutos, tres veces a la semana, dos veces al día, para la elección presidencial, igual que para la eleccción de diputados federales. Para Senadores 10 minutos, 3 veces a la semana, 2 veces al día, etc. (Art. 47, Ley 9.504/97).	
Chile	La propaganda electoral por medio de la prensa, radioemisoras y canales de televisión, sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive (art. 30, Ley 18.700/03, última modificación).	Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de presidente de la República, de diputados y senadores, únicamente de diputados o de plebiscitos nacionales. En caso de elecciones conjuntas el tiempo es de 40 minutos, 20 para la elección de presidente y 20 para diputados y senadores. El tiempo se distribuye entre los candidatos en la elección presidencial y entre los partidos en la elección de diputados y senadores, de acuerdo con los votos obtenidos en la última elección de diputados (art. 30, Ley 18.700/03, última modificación).	
Colombia (Corte	Desde 90 días antes de las elecciones está permitida la	Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tendrán	El día de elecciones se prohíbe toda clase de propaganda,

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
Electoral; Consejo Nacional Electoral)	propaganda electoral; ésta se prohíbe el día de la elección, desde 24 horas antes y durante los comicios (art. 20, Ley 84).	derecho a acceder gratuitamente a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera: dentro de los 30 días anteriores a la elección, ya sea presidencial o para el Congreso de la República, para que los candidatos expongan sus tesis y programas en el caso de la primera o para realizar propaganda electoral a favor de los candidatos en la segunda. El Consejo Nacional Electoral establecerá el número y la duración de los espacios, garantizando el respeto a las institutciones y a la honra de las personas. La propaganda electoral contratada es considerada para la elección presidencial (art. 25, Ley 130/94).		manifestaciones, comunicados y entrevistas con fines político-electorales a través de radio, prensa y televisión, así como toda propaganda móvil, estática o sonora, camisetas, sombreros, cualquier otra prenda de vestir, banderas, globos aerostáticos, casetas, afiches, volantes, gacetas o documentos similares que invitan a votar por determinado candidato (art. 3, Decreto 395/1998).
Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones)	Comienza el 15 de octubre del año anterior a la elección. Cierra el jueves anterior al domingo de febrero. Se establece un receso de propaganda entre el 16 de diciembre y el 1 de enero, con excepción de un mensaje navideño. Durante el día anterior a la elección sólo está permitida la exposición de	Sólo están autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral las empresas inscritas en el Tribunal Supremo Electoral. Las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral. La propaganda estará limitada, por partido político, a no más de una página por edición,		

	programas. El día mismo de la elección se prohíbe todo tipo de actividad política (art. 79, Código Electoral).	o su equivalente en número de centímetros cuadrados en cada uno de los diarios nacionales. En la televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de 10 minutos diarios por canal. Para la propaganda por radio se dedicará un máximo de 10 minutos diarios por emisora no acumulables y un máximo de 30 minutos por semana, por emisora. En la semana anterior a la elección, los partidos políticos podrán publicar, únicamente por espacio de dos días, un máximo de cuatro páginas por edición para exponer sus programas de gobierno y la organización del día de las elecciones. En cuanto al uso de radiodifusión y televisión, regirán los límites dispuestos por el Tribunal para el periodo anterior. (art. 85/96, Código Electoral).
Ecuador (Tribunal Electoral Supremo; existe además un departamento para el control de la propaganda)	Se inicia a partir de la fecha de la convocatoria (120 días antes de la elección). La primera vuelta para presidente y vicepresidente se realiza el tercer domingo de mayo cada cuatro años. Cada dos años, el primer domingo de mayo se elegirán diputados provinciales y las minorías de consejeros provinciales y concejales municipales (art. 104).	La propaganda electoral está limitada, para cada partido político y alianza electoral, a no más de media página por edición o su equivalente en número de pulgada-columna, computada en todos los diarios de circulación nacional; a 10 minutos diarios de televisión computada en todos los canales de televisión de emisión nacional o regional; a 20 minutos diarios para cada emisora de ámbito nacional y a 10 minutos diarios cada emisora de influencia local. Dentro de estos límites, cada

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: período, medios... (continuación)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
		partido político podrá distribuir su tiempo y espacio de publicidad electoral de acuerdo con su mejor criterio (art. 106, Ley 59/86, última modificación 2000).		
El Salvador (Tribunal Electoral)	La convocatoria a la campaña se efectúa como mínimo cuatro meses antes de la elección del presidente y dos meses antes de la de diputados. Ésta culmina tres días antes de la elección (art. 224).	Los partidos políticos o coaliciones pueden hacer propaganda por todos los medios lícitos de difusión sin más limitaciones que las que establecen las leyes, la moral y las buenas costumbres. Los medios de comunicación social están obligados a informar sus tarifas, exigiéndose equidad en ellas. Los medios de comunicación estatal también deben proporcionar, en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos o coaliciones, para programas de propaganda política (art. 227/92, Código Electoral, última modificación 2000).		
Guatemala (Tribunal Supremo Electoral)	La convocatoria a elecciones generales se hará por lo menos con 120 días de anticipación. Este plazo será de 90 días para la elección de diputados y de 45 días para las consultas populares. La campaña electoral se ex-	Todo partido o coalición de partidos inscritos para un proceso electoral, tendrá derecho a 30 minutos semanales en la radio y la televisión del Estado, para dar a conocer su programa político. Para los efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas, ningún medio		

	tiende desde la convocatoria hasta 36 horas antes de la elección (art. 38).	privado de comunicación social podrá aplicar tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial (art. 221/85, Ley Electoral, últimas modificaciones 2001).
Honduras	Las actividades de campaña electoral solamente podrán realizarse durante los cuatro meses anteriores a las elecciones internas y los seis meses anteriores a los comicios generales hasta cinco días antes de las elecciones (art. 64).	Dentro de los cinco días anteriores a las elecciones las organizaciones políticas sólo podrán hacer uso de las radiodifusoras, de la televisión, periódicos y otros medios de difusión para explicar sus programas o para referirse a las personas de sus candidatos; no podrán combatir el programa de las organizaciones políticas contrarias, ni las personas de sus candidatos (art. 74, Ley Electoral de 1981, últimas modificaciones año 1992).
México	Desde la fecha de registro de los candidatos hasta tres días antes de las elecciones (art. 90).	La propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución (art. 186/90 Código Federal, últimas modificaciones 2002). La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
		garantizado por el Estado (art. 6, Constitución Política).		
Nicaragua (Consejo Supremo Electoral)	La campaña electoral tendrá una duración de 80 días para la elección de presidente y diputados; 42 días para los diputados al Parlamento Centroamericano, consejos regionales y concejos municipales y 30 días para plebiscitos y referéndum. Finalizará 72 horas antes de las elecciones (art. 105 y 119).	El Consejo Supremo electoral garantiza el uso de los medios radiales y televisivos de la siguiente forma: para la campaña electoral de presidente y vicepresidente de la República, diputados ante la Asamblea Nacional y Parlamento Centroamericano, 30 minutos diarios en cada canal de televisión estatal, y 45 minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales. Estos tiempos se distribuyen entre los partidos o alianzas por partes iguales. Garantiza también el derecho de contratar para su campaña electoral espacio en los medios de comunicación privados. Para la campaña electoral de alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales, 15 minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales que no alcancen cobertura nacional, 10 minutos diarios en cada una de las radioemisoras que alcancen cobertura nacional y 3 minutos en cada canal de televisión estatal (art. 90-91/88, Ley Electoral, últimas modificaciones 2000).		Toda propaganda electoral debe identificar al partido político o alianza de partidos que emita. La propaganda impresa debe llevar pie de imprenta. Se prohíbe difundir propaganda electoral con miras a dañar la integridad de los candidatos inscritos o que signifique un llamado a la abstención y violencia. Se prohíbe la instalación de propaganda en monumentos y edificios públicos, iglesias y templos (art. 87, Ley Electoral).

Panamá	Por convocatoria se inicia por lo menos 30 días antes de la fecha de apertura. El proceso comienza seis meses antes de la elección. Se fija el cierre para las 12 horas de la noche del viernes anterior a las elecciones (art. 168).	El Tribunal Electoral reglamentará la utilización de los medios de comunicación social que el gobierno administre, para que los partidos políticos, en igualdad de condiciones, puedan utilizarlos para difundir propaganda, programas de opinión pública, debates y cualquier evento político. El Tribunal hará pública la lista de estos medios (art. 174/83, Código Electoral, últimas modificaciones 2002).	Se prohíbe la divulgación de propaganda electoral anónima. No puede fijarse propaganda electoral en edificios o monumentos públicos, casetas de peaje, coliseos deportivos, sitios de interés histórico cultural, hospitales, asilos, colegios, iglesias, templos, árboles o cualquier otro lugar que vea afectado el sistema ecológico. Queda prohibida la colocación de avisos, anuncios o publicidad que, de cualquier manera, obstruya la visibilidad mínima o ponga en peligro la seguridad vehicular o de las personas. Se prohíbe el uso no autorizado de símbolos de los partidos y candidatos. Quedan prohibidos los mensajes que de cualquier manera irrespeten la dignidad de la vida humana, la seguridad de la familia, las buenas costumbres y la moral (art. 182, Código Electoral)
Paraguay (Justicia Electoral)	Desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones hasta 48 horas antes (art. 310, 2). La campaña de propaganda para referéndum no podrá tener una duración inferior a 30 días y finalizará a las 00:00 horas del día anterior señalado para la votación (art. 325).	La propaganda estará limitada, por partido, movimiento político o alianza, a no más de media página por edición o su equivalente en número de centímetros de columna, en cada uno de los periódicos y revistas. En lo que respecta a la propaganda por televisión o radio, cada partido, movimiento político o alianza tendrá derecho a un máximo de cinco minutos por canal o radio, por día. Para contribuir al proceso de demo-	Se prohíbe la propaganda anónima. Toda aquella que realicen los partidos, movimientos políticos o alianzas deberá individualizar claramente la leyenda partidaria o la candidatura que la realice, cuidando no inducir a engaños o confusión al electorado. Queda absolutamente prohibida la propaganda cuyos mensajes propugnen: la incitación a la guerra o a la violencia; la discriminación por clase, raza, sexo o religión; la

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (continuación)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral*	*Prohibiciones y restricciones generales*
		cratización del país y a la educación cívica, los medios masivos de comunicación social oral y televisivo destinarán, sin costo alguno, el 3% de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los 10 días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. Los periódicos destinarán una página por edición (art. 301, Ley 834/96).		animosidad y los estados emocionales o pasionales que inciten a la destrucción de bienes o atente contra la integridad física de las personas; la instigación a la desobediencia colectiva al cumplimiento de las leyes; la creación de brigadas o grupos de combate, armados o no. Queda prohibida la fijación de letreros o colocación de carteles en puentes, edificios públicos, monumentos, señales de tránsito y las leyendas sobre el pavimento art. 290, Código Electoral Ley 834.
Perú	No se indica el inicio. Desde dos días antes no se podrán efectuar reuniones o manifestaciones públicas de carácter político. Desde 24 horas antes de la elección se prohíbe toda clase de propaganda política. Desde dos días antes de las elecciones no podrán efectuarse reuniones o manifestaciones de carácter político (art. 206).	En las elecciones presidenciales y parlamentarias habrá espacio en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional. Estos espacios se pondrán a disposición y se distribuirán equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral, sin costo alguno, por un espacio diario de 10 minutos, desde 60 días antes del día y la hora señalados en el art. 190. El Jurado Nacional de Elecciones fija las horas de transmisión		Las oficinas públicas, los cuarteles de las fuerzas armadas y la policía nacional, los locales de las municipalidades, de los colegios profesionales, sociedades públicas de beneficencia, entidades oficiales, colegios y escuelas estatales o particulares y de las iglesias de cualquier otro credo no pueden ser utilizados para actos políticos de propaganda electoral. Se prohíbe el empleo de pinturas en calzadas y muros de predios públicos o privados; la propaganda sonora difundida desde el espacio aéreo. Está prohibido el uso o la invocación de temas religiosos de

		(art. 194, Ley 26.859/97, últimas modificaciones 2002).	cualquier credo, en la propaganda política. Se prohíbe a los electores hacer uso de banderas, divisas u otros distintivos desde el día anterior al de la elección hasta un día después de ésta (art. 184, Ley Orgánica de Elecciones)
República Dominicana	La proclamación de elecciones emitida por la Junta Central Electoral con un plazo mínimo de 60 días antes de su realización inicia la campaña electoral.	Una vez concluido el plazo para la presentación de candidaturas y aprobadas éstas, la Junta Central Electoral dispondrá que los partidos, alianzas o coaliciones que hubieren inscrito candidatos presidenciales, congresionales y municipales, se les concedan espacios gratuitos para promover sus candidaturas y programas en los medios de masas electrónicos de radio y televisión propiedad del Estado. Dichos espacios deberán ser signados conforme a los principios de equidad e igualdad (art. 64, Ley 275 /97, últimas modificaciones 2002)	
Uruguay (Corte Electoral)	No se identifica fecha de inicio. La realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública y en medios de difusión escrita, radial o televisual deberá cesar 48 horas antes del día de los comicios.		
Venezuela (Consejo Supremo Electoral	Desde el 1 de abril para la elección de presidente. Concluye 48 horas antes de la elección (art. 170 y 183).	A partir de la apertura de la campaña electoral, los candidatos y los partidos tendrán acceso a los medios de comunicación social para	No se permite la propaganda anónima, ni la dirigida a provocar la abstención electoral, ni la que atente contra la dignidad de la persona

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

CUADRO XXVIII.3. *Regulación de la campaña electoral: periodo, medios... (conclusión)*

País [a]	*Periodo y duración*	*Medios de difusión: acceso y distribución del espacio*	*Actividades tradicionales de campaña electoral* [b]	*Prohibiciones y restricciones generales*
	La duración de la campaña electoral es de cinco meses para presidente y Congreso y de dos meses para gobernadores, diputados a Asamblea Legislativa, alcalde y concejales (art. 171)	realizar propaganda. Los medios oficiales de comunicación social otorgarán gratuitamente un tiempo igual y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Nacional Electoral, a cuyo efecto los espacios se sortearán entre éstos cada mes (art. 199/97, LOSPP).		humana u ofenda la moral pública y la que tenga por objeto promover la desobediencia de las leyes. Tampoco puede utilizarse con fines de propaganda electoral lemas que comprendan el nombre o los apellidos o una derivación o una combinación de nombre y de los apellidos de una persona natural, o los símbolos de otra organización política. Queda absolutamente prohibido el uso, en la propaganda electoral de los símbolos de la patria y del nombre, retratos e imágenes de los próceres de la independencia, el uso de los colores de la bandera nacional y las regionales. Toda publicación de carácter político debe llevar el pie de imprenta correspondiente. Se prohíbe la propaganda política mediante el uso de pintura aplicada directamente en las paredes y muros de las casas particulares, así como los edificios públicos, puentes, templos, plazas y postes (art. 204, LOSPP)

[a] Cuando se menciona un órgano encargado de controlar la campaña electoral, éste aparece entre paréntesis debajo del nombre del país correspondiente.

paña electoral con base en los medios de información (la prensa, la radio y la televisión). Ambos aspectos pueden distinguirse siguiendo una serie de criterios.

En primer lugar, las formas tradicionales y modernas de hacer campaña electoral se diferencian de manera cualitativa entre sí en lo que atañe a la relación entre el elector y el candidato. Contrariamente a la campaña electoral con base en los medios de difusión masiva, las más tradicionales ofrecen la posibilidad de alcanzar un contacto personal entre el candidato y los electores. En segundo lugar, las formas tradicionales y modernas de hacer campaña electoral se distinguen por su respectiva repercusión potencial sobre el electorado (local *versus* nacional). Desde un punto de vista cuantitativo, el alcance de los mensajes políticos mediante actividades tradicionales casi siempre es reducido, lo que implica que en las democracias de masas el uso de la televisión y la radio sea una *conditio sine qua non* para encarar una campaña electoral con alguna posibilidad de éxito. Ambas formas de hacer campaña se diferencian entre sí, por último, en lo que respecta a las organizaciones que tienen a su cargo la planificación y la realización de las actividades proselitistas. Se observa que, al menos en las tendencias y pese a las superposiciones, la planificación y la formulación de la campaña electoral en los medios de difusión masiva queda en manos de la central partidaria —que a menudo delega esta función a un grupo independiente de profesionales—, mientras que la preparación y la organización de los diversos actos públicos constituye más bien una tarea en la que participan, sobre todo, las fuerzas partidarias locales.

¿En qué se diferencia la fase de la campaña electoral de los tiempos interelectorales en una democracia? ¿Cuándo se inicia propiamente una campaña electoral? No cabe duda de que en la realidad no es fácil responder con precisión a estas preguntas, lo que justifica hacer las siguientes consideraciones.

Es cierto que los partidos políticos efectúan en forma casi permanente acciones de carácter proselitista; sin embargo, un aspecto distintivo de la campaña electoral parece ser la relación directa[5] del proselitismo político con una elección y, por lo tanto, con una redistribución del poder políti-

[5] El carácter directo o indirecto de la relación parece estar, ante todo, condicionado por la distancia —en términos temporales— de las próximas elecciones. Se trata por supuesto de una cuestión relativa y, en consecuencia, tiene que resolverse siempre en términos de un contexto concreto.

co, lo cual implica el empleo más o menos sistemático de dichas formas y técnicas de propaganda electoral. Asimismo, la duración de la campaña electoral —como una fase del proceso electoral— varía en grado ostensible según los países y de acuerdo con las circunstancias particulares[6] (un fenómeno que se refleja también en el grado de las regulaciones jurídicas). En la práctica, es frecuente que el comienzo de la campaña electoral no coincida con la fecha fijada legalmente. En términos generales, se observa que tras el lanzamiento de las candidaturas, el aparato organizativo de un partido, hasta ese momento concentrado en las pugnas internas, puede volcarse a la fijación de los objetivos y a la formulación de la estrategia de la campaña. El lanzamiento de las candidaturas suele constituir así un punto de inflexión que sirve para indicar, en la práctica, el inicio de la campaña electoral (en general, a partir de ese momento también se comienza con la propaganda electoral en el sentido precisado más arriba). Además, la intensidad de las actividades de campaña varía de un país a otro. No obstante, durante la campaña electoral se registra una intensidad mayor de propaganda política, la cual tiende a aumentar a medida que se acerca la fecha de la votación. Por supuesto, lo que en un país se considera alta intensidad, en otro constituye moneda corriente. En general, es posible observar que durante la campaña las cuestiones tematizadas por los candidatos adquieren un corte cada vez más propagandístico-electoral.[7] A partir de la estrecha vinculación que hay entre la campaña electoral y la búsqueda de poder político, surge la necesidad de establecer ciertas normas éticas y jurídicas que contribuyan a que la campaña no se transforme en una lucha indiscriminada. En los países de América Latina estudiados en el presente capítulo, varios aspectos de las campañas electorales están regulados jurídicamente, por ejemplo: las condiciones para su realización, su duración, las actividades, la propaganda electoral, etc. Estas regulaciones representan uno de los factores institucionales que establecen el marco en que se realiza la competencia democrática por el poder político. En este sentido, una cuestión particularmente relevante que sirve para distinguir la campaña

[6] En los países de América Latina con sus mandatos fijos, la cuestión del *timing* de la campaña electoral es menos problemática que en países como Gran Bretaña, donde puede suceder que se convoque a una elección fuera de las fechas de antemano estipuladas. Sin embargo, no hay que perder de vista que toda campaña presupone cierta improvisación, dado que los políticos tienen que adaptar sus respectivas estrategias al curso de los sucesos.

[7] El comienzo de las actividades proselitistas tradicionales y de la campaña electoral en los medios de información de masas se ve a veces facilitado por un régimen especial de financiamiento electoral, vigente durante cierto plazo anterior a las elecciones.

electoral desde el punto de vista jurídico radica en la eventual vigencia de un régimen especial de libertades y garantías, válido durante el plazo positivamente estipulado para la campaña electoral.[8]

A partir de lo expuesto, este estudio se referirá a la campaña electoral como fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante el cual —casi siempre en el marco de un régimen especial de libertades y garantías— los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación). De este modo, se distinguen cinco elementos concretos que servirán de base para la comparación de las regulaciones jurídicas específicas en el segundo punto de este estudio (véase los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3):

- Las condiciones para su realización.
- Su periodo y duración.
- Las actividades tradicionales de proselitismo político.
- La campaña electoral por los medios de difusión.
- Prohibiciones y restricciones generales.

2.2. Fuentes jurídicas: rango, orden y densidad de la regulación

En primer lugar, en lo que concierne al rango jurídico de la regulación de la campaña electoral en los países de América Latina, puede observarse (véase el cuadro XXVIII.1) que en general la campaña electoral es una materia regulada en lo fundamental por leyes de distinto tipo[9] (por ejemplo, códigos y leyes electorales, leyes del sufragio, leyes de partidos políticos). Vale la pena recordar que en varios de los países donde la regulación no se encuentra en el texto constitucional se exige una mayoría calificada para modificar las leyes electorales, de partidos políticos, etc., que regulan los distintos aspectos de la campaña electoral.

[8] En el marco de dicho régimen especial puede restringirse, por ejemplo, la libertad de celebrar reuniones públicas en determinados horarios y lugares o exigirse un permiso previo para su realización

[9] Algunas cuestiones son reguladas incluso por disposiciones municipales (por ejemplo, el horario para celebrar actos públicos al aire libre, la fijación de carteles en la vía pública, etcétera).

Pese a que en la mayoría de los países estudiados la materia no está regulada en forma directa en el texto constitucional, las leyes fundamentales son importantes para la campaña electoral, ya que consagran, por ejemplo, las libertades políticas de reunión, asociación e información, prohíben las actividades de los militares en la vida política, el uso de propiedad estatal para fines partidistas, etcétera.

En segundo término, en cuanto al orden de la regulación, se pueden distinguir básicamente dos grupos de países: aquéllos donde la materia aparece esparcida a lo largo de varias partes de las leyes o códigos electorales, leyes de partidos políticos, etc., y aquéllos donde la regulación de los diversos aspectos de la campaña electoral se encuentra reunida en una ley determinada (casi siempre, el código o la ley electoral). En el primer grupo, donde la legislación está esparcida a lo largo de distintas leyes —en general como consecuencia de sucesivas reformas en materia electoral—, se encuentran los casos siguientes: Argentina, pese a la escasa densidad de normativa al respecto; Colombia, que trata por separado la cuestión de financiación y la propaganda en las campañas electorales; Chile; Ecuador, donde la cuestión se regula en la Ley de Elecciones y en la Ley de Partidos Políticos; Perú, con las Leyes de Elecciones, de Partidos Políticos y Electoral actualizadas en 2002 y 2003. En el segundo grupo, la regulación de los distintos aspectos de la campaña electoral se encuentra reunida en una única ley (si bien su tratamiento suele realizarse en distintos apartados), como en Bolivia, donde la campaña electoral está regulada en la Ley Electoral de 1984 y sus modificaciones de 2001; Brasil regula el tema a través del Código Electoral actualizado en 1997; República Dominicana, que actualizó su Ley Electoral en 1997 e incorporó modificaciones en 2002; Honduras, donde la materia está regulada en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas reformada por último en 1992; en Nicaragua, en la Ley Electoral de 1988 con sus modificaciones de 2002; Guatemala, con la Ley Electoral y sus reformas de 2001; en Panamá, en el Código Electoral de 1983, reformado en 2002; en Paraguay, en el Código Electoral de 1996; Costa Rica, que en 1996 reformó su Código Electoral; y, en Uruguay, la poca regulación se halla en una ley de 1989, y Venezuela, donde la materia está regulada en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política dictado en 1997 (véase el cuadro XXVIII.1).

En tercer lugar, en lo referente a la densidad de la regulación, si tomamos como criterio básico los elementos distinguidos al aproximarnos al concepto de campaña electoral, es posible observar que, salvo Argentina y

Uruguay,[10] todos los demás países exhiben una alta densidad de regulación (véanse los cuadros XXVIII.2 y XXVIII.3). Sobre todo en los casos de alta densidad, es importante subrayar que ésta varía también en el seno de cada uno de los aspectos considerados. En este sentido, no resulta sorprendente que uno de los temas regulados con más minuciosidad en la mayoría de las legislaciones sea el que concierne al acceso y utilización de los medios de difusión, dada su importancia política decisiva en la contienda electoral.

2.3. Importancia de la regulación de la materia

Probablemente debido a la experiencia histórica de la mayoría de los países latinoamericanos, marcada por la dificultad general de instaurar regímenes democráticos estables, la cuestión de la regulación de las campañas electorales ha quedado relegada muchas veces a un plano de menor prioridad en las preocupaciones de los estudiosos de esta región, así como de las élites políticas y de la opinión pública en general.

Si bien el proceso de (re)democratización por el que atraviesan casi todos los países de América Latina a partir del decenio de 1980 ha renovado el interés por cuestiones relacionadas con las campañas electorales (Martz, 1990), el tema de su regulación jurídica no ha recibido de hecho atención alguna en el campo académico. Su importancia fue más bien señalada y fomentada por organismos internacionales, encargados de realizar tareas de observación electoral (por ejemplo, al cabo de las elecciones de 1989-1990 en Nicaragua).

Esta situación habla en favor de encarar su estudio desde una perspectiva comparada que tome en cuenta la diversidad de los casos concretos y localice similitudes. Así, en cuanto a la antigüedad de las regulaciones vigentes, la inducción nos muestra que sería un error generalizar para toda la región; más bien conviene hacer generalizaciones parciales. En un primer grupo de países, parte sustancial de la regulación data de hace varias décadas (Costa Rica); en un segundo grupo, la normativa actual es más reciente (Chile); en un tercer grupo, conviven en cierto equilibrio normas antiguas y nuevas (Bolivia).

[10] La baja densidad de regulación en estos dos países se evidencia incluso en el tratamiento de la cuestión del periodo y duración de la campaña electoral: en ninguno de los dos se precisa explícitamente la fecha de inicio.

3. La regulación jurídica de la campaña electoral en la actualidad: una visión comparada con base en cinco elementos concretos

Aquí se presenta una exposición comparada de la actual regulación de la campaña electoral en los países latinoamericanos con base en los cinco elementos concretos distinguidos al comienzo de este trabajo, señalando asimismo algunas cuestiones problemáticas en la realización de las campañas electorales en distintos países latinoamericanos y ciertos déficit localizados en las legislaciones estudiadas.

3.1. Condiciones para su realización

Al tratar el concepto de campaña electoral nos referimos a las condiciones que deben regir durante su realización. En general, se trata de asegurar la vigencia de tres aspectos interrelacionados: las libertades políticas, la neutralidad e imparcialidad de los organismos públicos (expresados en el principio legal de la no discriminación y la igualdad de oportunidades). La presencia de estas condiciones constituye la base de un proceso electoral democrático, el cual apunta a la celebración de elecciones libres y competitivas. Por una parte, un grado aceptable de competencia es condición fundamental para que el elector elija al menos entre dos opciones. Por otra parte, para que queden garantizadas condiciones de competencia política auténtica es indispensable asegurar, asimismo, que las organizaciones participantes en una elección estén en libertad e igualdad de oportunidades para acceder al electorado (Nohlen, 2004: 16 y ss.).

Por supuesto, hacer cumplir estas condiciones no es tarea sencilla; implica la existencia de órganos especiales con responsabilidad y poder para supervisar el desarrollo de la campaña electoral mediante mecanismos imparciales, de tal forma que se vele por su limpieza y se atiendan las quejas de los representantes partidarios, periodistas y ciudadanos en general. La instauración de órganos especiales, independientes del poder político, es fundamental para la confianza de la población en el proceso electoral. Dicha responsabilidad puede ser asignada a un órgano legislativo especial, una entidad administrativa o el Poder Judicial. En las regulaciones estudiadas, esta tarea queda generalmente a cargo de cortes o tribunales electorales (véase el cuadro XXVIII.3), los cuales a veces cuentan también con departamentos especializados en los distintos aspectos de la campaña electo-

ral.[11] En algunos casos, el órgano responsable mantiene consultas con los partidos políticos y candidatos. En el caso de Nicaragua, el Consejo Supremo Electoral fue establecido por la Constitución en 1987 como una cuarta rama del gobierno, separada de la legislatura, la presidencia y la justicia. En este país, a partir de las quejas suscitadas respecto a las prácticas de los medios de difusión, el Consejo Supremo Electoral creó un departamento especial encargado de negociar cambios en dicho ámbito (véase articulo 19, The International Centre Against Censorship, 1994: 37 y ss.).

En las regulaciones estudiadas se localizan prohibiciones que persiguen el propósito de hacer cumplir las condiciones mencionadas (véase "Prohibiciones y restricciones generales" en el cuadro XXVIII.3). Se observa que en la mayor parte de los casos se hace mención explícita a la libertad e igualdad de realizar campaña o propaganda electoral o ambas;[12] Argentina, México y Uruguay constituyen excepciones en este sentido (véase el cuadro XXVIII.2). Sin embargo, no todas las legislaciones electorales estudiadas tocan el tema central de la imparcialidad y neutralidad de los órganos y funcionarios estatales durante la realización de la campaña electoral[13] (véase el cuadro XXVIII.3). Esta ausencia en algunas de las regulaciones analizadas merece especial atención, sobre todo si se tiene en cuenta que una serie de problemas vinculados con ella —como el ejercicio de presión sobre los funcionarios públicos por parte del gobierno para que éstos voten o trabajen en favor de determinado partido político, así como el uso de medios estatales para fines partidistas, etc.— han sido repetidamente señalados en los informes de las misiones encargadas de observar los procesos electorales en América Latina.[14]

Una prohibición de carácter común es la referente a la fijación de carteles o elementos móviles en edificios o monumentos públicos y equipamientos urbanos (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela), o la aplicación de pinturas en calles y viviendas particulares. También es fre-

[11] Argentina constituye aquí una excepción, pues de su regulación se desprende que dicha función queda depositada fundamentalmente en manos del Ministerio del Interior, un órgano del Poder Ejecutivo nacional.

[12] En general, estos principios también están consagrados constitucionalmente (la Constitución de Costa Rica dispone en su art. 95, inciso 3, que "la ley regulará el ejercicio del sufragio, de acuerdo con los siguientes principios: *3)* Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas").

[13] El Convenio Americano sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica), al establecer las causas por las cuales se puede limitar el derecho de participación política, no incluye entre ellas la de ser empleado público (art. 23, inciso 2).

[14] Consúltense al respecto los informes de las organizaciones citadas en la bibliografía.

cuente la prohibición de la propaganda anónima, la dirigida a provocar abstención electoral o la anulación del sufragio y la que afecte la moral pública y la dignidad de las personas (Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela). Asimismo parece un lineamiento cada vez más generalizado la prohibición de publicidad de los actos de gobierno que tiendan a promover la captación del sufragio. Este tipo de restricción se refleja también en la prohibición por parte de los funcionarios públicos de efectuar proselitismo durante las horas laborales. No es generalizada la prohibición de efectuar encuestas previas a la elección ni tampoco su difusión en el día de la elección o en días previos. Éste es un punto controvertido y de bastante debate en el último tiempo, dado el uso cada vez más generalizado de hacer encuestas de boca de urnas.

3.2. Periodo y duración

Un segundo elemento de la campaña electoral es su periodo y duración. En las democracias pluralistas, en cuyo fundamento se encuentra la vigencia de las libertades políticas (las cuales por lo común están plasmadas constitucionalmente en forma de libertad de expresión, información y reunión), las actividades de proselitismo político no tienen por fuerza que ajustarse al periodo establecido de manera formal para la realización de la campaña electoral. Es incluso legítimo que los partidos políticos y los ciudadanos en general se mantengan activos en el aspecto político durante los periodos interelectorales. Pero, dado que en la campaña suele gobernar un régimen especial en cuanto a libertades y garantías, las condiciones durante el periodo formalmente destinado para su realización difieren de las de los periodos interelectorales.

Algunas actividades específicas, como la publicación de propaganda electoral en la prensa, su difusión por radio y televisión, etc., pueden estar prohibidas fuera del periodo de campaña electoral, con el fin de garantizar cierta igualdad en la competencia política. Por consiguiente, en los casos en que existe dicho régimen especial de libertades y garantías durante la campaña electoral, resulta importante precisar con claridad el inicio y el término de la misma.

Por una parte, es posible observar en las normas estudiadas una tendencia general en la dirección de detallar en forma positiva la duración de la campaña electoral, estableciendo su fecha de inicio y de término (véase

el cuadro XXVIII.3). Sólo en Argentina[15] y Uruguay no se aclaran la fecha de inicio ni la duración de la campaña electoral. En Perú, si bien no se indica el inicio de la campaña, se precisa el plazo durante el cual los partidos políticos pueden acceder de manera gratuita a los medios de difusión para realizar propaganda electoral.

Por otra parte, los plazos destinados formalmente a las actividades de campaña electoral varían considerablemente en las legislaciones de los países estudiados (entre seis meses y 30 días; véase el cuadro XXVIII.3). Vale consignar, asimismo, que existe la posibilidad de diferenciar la duración de las campañas electorales para la elección de los distintos órganos representativos.[16] La consagración de un plazo más extenso para la campaña electoral presidencial, como ocurre en todos los casos mencionados, parece constituir un indicio de la centralidad de las elecciones presidenciales frente a las parlamentarias.

3.3. La campaña electoral en los medios de difusión

Como consecuencia del proceso de democratización del sufragio, los candidatos tienen que llegar con su mensaje a una gran masa de electores. Esto ha incrementado la importancia política de la campaña electoral en los medios de difusión (prensa, radio y televisión), los cuales pueden resultar decisivos para el éxito electoral de un determinado partido político o candidato. Si bien la importancia respectiva de cada uno de los medios mencionados se ve afectada por las circunstancias concretas vigentes en cada país,[17] en lo regional se observa un creciente peso de la televisión en las campañas electorales.

El acceso a los medios durante la campaña implica tres aspectos: la oportunidad de los partidos y candidatos para comunicar sus ideas a la población con el uso de los medios (lo que suele incluir la propaganda electoral); la manera en que los medios cubren la campaña de los partidos y las

[15] En el caso argentino, el inicio de la campaña electoral puede deducirse de la prohibición de realizar avisos publicitarios a favor de los candidatos con anterioridad a los 32 días previos a la fecha fijada para los comicios.

[16] Téngase en cuenta al respecto que la implantación de esta alternativa exige que se modifiquen las fechas de convocatoria para las elecciones de los distintos órganos representativos y que se separen sus elecciones (en el caso de que estuviesen unificadas).

[17] Cabe señalar aquí a modo de ejemplo las elevadas tasas de analfabetismo que hay en algunos de los países latinoamericanos aquí analizados.

cuestiones de importancia para las elecciones en las noticias y otros programas; los programas de educación ciudadana a través de los medios (véase art. 19, The International Centre Against Censorship, 1994).

Como se puede observar en el cuadro XXVIII.3, salvo Uruguay, todos los países estudiados han desarrollado alguna regulación acerca del acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios.[18] Por supuesto, las diferencias entre los países con regulación al respecto son entre sí muy significativas). También llama la atención el hecho de que prácticamente sólo el primero de los tres aspectos distinguidos en el párrafo anterior haya sido hasta ahora objeto de regulación. En lo que se refiere a la educación ciudadana y su relación con la campaña electoral, se evidencia cierto vacío de regulación que debería despertar el interés de los legisladores en lo futuro.

Respecto a la oportunidad de los partidos políticos y candidatos de comunicar sus ideas a la población, se constata una gran densidad de regulación en varios de los países estudiados. En las regulaciones jurídicas al respecto se distinguen normas sobre las siguientes cuestiones:

1) El tipo de los medios: públicos o privados.

2) Las condiciones de acceso (gratuito, parcialmente gratuito —régimen mixto— o de pago).

3) La distribución del tiempo o espacio disponible o ambos entre los contendientes en la elección.

4) El momento de emisión de los espacios otorgados a los partidos o contratados por ellos.

En cuanto al primer punto, aquí no se tratará el tema de la estructura de los medios en términos del peso respectivo del sector estatal y del sector privado. Para los fines de este trabajo, vale tan sólo recordar que las situaciones varían significativamente en los países analizados. En el ambito jurídico se observa que algunas de las regulaciones vigentes prevén un régimen diferenciado según se trate de medios estatales o privados tanto en el acceso como en la distribución del espacio/tiempo disponible. En otras regulaciones se ha optado por no diferenciar, estableciendo un mismo régimen para am-

[18] La importancia de este aspecto de la campaña electoral es algo que, por supuesto, no escapó a los participantes en los procesos de apertura política y transición a la democracia. El acceso y el uso de los medios de difusión constituyó frecuentemente uno de los temas en pugna entre régimen y oposición (Filgueira/Nohlen, 1994; véanse asimismo los informes, citados en la bibliografía, de las misiones internacionales encargadas de observar los procesos electorales).

bos tipos de medios. La cuestión del favoritismo político también tiene relevancia en este punto: recuérdense, por ejemplo, las quejas de la oposición durante la campaña de 1984 en Uruguay, que acusaban a la televisión y la radio, controladas por el Estado, de haber otorgado tiempo en condiciones más favorables al partido identificado con el gobierno militar. La aplicación del principio legal de no discriminación adquiere aquí especial relevancia.

El segundo punto se refiere al tema de la forma de acceso a los medios de difusión, lo cual constituye una manera indirecta de financiación electoral (Navas-Carbo, 1993). Aquí nos limitaremos a señalar algunas soluciones intermedias contenidas en las legislaciones estudiadas: el acceso gratuito a los medios de difusión puede limitarse a un periodo menor que el destinado a la campaña electoral (Colombia); el carácter gratuito del acceso puede abarcar sólo un tipo o algunos de los medios de difusión considerados (por ejemplo, la televisión, radiodifusión), permitiéndose o prohibiéndose la contratación pagada en otros (Brasil).

En lo que concierne al tercer punto, la distribución del tiempo o del espacio disponible en la radio, o una y otra en un plano abstracto, el problema consiste en otorgar a las fuerzas políticas relevantes un tiempo adecuado, de tal forma que estén en condiciones de difundir su mensaje a la población con cierta efectividad.[19] En el mismo plano, es necesario precisar asimismo dos requisitos de importancia: en primer lugar, se trata de establecer criterios claros e imparciales respecto a la calificación de los partidos políticos y candidatos para el acceso a los medios; en segundo lugar, es necesario concebir un método justo para la distribución del tiempo disponible (art. 19, The International Centre Against Censorship, 1994: 20).

Un examen de las legislaciones estudiadas muestra que el requisito de estar legalmente inscritos en el registro de la autoridad correspondiente (el cual representa cierta barrera de representación, puesto que se suele exigir, entre otras cosas, una cantidad variable de firmas de ciudadanos) constituye el criterio empleado en general para decidir sobre la calificación de los partidos y candidatos para acceder a los medios. En Chile, por ejemplo, al cabo de las elecciones presidenciales de 1989 se determinó que accedieran a los medios todos los candidatos registrados (el tiempo disponible se dividió luego entre los tres candidatos por partes iguales).

[19] En las elecciones generales chilenas de 1989 la distribución de la cantidad de tiempo prevista en la norma entre los candidatos parlamentarios dio como resultado que cada candidato sólo tuviera unos pocos segundos para comunicar su mensaje político a la población (véase art. 19, The International Centre Against Censorship, 1994: 15).

En lo que se refiere a la forma de distribución del tiempo o espacio disponible, se visualizan las siguientes dos soluciones básicas: el otorgamiento de una cantidad de tiempo/espacio fija e igual a cada participante, y el de un tiempo/espacio proporcional según la fuerza electoral (en términos del porcentaje de escaños parlamentarios o del porcentaje de votos logrados en las últimas elecciones), reservándose una cantidad de tiempo variable para nuevas fuerzas políticas. La primera solución es practicable cuando el número de partidos y candidatos habilitados para acceder a los medios es relativamente bajo. La segunda opción en sus dos variantes evita este problema al distribuir el tiempo o espacio disponible entre los partidos políticos ya establecidos. Este último dato serviría asimismo para entender su adopción en países que por tradición contaron con sistemas de partidos estructurados (como Chile y Venezuela). En cuanto a la distribución de espacio para nuevas fuerzas políticas, a veces se establece que reciban el mismo tiempo/espacio que aquel con menos votos o menor representación parlamentaria, mientras que en otros se le concede un determinado tiempo/espacio fijo. Una vez que se distribuyó el tiempo, hay que determinar el orden de aparición de los partidos políticos y candidatos en los medios, el cual suele determinarse por sorteo o por alternancia.

El cuarto punto abarca dos aspectos: a qué altura de la campaña y a qué hora del día se emiten los espacios de programación o propaganda otorgados o contratados. Las soluciones en este campo suelen ser todavía más controvertidas cuando se alcanzan de forma unilateral, como cuando al cabo del plebiscito de 1988 en Chile se concedió a ambas partes libre acceso a la televisión, pero en un programa que se emitía a las 22:45 horas, claramente fuera del horario de gran audiencia (no obstante, dado el gran interés político, las cuotas de audiencia no disminuyeron por dicha medida; véase art. 19, The International Centre Against Censorship, 1994: 16). Por consiguiente, parece recomendable llegar a soluciones mediante la negociación de las principales partes implicadas (partidos políticos, medios de difusión y órgano encargado de supervisar las elecciones).

3.4. Prohibiciones generales

En este último punto se reúnen tanto prohibiciones absolutas —válidas sin ningún tipo de limitación— como prohibiciones relativas —cuya aplicación se limita a un determinado tiempo o lugar—, que no han sido tratadas

antes (como las prohibiciones sobre los plazos para realizar las actividades de campaña electoral, mencionadas al tratar la cuestión del periodo y duración de la campaña electoral) y que aparecen con cierta regularidad en las legislaciones de los países estudiados. A grandes rasgos, en el cuadro XXVIII.3 se registran las siguientes prohibiciones:

- Prohibiciones relativas, que establecen quiénes no están facultados para hacer propaganda político-electoral durante la campaña electoral. En este sentido, en varios países se prohíbe de manera expresa a los funcionarios públicos y eclesiásticos realizar actividades políticas durante dicho periodo. Esta misma tendencia puede observarse en varios países respecto a la actuación de los miembros de las fuerzas armadas y la policía en la campaña electoral. Muchas veces estas prohibiciones son de carácter absoluto y están consagradas constitucionalmente, como en el caso de Paraguay, cuya Constitución prohíbe la actividad de militares en la política.
- Prohibiciones en cuanto a la propaganda electoral de carácter anónimo: esta norma casi siempre va acompañada de la exigencia de identificar al emisor de la propaganda[20] (recuérdese que en algunos países la posibilidad de participar en la campaña electoral se encuentra restringida a los partidos políticos, lo cual torna necesario adaptar las medidas mencionadas).
- Prohibiciones absolutas referidas al contenido de la propaganda electoral. Incluyen esgrimir motivos que conduzcan a la discriminación religiosa, étnica, etc., emplear símbolos patrios, incitar a la abstención electoral, desobediencia a las leyes, etcétera.
- Prohibiciones respecto al lugar donde realizar campaña electoral (como la prohibición de hacer propaganda política en escuelas, oficinas públicas, etcétera).
- Prohibiciones referidas a la forma de hacer propaganda electoral, como la prohibición de usar altavoces, aeroplanos, volantes, etcétera.

Dentro de cada uno de los puntos señalados hay por supuesto una gran variedad de normas en los países latinoamericanos. Las distintas prohibiciones arriba alistadas se encuentran relacionadas entre sí: esto significa

[20] Como señala Navas Carbo (1993: 162), el cumplimiento de las prohibiciones puede lograrse mejor cuando las sanciones previstas van dirigidas no sólo a los partidos o candidatos, sino también contra aquellos que difunden un mensaje en la práctica.

que para determinar lo adecuado o inadecuado de una prohibición particular hay que tener en cuenta el marco normativo general en el que se halla inserta. Esta reflexión también sugiere que la normativa de un país puede caer en contradicciones cuando, con el paso del tiempo, se incorporan nuevas disposiciones sin tener en cuenta las prohibiciones ya existentes.

4. Consideraciones finales

En las páginas precedentes se han expuesto las normas jurídicas que regulan la campaña electoral, vigentes en los países latinoamericanos. Para facilitar el acceso a una materia densa y a veces compleja, se optó por describir comparativamente algunas cuestiones importantes de las regulaciones con base en cuatro aspectos.

Al tratarse el tema del estado de las fuentes jurídicas, se señaló en los países estudiados una tendencia creciente a regular la campaña electoral de manera detallada en cada uno de los aspectos considerados. Esta orientación general se evidencia en las numerosas leyes y reformas en materia electoral y de partidos políticos redactadas durante los últimos años.

Asimismo, se observó la menor regulación en dos casos concretos: Argentina y Uruguay. El origen de esta situación es, sin embargo, muy distinto: en Uruguay parece desprenderse del funcionamiento adecuado del sistema, con una Corte Electoral que, como se mencionó más arriba, en realidad operaba en el sentido de asegurar campañas electorales limpias; en Argentina se evidencia por el contrario una necesidad de regulación desde principios de este siglo, pero las preocupaciones de los políticos se han volcado hasta ahora hacia otras cuestiones, percibidas como más urgentes ante la inestabilidad política recurrente en ese país. Esta observación parece sugerir una mayor necesidad de cambio en Argentina; en tal caso, sería conveniente tomar en cuenta las experiencias de los demás países aquí considerados.

Al exponer de manera comparativa las regulaciones jurídicas estudiadas se pudo observar que los textos legales no se hallan libres de contradicciones. En futuros trabajos dedicados al estudio de casos particulares, parece aconsejable examinar las regulaciones en tal sentido; no obstante, no hay que olvidar que la regulación de un tema de relevancia política como el de las campañas electorales sólo es posible, muchas veces, a través de una ardua negociación entre las partes implicadas, la cual no siempre re-

sulta en normas jurídicas coherentes, aunque puede garantizar soluciones políticas viables.

Vale finalmente señalar que la regulación de la campaña electoral se inserta en un marco institucional más general, con el que interactúa, reforzando o debilitando ciertas tendencias favorecidas por otros elementos institucionales. Esta consideración implica la necesidad de tener en cuenta en ulteriores análisis de casos particulares otros aspectos institucionales en el estudio de la normativa sobre campaña electoral (presidencialismo, sistema de partidos, sistema electoral, etc.). Hay que tener presente, por ejemplo, la posibilidad, señalada en la parte principal de este trabajo, de diferenciar la regulación de la campaña electoral en sus aspectos individuales (como su duración, acceso a los medios de difusión, etc.), respecto a la elección de los distintos órganos representativos. Junto a los factores institucionales hay que considerar, asimismo, otros factores contextuales, como la experiencia histórica y las tradiciones políticas, lo que puede a fin de cuentas tornar necesario adaptar las regulaciones implantadas en otros países a las realidades de un caso concreto.

XXIX. EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL: SUBVENCIONES Y GASTOS*

DANIEL ZOVATTO

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar, desde una perspectiva comparada, las características jurídicas y prácticas de la ecuación "dinero-política". Antes de iniciar el análisis es preciso señalar que el esfuerzo por realizar un estudio comparado sobre el financiamiento de la política en América Latina enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Específicamente, tropieza con barreras generadas en gran parte por el hecho de ser un tema relativamente nuevo dentro de la agenda política de la región. En efecto, no es sino hasta años recientes cuando en la mayor parte de los países latinoamericanos se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Lo anterior conlleva, en primer lugar, disponer de escasa información acerca de los movimientos financieros de los partidos políticos, puesto que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil han estado por lo general ausentes en la escena político-partidaria latinoamericana. En segundo lugar, y a pesar de regulaciones en la mayor parte de los países de la región que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, hoy en día ni los partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia necesaria en este ámbito que garantice que los datos brindados sean exactos y confiables. A esto se suma la circunstancia agravante de regímenes de sanciones

* La información contenida en este capítulo ha sido actualizada al 31 de diciembre de 2004. El autor agradece los aportes de Xiomara Navas, autora del artículo sobre esta materia contenido en la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Asimismo, mi agradecimiento para Ileana Aguilar y a los diferentes expertos en cada país que ayudaron en la actualización de la información.

que en algunos casos son inexistentes y en otros no se aplican, lo que conduce a que haya generalmente un débil compromiso por parte de los partidos para reportar información precisa. En tercer lugar, en aquellos casos en que se cuenta con información sobre la materia, ésta muchas veces se compone de datos heterogéneos y dispersos que dificultan la comparación, ya sea por las diferencias en la periodicidad del rendimiento de cuentas, en el contenido de los informes o balances, en las características propias de los sistemas de financiamiento, o bien en las regulaciones específicas sobre qué deben incluir o cómo deben los partidos reportar sus movimientos financieros.

No obstante las limitaciones analizadas, la ausencia de trabajos comparados se ha ido superando en los últimos años con algunos estudios pioneros en la materia que han dado un primer paso en el análisis de las regulaciones sobre el financiamiento en la región.[1] En esta línea, y con el afán de profundizar el análisis de este tema, el estudio que ahora presentamos contiene un análisis comparado de las principales características, tanto formales como reales, de los sistemas de financiamiento de los partidos y de las campañas electorales en los 18 países considerados. Nuestro enfoque analiza el papel del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil en la aplicabilidad de las regulaciones sobre financiamiento y sus implicaciones en la arena político-electoral y en el proceso de profundización de la democracia que vive la región. Este estudio, empero, no pretende resolver la interrogante sobre los costos financieros de la política en el área, lo que queda pendiente para los años venideros, según se desarrolle y fortalezca el hábito de la transparencia en la actividad económica partidaria y se disponga por consiguiente de una mayor y más confiable información. Por todo ello la pregunta: ¿cuánto se gasta en la política partidaria y electoral en América Latina?, continúa a la fecha sin respuesta.

2. Democratización, dinero y política

El (r)establecimiento de la democracia a lo largo y ancho de América Latina, con la única excepción de Cuba, unido a la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el

[1] Entre estos estudios podemos citar: Alcántara y Montero, 1992; Instituto Federal Electoral de México (IFE) 1994; Navas, 1998; Alcántara y Barahona, 2003; Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto, 2003; Griner y Zovatto, 2004.

poder político llevó a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política.

Este proceso ha permitido a las organizaciones partidarias legitimarse progresivamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena, mediante su constitucionalización y con funciones de carácter general e interés colectivo. Consecuencia de ello, así como debido al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y *focus groups*, los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial.

Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narcofinanciamiento.

Frente a este complejo escenario, y en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y —en ciertos casos— a sus actividades permanentes (Alcocer, 1993: 15-25). Junto a estas normas se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado, y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos.

Sin embargo, pese a estas medidas, la independencia partidaria respecto de los intereses particulares se encuentra hoy amenazada como consecuencia de la creciente necesidad que tienen los partidos políticos de contar cada vez con mayores sumas de dinero. De esta manera, el tema del "financiamiento político" —entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes—, ha venido cobrando importancia creciente, al igual que en otras partes del mundo. Lo anterior es consecuencia, entre otras razones, de la proliferación de escándalos que han puesto al descubierto las prácticas ilegales de recaudación y contribución contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática y que evidencian, al mismo tiempo, las graves debilidades que existen actualmente en relación con los mecanismos de

control previstos en las diferentes legislaciones electorales y de financiamiento político de los países de la región.

Con base en estos elementos, la materia se ha constituido actualmente en una de las cuestiones centrales de la agenda política de la región, no sólo por sus efectos negativos (tráfico de influencias, narcopolítica, corrupción), sino también como condición *sine qua non* para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos (González Roura, Nohlen y Zovatto, 1997: 44).

Asimismo, este tema está estrechamente relacionado con el desencanto democrático de nuestros días (Cerdas-Cruz, 1993: 157 ss.). Los escándalos continuos de corrupción por una parte, y de narcofinanciamiento por la otra, no hacen otra cosa que profundizar el sentimiento de repudio que grandes sectores de la ciudadanía sienten actualmente respecto de la política y de los políticos, generando incluso en algunos países condiciones que afectan la estabilidad y gobernabilidad política. El desconocimiento público que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general, y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene, no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados, sino también de la "apariencia de corrupción" originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.[2] País tras país, encuesta tras encuesta, constatamos la pobre imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de sus dirigentes, a quienes perciben como corruptos, faltos de transparencia, persiguiendo únicamente sus propios intereses, e incumpliendo, en la mayoría de los casos, las promesas hechas durante la campaña electoral.[3]

Lo anterior trae aparejado varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva del prestigio de la política, la cual pasa a estar "bajo sospecha", aunada a un incremento marcado de la antipolítica y la consecuente aparición de

[2] La crisis política que vivió Colombia y la crisis de legitimidad que sufrió el ex presidente Samper, prácticamente desde su llegada al poder, fue quizás el caso típico en nuestra región, pero no el único.

[3] Lagos y Zovatto, 1996: 39-43. Véase asimismo los resultados de Latinobarómetro de los años 1995, 1996 y 1997, publicados por Latinobarómetro, Corporación de Estudios de Opinión Pública Latinoamericana, Santiago de Chile.

outsiders.[4] En segundo término, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce, entre otras consecuencias, en un aumento de votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del abstencionismo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Venezuela, Argentina y Costa Rica, para citar algunos de los casos más recientes). Finalmente, un ensanchamiento de la brecha entre los ciudadanos y la política, así como el incremento del cinismo de cara a ésta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema (Zovatto, 1996: 15).

Recapitulando: si bien en principio no debiera haber conexión o relación alguna entre financiamiento y corrupción política, lo cierto es que la financiación de los partidos políticos se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por tres factores: *1)* una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las complejas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión; *2)* una disminución también creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido a que la afiliación de los partidos va decreciendo; y *3)* una ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos.

3. Características formales y reales del financiamiento de la política

Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales —como el grado de fortalecimiento de sus instituciones y una cultura política de mayor o menor tradición democrática—, la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política en América Latina nos permite

[4] Zovatto, 1996: 15. Véase asimismo los artículos de Perelli y Zovatto (1995: xix-xxi) y de Perelli (1995: 163-204).

elaborar un mapeo de las características formales y reales más relevantes de dichos sistemas.

3.1. Características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento predomina en toda la región (salvo en Venezuela)[5] el sistema de financiamiento mixto, es decir, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas (94% de los países).
- La mayoría de los países (94%) cuenta para su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).
- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%), un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (41%), y otro método combinado en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6 por ciento).
- En la mayoría de países (71%) se prevé algún tipo de barreras legales para tener acceso al financiamiento público. Éstas se refieren específicamente a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.

[5] Es importante indicar que, en el caso de Venezuela, la Constitución Política de 1999 prohibió todo tipo de financiamiento público para los partidos políticos. No obstante, la Ley del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997 aún no se ha reformado, ni se ha derogado. Existe en la actualidad una discusión sobre si la Constitución derogaba esa norma legal cuando prohibía el financiamiento público. Quienes consideran la ley como vigente, indican que sí hay algún tipo de financiamiento público indirecto en Venezuela. Por su parte, los que consideran que la prohibición de la Constitución se impone sobre la norma legal, afirman que en Venezuela no hay ningún tipo de financiamiento público. Este documento se ha elaborado tomando como punto de referencia la prohibición existente en la Constitución Política.

- En cuanto al desembolso del financiamiento público, no existe un patrón homogéneo, pues en algunos países (29%) se realiza después de las elecciones (reembolso), en otros en cambio en la etapa previa a las elecciones (6%), y en un tercer grupo de países (53%) el desembolso se divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios.
- La mayor parte de los países establece prohibiciones a algún tipo de contribución privada, predominando las prohibiciones a donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%); a las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y a las contribuciones anónimas (50 por ciento).
- En algunos países se establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos (la única excepción es Uruguay), tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- Finalmente, en la mayor parte de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre las sanciones prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro, (aunque en menor medida) las sanciones administrativas (50%), que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Por su parte, 39% de los países incluye sanciones penales para candidatos y 33% para donantes.

3.2. Características reales

Sin embargo, si deseamos tener una visión integral del sistema de financiamiento político regional, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino que éste debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real, el cual presentamos a continuación.

1) En primer lugar, y en relación con los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos, debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar que existe una tendencia al aumento del gasto, debido a varios factores:

a) El crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes obliga a los primeros a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos. Especialmente la televisión ha adquirido una importancia creciente en las campañas electorales latinoamericanas dado el acceso cada vez mayor de la población a este medio.

b) Ante la idea generalizada de que las elecciones actualmente se ganan o se pierden en la televisión, el modo de hacer campaña en la región se asemeja crecientemente al modelo estadunidense, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para convencer a los electores. Todo ello determina campañas altamente onerosas.

2) En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, en América Latina, al igual que en Europa y Estados Unidos, los partidos han sufrido una disminución significativa de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas, como el narcotráfico, se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas en un buen número de países. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada debido a las hábiles y variadas formas que asume, su influencia puede ser medida sobre la base de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países (Bolivia, Colombia, Panamá y Venezuela, entre otros).

3) En tercer lugar, cabe señalar que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones. Consideramos que —entre otros factores— tanto el presidencialismo como los sistemas de partidos y la cultura política han influido de manera importante en la falta de aplicabilidad de las regulaciones en cuestión. Esta afirmación se funda en:

a) En relación con el sistema de gobierno: como plantea Xiomara Navas Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación de sistemas presiden-ciales con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales (Navas Carbó, 1998: 473).

Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas.

En efecto, la primacía de los comicios presidenciales en estos sistemas, favorece que las contribuciones privadas, ante el interés de los donantes por ganar mayor influencia sobre aquellos que compiten por el poder gubernamental, se conduzcan con frecuencia directamente hacia los candidatos presidenciales o a su círculo más cercano, y no a la estructura partidaria formal.

b) En relación con el sistema de partidos: si bien no podemos hablar de un único sistema de partidos en la región, ya que observamos gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento común a la mayoría: el peso del personalismo (política candidato-céntrica), que dificulta el desarrollo de partidos organizativa, estructural y democráticamente estables.

Esta característica no sólo impacta en el funcionamiento del sistema partidario, sino también cómo se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales, las cuales muchas veces, como acabamos de señalar, se hacen a través del candidato y no del partido, generando serios obstáculos para ejercer un debido control del financiamiento político.

En este escenario, el control y la fiscalización se complican debido a que en la mayor parte de los países las sanciones están consideradas fundamentalmente para los partidos (o en algunos casos para los encargados de las finanzas partidarias) y, en menor medida, de manera individual para los candidatos o colaboradores más cercanos que actúan a título personal.

Asimismo, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales acentúa el destino personal de las contribuciones, a la vez que complica su seguimiento y control.

c) Respecto al sistema electoral: El sistema electoral influye directamente en la estructura y funcionamiento del sistema de partidos políticos y, por ende, en la determinación de las características básicas del sistema de financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, tanto el tipo de sistema electoral como la simultaneidad (o no) de los comicios legislativos y presidenciales, tienen efectos en los requerimientos financieros de los partidos políticos.

En años recientes, la tendencia de la reforma electoral en América Latina ha sido pasar de una fórmula de mayoría simple o relativa (que predominó hasta finales de la década de1970) a un sistema de doble vuelta, con los consiguientes efectos sobre el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales: dos rondas electorales y, por consiguiente, la necesidad de más recursos.

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 11 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales ocurren al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

d) En lo que hace a la cultura política: el grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

La rendición de cuentas por parte de los partidos y la vigilancia de parte de la ciudadanía constituyen hábitos poco arraigados en la cultura política latinoamericana, si bien observamos un progresivo y alentador (aunque aun incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Finalmente, a los factores arriba analizados hay que añadir otros tres aspectos que limitan la vigencia real de los marcos normativos, favorecen la impunidad y traen consigo el riesgo de la captura de la agenda del Estado: *i)* estados de derecho debilitados; *ii)* la "informalidad" presente no sólo en el ámbito de la política sino también de la economía; y *iii)* la concentración de poder económico, incluido el espinoso tema de la propiedad de los medios de comunicación.

4. Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

4.1. Financiamiento público, privado o mixto

Todo sistema de financiamiento debe escoger entre tres escenarios principales: *i)* sólo financiamiento público; *ii)* únicamente financiamiento privado; o *iii)* un sistema mixto, resultado de la combinación de las dos primeras opciones (González-Varas, 1995: 21-23).

En América Latina, en forma similar a muchos regímenes políticos de la Europa continental, se optó por regular el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias (véase el cuadro XXIX.1). Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiamiento, orientada a mitigar la enorme corrupción política generada por la búsqueda insaciable de fondos que le permitan a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.[6]

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina ha sido la convicción de que los partidos políticos desempeñan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

[6] Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la "humillante tarea de pedir dinero", permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase G. Gidlund (1991: 25).

CUADRO XXIX.1. *Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina*

País	*Año*
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Perú	1966 (indirecto) y 2003 (directo)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988 (indirecto) y 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
República Dominicana	1997

El reconocimiento anterior coincide, además, con la naturaleza jurídica que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos pasivos de financiamiento público.[7]

No obstante lo anterior, vale la pena tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiamiento en grandes aportes públicos, como la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir, la dependencia económica crónica de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *statu quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social (Gidlund, 1991: 25). Otro tipo de riesgos que podría generar un

[7] Véase sentencia del Tribunal Constitucional español del 2 de febrero de 1981.

financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca la necesidad de los partidos de tener que acrecentar el volumen de membresías partidistas.

Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema basado fundamentalmente en fondos públicos, es preciso agregar que uno apoyado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) en los partidos y los poderes públicos, frente a la desesperación de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos sin importar muchas veces el carácter de las fuentes. Esta tendencia negativa se fortifica debido a que las pequeñas y regulares cotizaciones de la membresía partidista desempeñan hoy en día un papel menor en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos. De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado que el porvenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como prueba del sano enraizamiento de los partidos en la sociedad dentro de la cual operan, siempre y cuando existan topes a las contribuciones individuales, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías para evitar el abuso y la desigualdad excesiva.

4.1.1. La fórmula predominante en América Latina: el sistema de financiamiento mixto

El examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que la totalidad de sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en esa materia (Brasil, Ecuador y México), otros países en cambio se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas (El Salvador y Uruguay). Vale, sin embargo, anotar que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su escaso control en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran reglamentar más detalladamente la cuestión del financiamiento político.[8]

[8] En Chile se aprobó la Ley 19 884 sobre transparencia y límites al gasto electoral, en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley 28 094 de Partidos Políticos.

En relación con el sistema de financiamiento, la totalidad de los países estudiados, menos uno, Venezuela, cuentan con sistemas mixtos en los que convergen fondos de carácter público y privado, aunque hay diferencias importantes con referencia al tipo de financiamiento predominante. Si bien en algunos casos prevalecen los fondos públicos sobre los privados (México, por ejemplo), en otros países predomina el financiamiento de tipo privado.

Un análisis de las últimas reformas electorales (aprobadas o en proceso) evidencia que no existe una tendencia clara en favor o en contra del financiamiento público. Así, por ejemplo, la última reforma mexicana de 1996 mantuvo el sistema de financiamiento mixto, pero lo hizo pivotar fuertemente sobre lo público (la regulación ha establecido una proporción de 90% público y 10% privado para la totalidad de los partidos, no obstante, dichas fuerzas pueden recibir contribuciones de sus miembros activos, o adicionar a los recursos privados, fondos provenientes de recolectas u otras actividades, sin contar con límites claramente establecidos).[9] En esta misma dirección trató de marchar Colombia, país que agobiado por los escándalos de narcofinanciamiento quiso dar un paso más adelante que México, estableciendo que la totalidad de la financiación de las campañas presidenciales y las del Congreso quedasen a cargo exclusivamente del Estado; sin embargo, la reforma fracasó.[10] En sentido contrario marcha Venezuela, donde a raíz de la Constitución Bolivariana de 1999 se ha prohibido todo tipo de financiamiento público, tanto directo como indirecto. Chile y Perú, por su parte, han aprobado leyes con regulaciones que incorporan el financiamiento público directo, pasando así de un financiamiento público muy reducido y sólo de tipo indirecto a uno más amplio.

Resumiendo, hay un creciente debate regional acerca de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, y viceversa, como un intento

[9] Sin embargo, el "predominio" del financiamiento público establecido por ley podría interpretarse hasta como 50% más un peso de financiamiento público y el resto de financiamiento privado. J. Woldenberg, en aquel tiempo presidente del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Entrevista. México, D.F., 23 de marzo de 2000.

[10] En el caso de Colombia, la propuesta de reforma del gobierno de Andrés Pastrana en materia de financiamiento político promovió el financiamiento total de las campañas a cargo del Estado. El proyecto comentado optó, en materia de fuentes de financiamiento, por la financiación estatal íntegra y excluyente para las campañas presidenciales, aceptando la financiación mixta para las otras elecciones, pero limitando en este último caso los aportes particulares a las personas naturales, las cuales sólo pueden donar dinero o servicio personal voluntario y gratuito.

por garantizar una mayor transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos partidarios, así como para reducir la probabilidad de que los partidos políticos recurran al financiamiento irregular para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Sin embargo, los escándalos de corrupción y la consiguiente pérdida de credibilidad de los partidos políticos han generado en la ciudadanía cierta animadversión en relación con la idea de destinar mayores fondos públicos a las agrupaciones partidarias, ya que por una parte existen dudas respecto al uso adecuado de los recursos y, por la otra, la población demanda una pronta y mayor atención a las prioridades de tipo socioeconómico.

4.1.2. ¿Cuánto de fondos públicos y cuánto de privados?

En nuestra opinión, toda legislación debe buscar un sano equilibrio en materia de financiamiento dirigido a evitar, por un lado, la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado y, por lo tanto, su consiguiente osificación y alejamiento de la sociedad y, por el otro lado, a impedir la influencia excesiva de sujetos o corporaciones sobre los partidos o candidatos a los que apoyan, así como el fenómeno del financiamiento ilegal y del narcofinanciamiento.

Aunque no hay un sistema de financiamiento ideal —pues cada sistema debe responder a las particularidades del ordenamiento político de cada Estado, a su sistema electoral, a la realidad política partidaria y al grado de su cultura política—, nos pronunciamos en favor de la tendencia hoy mayoritaria en América Latina de mantener un sistema de financiamiento mixto, en el que cada país, en función de su situación particular, determine el porcentaje de la fórmula dinero público y privado. El financiamiento público, obviamente no exclusivo, si bien no es un remedio mágico para todos los males, correctamente empleado ha probado ser, en ciertos países, un instrumento positivo para lograr que los partidos abandonen o reduzcan la práctica oficiosa de las comisiones, y hacerlos menos dependientes de personeros corruptos. Pero creemos, asimismo, como bien sugiere Humberto Njaim, que para compensar los efectos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer algún sistema de *matching*, en virtud del cual un porcentaje de la ayuda esté condicionada a que las fuerzas políticas recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo obviamente aquellos fondos que sean resultado de numerosas y pequeñas contribucio-

nes, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero, llegando, incluso, con el fin de desalentar estas últimas, a descartar la posibilidad del *matching* en los casos de aportes económicos elevados (Njaim, 1988: 607).

También nos parece necesario establecer criterios claros que ajusten el monto global del financiamiento público a las realidades económico-financieras de los países, como se hace en Costa Rica, donde se señalan parámetros tales como el comportamiento general de la economía, el crecimiento de la producción y la situación de las finanzas públicas. De lo contrario, en épocas de estrechez, podría suscitarse el descontento de la ciudadanía al evidenciar que las subvenciones a los partidos no sufren los ajustes correspondientes a los del resto de la colectividad. Es recomendable también que el compromiso de financiamiento público lo cumpla seriamente el Estado en los términos establecidos, entre otras cosas para no dar a los partidos pretextos para no cumplir con las normas de financiamiento.

4.2. Los esquemas de financiamiento público en América Latina: directo, indirecto y mixto

El financiamiento estatal a los partidos políticos suele otorgarse mediante tres modalidades principales:

- Financiamiento público directo: mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos.
- Financiamiento público indirecto: a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, etcétera.
- Financiamiento público mixto: incluye los dos tipos de apoyo mencionados.

En América Latina hay dos categorías principales de países en relación con el tipo de financiamiento público. En primer lugar, la mayoría de los estudiados (17) dispone de un sistema de financiamiento público mixto (directo e indirecto): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En segundo lugar, tenemos a Venezuela, país que, como hemos visto, no cuenta con financiamiento público directo ni indirecto (véase el cuadro XXIX.2).

CUADRO XXIX. 2. *Financiamiento público en América Latina*

País	*Financiamiento público directo*	*Financiamiento público indirecto*
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	No

4.2.1. El financiamiento público directo

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

a) La subvención de los gastos de la campaña electoral.
b) La operación permanente de los partidos políticos.
c) La investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos.

La tendencia mayoritaria en las últimas reformas y proyectos de reforma en discusión se dirige al financiamiento tanto de gastos de campañas electorales como de gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos políticos. Dentro de los países que poseen financiamiento público directo, 10 de ellos consideran el uso de los fondos públicos directos tanto con fines electorales como de operación permanente de los partidos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana). Por su parte, seis estados limitan el uso del financiamiento público directo únicamente a la campaña electoral

(Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Uruguay). El único país de la región que prevé el uso de fondos públicos para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos es Perú, a partir de la reciente legislación aprobada en 2003 (véase el cuadro XXIX. 3).

Otra tendencia importante en la región, la cual vemos como muy positiva, es hacia la introducción del financiamiento público para la investigación, el desarrollo institucional de agrupaciones partidarias y realización de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú. El establecimiento de esta modalidad es trascendental para el fortalecimiento democrático de los partidos y para asegurar el funcionamiento permanente de los mismos, a través de incentivos que les permitan trascender las características de meras maquinarias electorales.

1) Las condiciones de elegibilidad. En algunos países la legislación establece una barrera legal, es decir, se fija un umbral mínimo porcentual de votos sobre el total emitido, o bien un mínimo de representantes parlamentarios, para que un partido tenga derecho a recibir financiamiento público. De los 17 países cuya legislación prevé el financiamiento público directo para los partidos, 11 (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana) cuentan con algún tipo de barrera legal (véase el cuadro XXIX.4).

Aparte del grupo de países que disponen de algún tipo de barrera legal, existe una categoría de países (Argentina, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay) en los que la única condición de elegibilidad para recibir el financiamiento público es que las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales se encuentren debidamente organizadas y registradas, con total independencia de la votación que hayan obtenido u obtengan.

Volviendo a los países que establecen algún tipo de barrera, varios definen como condición para recibir el financiamiento estatal un porcentaje mínimo de votos que oscila en la mayoría de los casos entre 2 y 5% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales o en las legislativas (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana). En el caso de Honduras, se establece como requisito haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en la planilla más votada en la elección anterior. En Ecuador, por su parte, se requiere haber recibido al menos el cociente de 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales (véase el cuadro XXIX.4).

CUADRO XXIX.3. *Actividades objeto de financiamiento público directo*

País	*Electoral y partidario*	*Sólo electoral*	*Sólo partidario*	*Investigación y fortalecimiento*
Argentina	Sí	No	No	Sí
Bolivia	No	Sí	No	Sí
Brasil	Sí	No	No	Sí
Colombia	Sí	No	No	Sí
Costa Rica	Sí [a]	No	No	No
Chile	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	No	No	No
El Salvador	No	Sí	No	No
Guatemala	Sí [b]	No	No	No [b]
Honduras	No	Sí	No	No
México	Sí	No	No	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No	Sí
Paraguay	Sí	No	No	No
Perú	No	No	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No
Uruguay	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No

[a] Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y elección.

[b] La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso a discrecional.

2) Los criterios de asignación. Los métodos de cálculo para la asignación del financiamiento público directo en América Latina son de tres tipos: *a)* en primer lugar la fórmula que se rige por la fuerza electoral, es decir, por el número de votos obtenidos por los partidos en las elecciones nacionales generales o en las elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales; *b)* en segundo lugar, una fórmula mixta que combina la distribución de los fondos por partes iguales entre todos los partidos y la fuerza electoral; *c)* por último, una fórmula mixta en la que una parte del financiamiento se otorga de acuerdo con la fuerza electoral, y la otra de acuerdo con la fuerza parlamentaria.

CUADRO XXIX.4. *Financiamiento público directo para campaña electoral: condiciones para acceder al financiamiento y barrera legal*

País	*Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal*	*Criterio de asignación*
Argentina	Partidos reconocidos que hayan oficializado candidaturas nacionales sobre el tramo igualitario (30%) y partidos que hayan participado en la última elección de diputados nacionales para la porción proporcional (70%). No se fija umbral.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Bolivia	Partidos que hayan obtenido un mínimo de 3% del total de votos válidos en ámbito nacional en la elección general precedente (o municipal según corresponda).	Por fuerza electoral
Brasil	Para la acreditación básica: partidos registrados ante la Justicia Electoral. Para el financiamiento proporcional son elegibles los partidos que hayan obtenido 5% en las últimas elecciones, distribuido entre varios estados (5% de los votos válidos en la última elección de la Cámara de Diputados. Estos votos deben estar distribuidos en un tercio de los estados, como mínimo, con 2% de los votos válidos en cada estado.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Colombia	5% del total de votos válidos para elecciones uninominales. Para la reposición de gastos de las elecciones plurinominales (parlamentarias y otras), los partidos deben alcanzar por lo menos un tercio de los votos obtenidos por la lista que obtenga escaños con el menor de los residuos.	Por fuerza electoral
Costa Rica	Partidos que obtengan al menos 4% de los sufragios válidos a escala nacional o partidos inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la respectiva provincia o elijan por lo menos un diputado.	Por fuerza electoral
Chile	No se fija umbral.	Por fuerza electoral
Ecuador	Partidos que hayan recibido al menos el cociente de 0.04 de los votos en elecciones pluripersonales nacionales.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
El Salvador	Tener la calidad de contendiente, para lo cual se requiere el registro y personalidad jurídica vigente. No se fija umbral.	Por fuerza electoral
Guatemala	Partidos que obtengan al menos 4% del total de votos válidos emitidos en las elecciones generales. El cálculo se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección de presidente y vicepresidente de la República. Por fuerza electoral	Por fuerza electoral
Honduras	Haber obtenido un mínimo de 10 000 votos en la planilla más votada (presidente, Congreso Nacional, corporaciones municipales) en la elección anterior.	Por fuerza electoral
México	2% del total de votos válidos emitidos en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República. Para los partidos nuevos, constituidos después de una elección, tener el registro legal.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Nicaragua	Obtener al menos 4% del total de votos válidos en las elecciones nacionales.	Por fuerza electoral

CUADRO XXIX. 4. *Financiamiento público directo... (conclusión)*

País	*Condiciones de acceso al financiamiento y barrera legal*	*Criterio de asignación*
Panamá	4% de los votos válidos de cualquiera de las tres elecciones: Para presidente, legisladores y corregidores.[b] Los candidatos independientes necesitan haber alcanzado el número de adherentes necesarios para su postulación, para ser candidatos y acceder al subsidio.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
Paraguay	Estar debidamente constituidos, organizados y funcionando, y estar al día en la presentación de cuentas ante la justicia electoral. No se fija umbral.	Mixto (por fuerza electoral/ representación parlamentaria
Perú[a]	Obtener representación en el Congreso.	Mixto (por fuerza electoral/ equidad)
República Dominicana	Estar legalmente reconocidos y mantener este reconocimiento mediante la obtención de un mínimo de 2% de los votos válidos en las últimas elecciones presidenciales, o tener representación en el Congreso o la sala capitular.	Mixto (por fuerza electoral/ por igual)
Uruguay	—	Por fuerza electoral
Venezuela	—	—

[a] En Perú no hay financiamiento para campañas. Los datos que se presentan se refieren a la barrera legal y el criterio de asignación del financiamiento con fines partidarios.
[b] Miembros de los consejos municipales.

Como se observa en el cuadro XXIX.4, en América Latina, aunque con una diferencia mínima, predomina el criterio de distribución proporcional a la fuerza electoral de cada partido (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); seguido por las fórmulas mixtas (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), donde un porcentaje se reparte por igual entre todos los partidos políticos y, el otro, proporcionalmente a la fuerza electoral o donde una parte se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral y la otra de acuerdo con la representación parlamentaria (caso de Paraguay).

La opción distributiva según la fuerza electoral por lo general tiende a ser considerada como una pauta de reparto más justa que aquella que se hace según la fuerza parlamentaria, ya que al no establecer como requisito la obtención de escaños se permite a un mayor número de partidos acceder a la ayuda estatal. Sin embargo, si se exige (*a priori* o *a posteriori*) un porcentaje mínimo de votos, se altera su carácter comparativamente más

justo o equitativo, ya que —al igual que en el caso de la distribución según la fuerza parlamentaria— se excluye del reparto a los partidos de débil votación, y en algunos casos se limita la participación de nuevas agrupaciones partidarias. De los países que cuentan con una modalidad de distribución por fuerza electoral, seis establecen como límite para la obtención de la contribución estatal un mínimo de sufragios (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

3) El momento del desembolso. El momento establecido en cada país para otorgar el financiamiento público a los partidos no sólo conduce a propiciar o restringir la participación electoral de ciertos partidos, sino que además genera consecuencias de importancia en cuanto al grado de libertad o dependencia de los partidos frente al dinero (Navas, 1998: 463).

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza una vez celebradas las elecciones, desfavorece a los partidos de reciente creación, con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma, este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que contabilicen en forma detallada y transparente sus ingresos de origen privado y sus costos reales propagandísticos. Además, sirve de incentivo para que los partidos adquieran la costumbre de llevar una contabilidad permanente y detallada sobre los subsidios estatales y sobre los gastos que con estos fondos fueron cubiertos.

Un análisis comparado de la legislación electoral permite identificar diversos momentos de entrega de los fondos en la región. Un primer grupo de cinco países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay) cuenta con un sistema de reposición posterior a la elección y, por ende, el cálculo se hace con base en los resultados electorales alcanzados en la elección inmediata anterior (véase el cuadro XXIX.5).

Un segundo grupo de países (Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) distribuye una parte del total de los fondos previo a las elecciones y otra después de los comicios. En algunos de estos casos se establece la distribución fundamentalmente después de la elección; no obstante, existe la posibilidad de que los partidos reciban un adelanto del total.

En un tercer grupo se ubica Argentina, que cuenta con un sistema de subvención previa, la cual se entrega a los partidos antes de los comicios y

se calcula con base en la votación anterior.[11] Cuando no se prevé un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, lo que sí ocurre en algunos países (Argentina, Honduras, México, Panamá), se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a las fuerzas políticas que participan por primera vez.

El cuarto grupo (Brasil y México) es aquel en que se establecen modalidades *ad hoc*. Así, por ejemplo, en Brasil, el Tesoro Nacional entrega mensualmente los duodécimos del fondo partidario a la cuenta de los partidos en el Banco de Brasil. En México, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene provisión expresa sobre la distribución mensual del financiamiento público directo para la campaña electoral, como sí lo hace en el caso de gastos ordinarios de operación.

4.2.2. El financiamiento público indirecto

Como planteamos anteriormente, el financiamiento público a los partidos políticos en la región no se reduce a los subsidios en dinero, bonos o créditos. Existen diversos tipos de apoyo indirecto y de beneficios en especie a los cuales tienen derecho dichas agrupaciones partidarias.

En casi la totalidad de los países de América Latina se considera el financiamiento indirecto como un apoyo estatal complementario mediante servicios, infraestructura, incentivos y apoyo en especie para las actividades partidarias. Por el carácter propio de las campañas políticas actuales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión de los mensajes políticos por todos los rincones del país, así como por la importancia cada vez mayor de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con las comunidades, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto es el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados (véase el cuadro XXIX.6).

[11] La Ley 23.298, vigente hasta el 10 de octubre de 2002, no establecía expresamente el momento del desembolso, pero su espíritu era que debía hacerse efectivo con anterioridad al acto electoral (así lo reconocieron, por otra parte, los decretos reglamentarios). La Ley 25.600, en cambio, dispone expresamente que el aporte "deberá hacerse efectivo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha límite para la oficialización de candidaturas" (art. 29), o sea, previamente a los comicios.

CUADRO XXIX.5. *Momento del desembolso del aporte público directo con fines electorales*

País	*Previo*	*Posterior*	*Previo y posterior*	*Facilidades para nuevos partidos*	*Otros (financiamiento permanente)*
Argentina	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	No	No	Sí	No	No [a]
Brasil	No	No	No	No	Sí
Colombia	No	Sí	No	Sí	Sí
Costa Rica	No	Sí	No	No	No
Chile	No	No	Sí	Sí	No
Ecuador	No	Sí	No	No	Sí
El Salvador	No	No	Sí	No	No
Guatemala	No	No	Sí	No	Sí
Honduras	No	No	Sí	Sí	No
México	No	No	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	Sí	No	No	No
Panamá	No	No	Sí	Sí	Sí
Paraguay	No	Sí	No	No	Sí
Perú	No	No	No	No	Sí
República Dominicana	No	No	Sí	No	Sí
Uruguay	No	No	Sí	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

[a] En periodos no electorales, se brinda un financiamiento a los partidos para educación ciudadana y difusión de programas.

El financiamiento público indirecto incluye además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, como:

a) Beneficios tributarios.
b) Transporte.
c) Apoyo para la divulgación (imprenta, tarifas postales preferenciales o exención de las mismas, etcétera).
d) Subvenciones para grupos parlamentarios.
e) Incentivos para la participación electoral.
f) Otros (uso gratuito de inmuebles e infraestructura del Estado).

CUADRO XXIX.6. *Rubros del financiamiento público indirecto*

País	*Acceso gratuito a los medios públicos o privados*	*Exención impuestos/ exoneraciones*	*Incentivos para divulgación/ distribución de publicaciones*	*Uso de edificios públicos para actividades políticas*	*Transporte*
Argentina	Sí	Sí	No	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No	No
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	No	Sí	No	Sí
Costa Rica	No	No	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No
Ecuador	No	Sí	No	No	No
El Salvador	Sí[a]	No	No	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Sí	No	No
Honduras	No	Sí	Sí	No	No[b]
México	Sí	Sí	Sí	Sí[c]	No
Nicaragua	No	Sí	No	No	No
Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	No	No	No
Perú	Sí	Sí	No	No	No
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No
Venezuela	No	No	No	No	No

[a] En los medios de comunicación del Estado, pero en la práctica no se da.
[b] En Honduras se da financiamiento para el transporte, pero en forma directa.
[c] Previo permiso.

En América Latina no existe un sólo patrón de financiamiento público indirecto. Una de las modalidades de apoyo estatal indirecto más importante en la región son los beneficios tributarios asignados a los partidos políticos (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). Entre ellos aparecen exoneraciones para la importación de vehículos, equipo para la campaña electoral o funcionamiento ordinario de los partidos; en otros, se establecen exoneraciones a las asignaciones testamentarias, al patrimonio de los partidos o a las actividades económicas de dichas agrupaciones. En algunos países se prevén, además, reducciones fiscales a las donaciones o aportes realizados a los partidos.

Existe también una tendencia a facilitar a los partidos políticos el uso gratuito de los inmuebles del Estado para reuniones, convenciones, etc. (Brasil, Costa Rica, México, Panamá). Otra tendencia es el apoyo a la divulgación partidaria, posibilitando el envío postal preferencial o gratuito de la correspondencia durante la campaña electoral, o específicamente para la correspondencia dirigida a los órganos electorales (Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Una de las formas más comunes de financiamiento público indirecto lo constituyen las facilidades para el acceso de los partidos a los medios de comunicación (véase el cuadro XXIX.7). En este campo, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión hay cinco modalidades principales: *a)* franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; *b)* sistema mixto, donde existe acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, como ocurre en Argentina; *c)* acceso plural y permanente, gratuito o pagado, pero con límite tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; *d)* acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y *e)* acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica, Ecuador y Bolivia.

La mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión pública y por lo general limitado al periodo de la campaña electoral. De los 18 países estudiados, en 13 el Estado ofrece acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador,[12] Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), prevaleciendo empero el acceso gratuito a los medios estatales.

Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita. En el resto de los países existe acceso pagado a la televi-

[12] En el caso salvadoreño no se aplica en la práctica.

CUADRO XXIX.7. *Acceso a los medios de comunicación en América Latina*

País	*Prohibición de propaganda en los medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos y espacios*
Argentina	No	Sí	Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. En medios públicos y privados.
Bolivia	No	Sí	Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. Sólo en medios públicos.
Brasil	Sí (radio y televisión)	Sí	Un tercio por igual entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, dos tercios dividido proporcionalmente entre número de representantes de cada partido ante Cámara de Diputados. En medios públicos y privados.
Colombia	No	Sí	Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). Medios públicos y privados.
Costa Rica	No	No	—
Chile	Sí[a]	Sí	Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. En televisión pública y privada.
Ecuador	No	No	—
El Salvador	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
Guatemala	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante procesos electorales).

[a] Es factible contratar propaganda en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.

CUADRO XXIX.7. *Acceso a los medios de comunicación... (conclusión)*

País	*Prohibición de propaganda en los medios*	*Acceso gratuito a los medios*	*Fórmula de distribución de tiempos y espacios*
Honduras	No	No	—
México	No	Sí	En periodo electoral, 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá a cada partido de nuevo registro sin representación en las cámaras del Congreso de la Unión 4% del total. En medios públicos y privados.
Nicaragua	No	No	—
Panamá	No	Sí	Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. Sólo en medios estatales.
Paraguay	No	Sí	Por igual entre partidos. En medios públicos y privados.
Perú	No	Sí	La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.
República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual a 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.
Venezuela	No	No	—

sión, distinguiéndose dos grupos principales de regulaciones: con límite o sin límite. Por su parte, la radio tiene en la mayoría de los países un régimen similar al de la televisión. En cuanto a la prensa escrita, en todos los países se garantiza el acceso pagado a la misma, prevaleciendo la fórmula que autoriza la publicación de propaganda electoral sin límite.

La modalidad mayoritaria en la región, como ya se dijo, es la que otorga acceso gratuito a los medios de carácter estatal, fundamentalmente la radio y la televisión, seguida por aquella que brinda acceso gratuito a los medios de comunicación privados y públicos. Las otras dos categorías, la de los espacios adquiridos por el Estado y la que ofrece dentro del financiamiento público directo fondos para la propaganda en los medios, son menos comunes.[13]

Otra de las tendencias en la región es a otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México y Perú los únicos países donde la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente.

4.2.3. El financiamiento privado

Existen cinco modalidades principales de financiamiento privado: *a)* membresías de los afiliados; *b)* donaciones individuales; *c)* donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); *d)* créditos, y *e)* actividades del partido que generan algún tipo de utilidad.

El término "contribución" puede referirse a diferentes tipos de donación (o donante): *i)* una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato, y *ii)* una donación más grande realizada por individuos, por una corporación, o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor acceso a los decisores y obtener favores específicos, como contratos públicos, licencias u otros. Esta diversidad de modalidades e intencionalidades tras los aportes, plantea la necesidad de establecer la

[13] México es uno de los casos donde el total del tiempo que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y canales de televisión se distribuye entre todos los partidos. Además, el Instituto Federal Electoral compra espacios a los medios de comunicación para ser distribuidos entre los partidos.

diferencia entre contribuciones que son reflejo de una simple "participación en el financiamiento de los partidos", de aquellas que persiguen la "compra de acceso o influencia" (Nassmacher 1993: 253). La introducción de límites y prohibiciones tiene como objetivo fundamental disminuir o eliminar estas últimas.

1) Prohibiciones y límites a las contribuciones privadas. En América Latina, la enorme corrupción ligada a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado.

La mayor parte de los países de la región prevé dentro de sus legislaciones electorales algún tipo de prohibición a los aportes o contribuciones privadas a los partidos. De los 18 países estudiados, 14 incluyen prohibiciones diversas (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Por su parte, Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay no presentan ningún tipo de prohibición (véase el cuadro XXIX.8).

Entre los 14 países con prohibiciones, se presentan varias tendencias. La mayoría (72%) establece sanciones a donativos originarios de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. Otra de las prohibiciones comunes (50% de los países) atañe a algún tipo de contribución de contratistas del Estado (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela).

Asimismo, nueve países (50%) prevén prohibiciones respecto de las contribuciones anónimas, exceptuando aquellas realizadas a través de colectas populares (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela). Es importante destacar que, en algunos países, a pesar de no haber una prohibición expresa sobre las donaciones anónimas, la normativa obliga a los partidos políticos a justificar el origen de todos los fondos recibidos, por lo que, en la práctica, opera una prohibición. Tal es el caso de Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay. La incorporación de este tipo de prohibiciones es en parte resultado de la necesidad de responder a la presencia de fondos provenientes de actividades ilegales, fundamentalmente del narcotráfico, en la actividad político-partidaria de la región.

CUADRO XXIX.8. *Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina*

País	*Extranjeras*	*Organizaciones políticas y sociales*	*Personas jurídicas*	*Contratistas del Estado*	*Anónimas*
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí [a]	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí
Colombia	No	No	No	No	No [b]
Costa Rica	Sí[c]	No	No	No	No [d]
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No [e]
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No [f]	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No [g]
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No [h]
Perú	Sí	No	No	No	No [i]
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

[a] Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras, si es para asistencia técnica y capacitación.

[b] No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

[c] Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

[d] No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

[e] Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

[f] No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

[g] No hay prohibición expresa, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

[h] No hay prohibición expresamente, sin embargo la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto, en la práctica opera una prohibición.

[i] No regulado expresamente. Sin embargo, se permiten los aportes provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 UIT anuales.

Paralelamente, y con el fin de evitar, por una parte, grandes desequilibrios o asimetrías entre las arcas de los partidos y de disminuir, por otra, la magnitud de las contribuciones "plutocráticas" y la consiguiente influencia de los *fat cats* o de instituciones y grupos de interés en las instituciones y políticas públicas, se evidencia en América Latina una tendencia hacia la introducción de límites y topes a las contribuciones privadas.

En efecto, en algunos países los límites se orientan a poner un tope o condicionamientos a las contribuciones individuales, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú (véase el cuadro XXIX.9). Finalmente, se prevén topes a los aportes provenientes de los candidatos a elección popular, como es el caso de Colombia, donde ningún candidato podrá sobrepasar el límite establecido por el Consejo Nacional Electoral.

De igual forma, en algunos países, como Chile y México, se consideran además determinados requisitos para efectuar donaciones específicas. En Chile, por ejemplo, se establece que las donaciones que superen un monto determinado deberán contar con una autorización judicial para efectuarse. En otros países, como es el caso de México, las contribuciones en dinero deberán realizarse mediante recibos foliados con los datos del donante y las aportaciones en especie deberán efectuarse mediante un contrato de conformidad con las disposiciones legales.

2) Algunas dificultades para la implementación de los límites y prohibiciones a las contribuciones privadas. A pesar de sus beneficios, la introducción de límites puede generar efectos colaterales que es preciso conocer con el fin de reflexionar acerca de las posibles medidas preventivas (Sabato, 1991: 21-23):

a) Las agrupaciones o individuos que poseen algún tipo de prohibición o límite para participar directamente en el financiamiento de los partidos, por lo general tienden a buscar mecanismos para evadir esas barreras apoyando a los partidos y candidatos a través de algún tipo de financiamiento indirecto o de gastos independientes, los cuales son difíciles de detectar por los órganos de control o por los otros partidos.

b) Los límites generalmente producen mecanismos y prácticas contables "patológicamente creativas" que permiten hacer dichos límites menos eficaces.

c) Los límites dirigidos a disminuir la influencia de intereses específicos sobre las decisiones gubernamentales pueden conducir a incrementar la influencia de nuevos intereses a expensas de los otros, lo cual impide garantizar una mayor independencia de los poderes públicos en la definición e implementación de sus políticas.

Por todo ello, y si bien estamos de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones privadas, reconocemos empero la dificultad de llevar

Cuadro XXIX.9. *Límites al monto de las contribuciones privadas en América Latina*

País	*Límites al monto de las contribuciones*	*Máximo permitido*
Argentina	Sí	Personas jurídicas: no más de 1% del monto de los gastos permitidos por partido. Personas físicas: el límite es de 0.5% del total de gastos permitidos.
Bolivia	Sí	10% del presupuesto anual de la organización política.
Brasil	Sí	Las contribuciones no pueden superar 10% de los ingresos anuales de las personas físicas o 2% de la facturación bruta de las personas jurídicas.
Colombia	No	—
Costa Rica	Sí	Contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales: 45 veces el salario mínimo mensual por año.
Chile	Sí	Los límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y para las públicas se fijan en unidades de fomento.
Ecuador	Sí	La contribución de las personas jurídicas nacionales no podrá exceder de 10% del monto máximo del gasto electoral autorizado para cada dignidad.
El Salvador	No	—
Guatemala	Sí	Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen 10% del límite de gasto de campaña.
Honduras	No	—
México	Sí	El total de donaciones anuales por parte de simpatizantes para un partido no debe exceder de 10% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos por concepto de gastos ordinarios. Las aportaciones de dinero provenientes de personas físicas o morales facultadas tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado a

Cuadro XXIX.9. *Límites a las contribuciones... (conclusión)*

País	*Límites al monto de las contribuciones*	*Máximo permitido*
		todos los partidos para las actividades ordinarias permanentes.
Nicaragua	No	—
Panamá	No	—
Paraguay	Sí	5 000 salarios mínimos diarios, ya sea de personas físicas o jurídicas.
Perú	Sí	Personas naturales o jurídicas 60 UIT anuales.
República Dominicana	No	—
Uruguay	No	—
Venezuela	No	—

a cabo un control efectivo en la práctica, pues en América Latina gran parte del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido.

De ahí que sin descartar esta medida, y siguiendo la experiencia positiva lograda en otros países, seamos de la idea de que se debe dar una amplia publicidad a las mismas.[14] En efecto, la publicidad una vez requerida genera obligatoriamente mecanismos que la refuerzan: por lo pronto, cada contendiente está interesado en conocer cómo se financia su rival y en atacar las irregularidades que cometa. Además, el examen crítico por parte de los ciudadanos permite develar los trucos utilizados para violar y disimular las infracciones a los controles sobre el financiamiento. Obliga, asimismo, a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales, y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral democrático.

Vemos saludable, asimismo, la tendencia también presente en varios países de la región de prohibir los aportes de personas jurídicas, las con-

[14] Alemania es un buen ejemplo de los efectos positivos que se pueden alcanzar vía la publicidad.

tribuciones anónimas, así como todo tipo de aportaciones provenientes del extranjero. Cabe destacar, respecto de estas últimas, la prohibición incluso de aquellas donaciones orientadas a apoyar las actividades de formación, capacitación y educación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que abren un portillo peligroso que obstaculiza el ejercicio de un control adecuado sobre el destino último de las mismas.[15] Son de notar, sin embargo, las dificultades para aplicar estas disposiciones en el contexto de la actual globalización (Njaim, 1997: 85).

5. Mecanismos e instituciones de control

5.1. La rendición de cuentas de los partidos políticos

Una de las razones más importantes para regular el financiamiento de los partidos y las campañas electorales, usualmente relacionada con las opciones de "autonomía" y "transparencia", es el empoderamiento de los votantes. Se argumenta, en este sentido, que al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos, se posibilita al elector tomar una decisión informada el día de las elecciones. De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre partidos y candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información se tornan, en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar —o al menos reducir— los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito.

Como bien lo señala Ferreira, el desafío en esta materia pasa entonces por crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, a la vez que estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas y a las expectativas de la ciudadanía (Ferreira Rubio, 2004).

[15] En Costa Rica el Tribunal Supremo Electoral ha venido advirtiendo acerca del peligro que entraña esta modalidad y aboga, consecuentemente, en favor de prohibir toda contribución externa aún en los casos en que se tratare de financiar actividades de capacitación, por la dificultad que existe para evitar que estas contribuciones terminen desviándose hacia otros objetivos.

El análisis de las características de la región en relación con esta cuestión, evidencia que la mayor parte de los países latinoamericanos (89%) ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, con excepción de El Salvador y Uruguay.

Elementos fundamentales para el ejercicio de una eficiente rendición de cuentas son (Ferreira Rubio, 2004): la relevancia de la información, los sujetos responsables de la rendición, la oportunidad de su presentación, la uniformidad de los datos aportados y la facilidad de acceso a la información, y la capacidad de los órganos de control.

Un mapeo comparado de los 18 países latinoamericanos sobre estos elementos permite señalar:

a) Si bien la rendición de cuentas se encuentra, en algunos países, dirigida fundamentalmente a responder por el buen manejo y destino de los fondos provenientes del Estado, en América Latina hay una tendencia al establecimiento de procedimientos que incluyen tanto la rendición de cuentas relativa a las subvenciones públicas como a los ingresos de carácter privado y a los movimientos financieros de los partidos realizados sobre la base de tales contribuciones, siendo Guatemala el único país en que la rendición de cuentas está ligada estrictamente al financiamiento público. En los países restantes deben hacerse públicos o someterse a consideración del órgano de control los movimientos financieros realizados tanto con fondos públicos como privados.

b) Aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en América Latina, en casi todos los casos (89%), la tarea de la rendición recae fundamentalmente en los partidos políticos, siendo pocos los países en los que la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Este comportamiento claramente se mueve en contra del objetivo de transparencia. De igual modo es importante indicar que no basta con registrar los ingresos del partido o candidato: las rendiciones de cuentas deben reflejar también, y de manera detallada, todos sus gastos a fin de establecer la relación entre ingresos y egresos y medir el nivel de transparencia en el manejo de las cuentas.

c) No es muy común en la región que los funcionarios electos (o que hayan asumido su cargo) sean removidos de su puesto en caso de que la información sobre rendición de cuentas demuestre algún tipo de transgresión a las normas que rigen el financiamiento de los partidos y las cam-

pañas. Además del volumen de información que genera la rendición de cuentas, en todos los países de la región los procedimientos de este tipo se llevan a cabo una vez realizadas las elecciones. Lo anterior hace imposible la detección de operaciones irregulares que puedan ser sancionadas no sólo judicialmente, sino también a través del voto popular.

d) Los órganos encargados del control y auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura y el presupuesto para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos son integrados con criterios partidarios, por lo que difícilmente cuentan con la independencia de criterio necesaria para ejercer la labor de control (Ferreira Rubio, 2004).

Por todo ello, es imperativo avanzar hacia el diseño de mecanismos que faciliten una rendición de cuentas clara y detallada, que establezcan responsabilidades de todos los involucrados en el manejo de las finanzas y que permitan la verificación y control de la información. Asimismo, es prioritario contar con instituciones que ejerzan una verdadera fiscalización sobre el uso del dinero en la política. No tiene sentido, por ejemplo, requerir un alto volumen de información, si no se cuenta con los instrumentos y recursos para procesarla adecuada y oportunamente.

El cuadro XXIX.10 refleja el estado de la situación en el tema de la rendición de cuentas en los países en estudio.

5.2. Divulgación

El control del financiamiento de los partidos en la región se reduce por lo general a la fiscalización realizada por las instituciones del Estado. En la mayor parte de los países, los ciudadanos tienen poco conocimiento de la procedencia de las contribuciones otorgadas a los partidos y de la forma en que las fuerzas políticas manejan sus fondos.

Si bien en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente de poca circulación. En nueve de los 18 países estudiados existe algún tipo de disposición al respecto (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú).

La publicación en los diarios oficiales no produce mayores efectos en términos de control, dado que la información de los ingresos y gastos de

CUADRO XXIX.10. *Financiamiento de la política: rendición de cuentas*

País	*Contenido de rendición*		*Sujeto obligado a rendir cuentas*			*Cuándo se rinde cuentas*	
	Aportes	*Gastos*	*Partidos*	*Candidatos*	*Otros*	*Antes elección*	*Después elección*
Argentina	X	X	X		Ministerio del Interior	X	X
Bolivia	X	X	X				X
Brasil	X	X	X	X		X [a]	X
Chile	X	X	X	X			X
Colombia	X	X	X	X	ONG que recaudan fondos para los partidos		X
Costa Rica	X	X [b]	X			X	X
Ecuador	X	X	X		ONG facultadas Tribunal Electoral		X
El Salvador [c]	—	—	—	—	—	—	—
Guatemala		X [d]	X [d]				X
Honduras	X	X	X				X
México	X	X	X		IFE		X
Nicaragua	X	X	X			X [e]	X
Panamá	X [e]	X [f]	X	X			X
Paraguay	X	X	X	X	Movimientos políticos		X
Perú	X	X	X				X [g]
República Dominicana	X	X	X				X
Uruguay [c]	—	—	—	—	—	—	—
Venezuela	X		X	X			X

[a] Al momento de inscribir la candidatura se presenta un presupuesto de lo que se estima gastar. Además se deben presentar balances mensuales en los cuatro meses anteriores a la elección.

[b] Sólo los gastos reembolsables por el Estado.

[c] No hay obligación de rendir cuentas.

[d] Sólo fondos públicos.

[e] Voluntario para los partidos.

[f] Contribuciones privadas.

[g] Sólo los gastos subsidiables por el Estado.

[h] Presentación anual sea o no año electoral.

FUENTE: Ferreira Rubio, 2004.

los partidos no llega todavía a la mayoría de la población. Por lo tanto, se impone en la región la necesidad de buscar nuevos mecanismos para que los partidos y candidatos hagan públicos y transparentes sus movimientos financieros, la forma en que administran sus recursos, así como el origen o destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian sus actividades. Informar a la población acerca de quiénes contribuyen a la causa electoral o permanente de los partidos resulta trascendental para verificar la coherencia del discurso de los candidatos y la sinceridad de la postura de los partidos en relación con determinados temas. Sólo con este tipo de información, los electores estarán en capacidad de emitir un "voto informado" (Ferreira Rubio, 1998, cit. en Zovatto, 2003: 73). Ése es en síntesis el principal objetivo de la rendición de cuentas y su correspondiente publicación: "posibilitar que cualquier persona pueda plantear sus inquietudes sobre el financiamiento político para el debate público, o para incitar a los partidos políticos y candidatos a que utilicen sus recursos sin generar controversias. El ciudadano elector está llamado a actuar como árbitro en casos de mal manejo financiero" (Nassmacher, 1993: 258).

Aunque en América Latina se han producido avances en cuanto a la rendición de cuentas, aún resta mucho por andar en el terreno de la divulgación. Adicionalmente, en pocos países se ha adoptado legislación para regular el cabildeo. Así tenemos como asignatura pendiente, no sólo el establecimiento de normativas que incorporen la obligación de divulgar en aquellos países que no lo consideran, sino también la búsqueda de la simplificación de los mecanismos de acceso a la información (fomentar el uso de internet para la divulgación de la información, por ejemplo), y con especial énfasis la eliminación de las normas que prohíben la difusión o protegen el anonimato.

En suma, pese a los avances, todavía existe en la región una gran distancia entre la retórica y la práctica. De ahí la importancia de implantar reglas claras, pero al mismo tiempo de fortalecer los órganos de control y el régimen de sanciones que coadyuven al cumplimiento de las mismas. Otras medidas para mejorar la transparencia son: exigir una contabilidad más detallada e informes de mejor calidad técnica, desarrollar las capacidades de los órganos de control, fortalecer la aplicación de las leyes, apoyar a los partidos y líderes políticos que están a favor de este objetivo y favorecer el intercambio de experiencias comparadas.[16]

[16] Consúltese G. Ward en el *Informe global sobre corrupción* de Transparencia Internacional: www.transparency.org.

5.3. Órganos de control

En general la legislación electoral de todos los países de la región, con excepción de Uruguay, establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. En la mayor parte de los casos (11) la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae exclusivamente sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). En una segunda categoría se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (El Salvador).[17] En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabilizan de dicha labor (Costa Rica, Nicaragua,[18] Panamá y República Dominicana), aunque en Panamá interviene la Contraloría solamente en relación con el aporte estatal. Finalmente, está el caso de Argentina, que no puede ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales (véase el cuadro XXIX.11).

Contar con una autoridad independiente y profesional capaz de controlar eficazmente el uso del dinero en la política es clave para fortalecer la necesaria transparencia en materia de financiamiento político, por ello apoyamos la tendencia prevaleciente en nuestra región de adjudicar esta responsabilidad a órganos electorales. Sin embargo, vale la pena hacer dos advertencias. La primera, la importancia de fortalecer las competencias y los recursos —económicos, técnicos, humanos— de estos órganos, en especial las facultades para la revisión de los informes que deben presentar los partidos, a la vez que sus capacidades para investigar el origen y destino de los recursos financieros de las organizaciones políticas. La segunda, la posibilidad de instaurar otro tipo de órganos de control en aquellos países donde la integración de los organismos electorales esté excesivamente partidizada.

Otra tendencia vigente en un considerable número de países de la región pasa por el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, con el objetivo de lograr un control idóneo tanto de los ingresos

[17] En El Salvador la legislación asigna a la Corte de Cuentas la revisión de la liquidación de cuentas de los partidos, en la práctica la tarea es efectuada por el Ministerio de Hacienda.

[18] En Nicaragua también interviene el Ministerio de Hacienda y Crédito y una Procuraduría Específica Electoral.

CUADRO XXIX.11. *Órganos de control*

País	*Entes de control*
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral
Bolivia	Órgano electoral
Brasil	Órgano electoral
Colombia	Órgano electoral
Costa Rica	Órgano electoral /Contraloría general
Chile	Órgano electoral
Ecuador	Órgano electoral
El Salvador	Corte de cuentas [a]
Guatemala	Órgano electoral
Honduras	Órgano electoral
México	Órgano electoral
Nicaragua	Contraloría general, Órgano electoral [b]
Panamá	Órgano electoral/Contraloría general [c]
Paraguay	Órgano electoral
Perú	Órgano electoral
República Dominicana	Órgano electoral/Contraloría general
Uruguay	No hay
Venezuela	Órgano electoral

[a] En la práctica no ejerce ese control.
[b] Coadyuva en la labor de control la Procuraduría Específica Electoral, que depende de la Procuraduría General de la República y que es creada seis meses antes de las elecciones. Cesa en funciones una vez concluida su labor.
[c] La Contraloría interviene en lo relacionado con el aporte estatal.

financieros como del uso de estos recursos por parte de los partidos. A título de ejemplo, queremos destacar las principales medidas adoptadas por la reforma mexicana de 1996, a saber: *i)* hacer de la fiscalización de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural; *ii)* regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos; *iii)* establecer la obligación de llevar a cabo verdaderas auditorías en materia de verificación y control de recursos financieros, con todo el rigor técnico que ello exige y no limitarlas a simples exámenes superficiales y complacientes, como suele ocurrir en un considerable número de países. Según José Woldenberg, ex presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, la autoridad electoral debe poner mayor énfasis en la fiscalización de los gastos sin menospreciar tampoco la búsqueda de

fórmulas apropiadas para supervisar los ingresos partidistas, ya que la autoridad electoral generalmente tiene al alcance mayores mecanismos para seguir el rastro de los gastos (en radio, televisión, prensa, propaganda diversa). Finalmente, importa destacar que para el logro de estos objetivos es importante ayudar a que los partidos cuenten con un sistema contable uniforme; cabe señalar en este sentido, como ejemplos valiosos, los lineamientos del IFE a los partidos mexicanos o los de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico para las organizaciones partidistas de este último país.

Otras reformas actualmente en proceso de discusión en algunos países incluyen modificaciones adicionales a las arriba señaladas, pero siempre dentro de la tendencia a fortalecer los mecanismos de fiscalización. En este sentido cabe mencionar las siguientes: *i)* la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes; *ii)* hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que ayuden a evitar problemas y que no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito; *iii)* dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, los medios de comunicación, la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora, varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo; *iv)* mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros, y *v)* establecer en el interior de los partidos los "Consejos de Control Ético", el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del "mandatario único financiero" como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido (De la Calle, 1998: 16-17).

6. Régimen de sanciones

La mayoría de los países estudiados cuenta con un régimen de sanciones aplicables a aquellos que contravengan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos y las campañas electorales. No obstante, y como señalamos con anterioridad, el establecimiento formal de las sanciones no ha

ido acompañado en la región de una verdadera aplicación de las mismas. Entre las razones de esta falta de aplicación de las penas podemos citar la debilidad institucional y técnica de los organismos encargados de hacer cumplir las disposiciones en esta materia, la falta de independencia de determinados órganos electorales y judiciales respecto del gobierno o de los partidos políticos, así como la corrupción y las prácticas del soborno a funcionarios de dichas instituciones. Estas debilidades inciden en que, en muchas ocasiones, las sanciones no tengan ni efecto práctico ni repercusiones reales sobre las prácticas que prevalecen, tanto en el campo de las contribuciones como en la administración de recursos financieros.

Para resolver estas limitaciones se vienen llevando a cabo reformas en varios países de la región con el propósito de endurecer las sanciones, a la vez que para fortalecer los mecanismos responsables de su aplicación. En este sentido, además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), algunos países han legislado la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como la introducción de nuevas puniciones, como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor (caso de Honduras, Nicaragua, Ecuador, entre otros), o bien la anulación, la pérdida de investidura o la revocatoria del mandato en aquellos casos en que el funcionario electo hubiera tomado posesión de su cargo, tal y como rige en Ecuador y en Colombia.

Se evidencia también una tendencia a la introducción, dentro del régimen de sanciones, de medidas más rigurosas contra los detractores de la ley electoral o de partidos, como es la privación de la libertad en diversos grados (véase el cuadro XXIX.12). Nueve países establecen sanciones penales, en algunos casos dirigidas a candidatos y en otros a los donantes. De ellos, cuatro estipulan específicamente la privación de la libertad dentro de sus regulaciones (Costa Rica, México, Paraguay y Venezuela). No obstante, aunque compartimos la idea del endurecimiento de las penas, especialmente mediante la introducción de sanciones de tipo penal, resulta imperante el fortalecimiento de las instancias encargadas de hacerlas valer, de lo contrario la impunidad de aquellos que reciben u otorgan dinero para las campañas al margen de la ley seguirá amenazando la transparencia y la equidad que deben garantizarse en todo proceso electoral democrático.

Existen a la fecha dos países que no prevén sanciones por transgresión de las disposiciones legales relacionadas específicamente con el tema del financiamiento: El Salvador y República Dominicana no estipulan sanción alguna a las violaciones de este tipo. El caso del régimen de sanciones en

CUADRO XXIX. 12. *Régimen de sanciones*

País	*Sanciones pecuniarias*			*Sanciones penales*		*Sanciones administrativas*	*Otras sanciones*
	Por partido	*Por candidato*	*Por donante*	*Por candidatos*	*Por donantes*		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No [a]	No [a]	No [a]	No
Honduras	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí [b]	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

[a] La última reforma a la ley contempla la aplicación de sanciones administrativas y penales, pero sin definición clara dentro del mismo marco legal.
[b] Sólo si el donante es servidor público federal.

Guatemala, de reciente inclusión en la legislación, aún no está claramente definido.

Una observación final en torno al tema de las sanciones es que en América Latina las penas han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc.). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y a los donantes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, etc.), queda mucho por hacer en el resto de la región. Esta tarea de incrementar la responsabilidad de los candidatos y donantes ante la ley es de suma importancia, sobre todo si recordamos que gran parte de las contribuciones privadas se dirigen

CUADRO XXIX.13. *Resumen de los textos legales sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en América Latina*

País	*Constitución*	*Leyes electorales/ partidos políticos*	*Artículos de referencia*
Argentina	1994 (Artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23298, del 30 de septiembre de 1985.	Artículo 7.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 25600 del 12 de junio de 2002.	Texto completo.
		Ley 19945, Código Electoral del 18 de agosto de 1983 y sus reformas.	Artículos 64 *quarter*, 128 *bis*, 128 *ter.* y 133 *bis*.
Bolivia	1995	Código Electoral, Ley 1984 del 4 de diciembre de 2001.	Artículos del 115 al 120.
		Ley de Partidos Políticos, 1983 de 25 de junio de 1999.	Artículos 50 a 64.
Brasil	1988 (Artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, 9096 del 19 de septiembre de 1995.	Artículos 30 al 49 y 51.
		Ley Electoral 9504, del 30 de septiembre de 1997.	Artículos 17 al 33, y del 43 al 57.
Colombia	1991 (Artículo 109, 110, 111)	Estatuto básico de los partidos políticos 130/94, del 23 de marzo de 1994.	Artículos 12 al 22, 25, 26, 28, 30 y 31.
		Acto Legislativo 1 del 2003.	Artículos 107, 109,110 y 111.
Costa Rica	1949 (Artículo 96)	Código Electoral, Ley 1536/52 del 10 de diciembre de 1952.	Artículo 57 *bis*, y del 176 al 194.

CUADRO XXIX.13. *Resumen de los textos legales... (continuación)*

País	*Constitución*	*Leyes electorales/ partidos políticos*	*Artículos de referencia*
Chile	1980 (Artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio, 18700 del 6 de mayo de 1988.	Artículos 30 y 31.
		Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33 al 36.
		Ley Orgánica sobre Transparencia, límite y control del Gasto Electoral, 19884/03, del 7 de julio del 2003.	Texto completo.
Ecuador	1998 (Artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones, del 11 de julio de 2000.	Artículos 20 y 142.
		Ley de Partidos Políticos, del 1 de noviembre de 2000.	Artículos 32, 57 a 62 y 64.
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la propaganda electoral, del 22 de marzo de 2000.	Texto completo.
El Salvador	1983 (Artículo 210)	Código Electoral. Decreto 417/92 del 14 de diciembre de 1992.	Artículos 187 a 195.
Guatemala	1985 (Título VIII, disposiciones transitorias, capítulo único, art. 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1-85 del 3 de diciembre de 1985.	Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, y del 221 al 223.
		Decreto 10-04. Reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004.	Artículo 21

CUADRO XXIX. 13. *Resumen de los textos legales... (continuación)*

País	*Constitución*	*Leyes electorales/ Partidos políticos*	*Artículos de referencia*
Honduras	1982 (Artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 53/81 del 19 de mayo de 1981.	Artículo 23, del 33 al 38, 64, y del 242 al 246.
México	1917 (Artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34 al 38, del 41 al 55, 182A, 183, 190, 191, y del 268 al 272.
Nicaragua	1987	Ley Electoral 331 de enero de 2000.	Artículos 10, 62, 63, 86, 90 al 106, 137 y 177.
Panamá	1972 (Artículos 140 y 141)	Código Electoral, Ley 11/83, reformado el 22 de febrero de 2003.	Artículos del 166 al 173, 364, 365 y 367.
Paraguay	1992	Código Electoral, Ley 834 del 17 de abril de 1996.	Artículos 63 al 75, del 276 al 284, 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
Perú	1993 (Artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1 de noviembre de 2003.	Artículos del 28 al 41.
		Ley Orgánica de Elecciones 26859/97 del 1 octubre de 1997.	Artículos 183, 192, 361 y 362.
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997.	Artículos del 47 al 55, y 94.
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes *ad hoc* que se aprueban antes de cada acto electoral.	

CUADRO XXIX. 13. *Resumen de los textos legales... (conclusión)*

País	*Constitución*	*Leyes electorales/ partidos políticos*	*Artículos de referencia*
Venezuela	1999 (Artículo 67, 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, del 13 de diciembre de 1997.	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258, 261, 262 y 263.
		Ley Orgánica del Poder Electoral, 37573 del 19 de noviembre de 2002.	Artículos 33 y 69.
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones, según la Gaceta Oficial 27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículo 25 y 35

directamente a los candidatos o a sus más cercanos colaboradores, sin ser muchas veces reportada a las tesorerías u órganos de control de la estructura partidaria.

En suma, sin un sistema eficaz de sanciones que incluya no sólo las tradicionales multas, sino también penas que afecten la libertad individual, las normas sobre financiamiento de campañas electorales no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos. De ahí la importancia de introducir la figura del financiamiento ilícito como delito autónomo, así como los respectivos procedimientos administrativos y judiciales para sancionarlo. Estamos a favor de una estrategia mixta en esta materia (mezcla de "zanahoria y garrote"), con el fin de combinar, por un lado, los incentivos adecuados que faciliten el acatamiento voluntario de los partidos y de los candidatos a la normativa electoral pero, por el otro lado, complementado con un riguroso régimen de sanciones en caso de violación a la legislación electoral.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Desde 1978 —inicio de la transición democrática en América Latina— hasta la fecha, se han producido avances importantes en materia de financiamiento de la política en nuestra región. No obstante esta evolución,

resta aún mucho camino por recorrer. En este sentido, es preciso señalar que éste es un tema dinámico, en constante desarrollo, y que por tanto está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. En efecto, las reformas en este campo suelen tener por lo general un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no de una sola vez.

Un balance de la situación actual en la región, muestra como principales características las siguientes:

En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales de las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en casi la totalidad de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etcétera.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendientes a lograr mayor transparencia y rendición de cuentas, proceso que lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesaria.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones) y prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión, el financiamiento público, más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas presentan una adecuada regulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Ésta es una de las grandes lagunas regionales, con excepción de unos po-

cos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre 40 y 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir "autopsias de lo ilícito", en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Dentro de este contexto, y basándonos en todo lo aquí analizado, somos de la opinión de que toda propuesta de reforma en materia de financiamiento político debiera girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: *i)* reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas,[19] fijar topes a los gastos, imponer límites a las contribuciones individuales); *ii)* mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; *iii)* poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencias y corrupción política; *iv)* fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; *v)* promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; *vi)* fortalecer los órganos y mecanismos de control, y *vii)* endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

Pero, obviamente, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas, si no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo

[19] Vale la pena mencionar que uno de los efectos "perversos" que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos verán reducidas las oportunidades para visitar las diversas áreas del país en este periodo, lo cual incidirá en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio, posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación. J. Woldenberg, entrevista, 23 de marzo de 2000, México.

de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de "políticos de negocio". Para decirlo en palabras de De la Calle (1998: 25): "no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política". En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región, hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia y *accountability* en relación con este tema. Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación masiva, a las ONG (*veedurías ciudadanas*), etc., en relación con el importante papel que éstos están llamados a desempeñar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y con qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado.

En suma, nuestra época demanda un reacercamiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, el financiamiento de la política desempeña un papel central.

XXX. EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

CARLOS NAVARRO FIERRO

1. INTRODUCCIÓN

A no dudarlo, los medios de comunicación electrónicos, y muy en especial la televisión, han adquirido una influencia significativa, en ocasiones decisiva, en la forma en que "se hace" política, en que se gestionan y proyectan los procesos de discusión y toma de decisiones sobre asuntos de interés público y, por consiguiente, en la forma en que vastos sectores de la población perciben y valoran la política, estableciéndose por lo regular una constante interacción entre estos procesos, aunque no necesariamente de la misma magnitud. No por nada, el destacado politólogo Giovanni Sartori ha acuñado el término *videopolítica* para referirse al poder de la imagen, del video (de quienes lo controlan, lo operan o tienen acceso a él) y su capacidad de representar, "entender" e influir en los procesos políticos, más aún, redefiniendo la naturaleza misma del hombre, perfilando con ello nuevas y muy sugestivas vetas para explorar y analizar esta compleja problemática (Sartori, 1998). Por supuesto, está dinámica se extiende e impacta en los ámbitos de la organización y la competencia político-electorales.[1] De ahí buena parte del interés por dedicarle al tema un apartado especial dentro de este *Tratado*.

El propósito fundamental de esta sección es ofrecer un panorama general y comparado de las disposiciones que regulan el acceso de los partidos —y a veces de los candidatos— a los medios de comunicación en 19 países de América Latina (los 17 continentales, más Puerto Rico y República Dominicana), considerando dos vertientes fundamentales y, con frecuencia, complementarias (véase el cuadro XXX.1). De un lado, la existencia de garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación en sus dis-

[1] Sobre la evolución y mutación de la relación entre medios y política y, más específicamente, sobre la relación entre *marketing* político y elecciones, véase Martínez Pandiani, (2001).

CUADRO XXX.1. *Referencias legislativas básicas**

Argentina	Ley de Financiamiento de Partido Políticos (Ley 25.600 de 2002, artículo 31)
Bolivia	Código Electoral (Ley 1984 de 1999, artículos 115 a 119)
Brasil	Ley de Partidos Políticos (Ley 9.096 de 1995, artículos 45 a 52)
	Ley Electoral (Ley 9.564 de 1997, artículos 44 a 58)
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700 de 1988, artículos 30 y 30 *bis*)
Colombia	Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley Estatuaria 130 de 1994, artículos 22 a 28)
Costa Rica	Código Electoral (de 1952, artículo 85)
Ecuador	Ley Orgánica de Partidos Políticos (de 2000, artículos 30 y 37)
	Ley Orgánica de Control del Gasto y la Propaganda Electorales (de 2000, artículos 17, 19, 26 y 43 a 52)
El Salvador	Código Electoral (de 1993, artículo 229)
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos (de 1985, artículos 220 a 223, reformados en 2004)
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (de 1981, artículo 74)
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (de 1990, artículos 42 a 48)
Nicaragua	Ley Electoral (de 2000, artículos 90 y 92)
Panamá	Código Elctoral (de 1983, artículos 174 y 180 a 186)
Paraguay	Código Electoral (Ley 834 de 1996, artículos 288 y 299 a 302)
Perú	Ley Orgánica de Elecciones (de 1997, artículos 186 y 294)
	Ley de Partidos Políticos (de 2003, artículos 40 a 43)
Puerto Rico	Ley Electoral (de 1997, artículos 3.016, 3.020 y 3.024)
República Dominicana	Ley Electoral (Ley 275 de 1997, artículo 94)
Uruguay	Ley sobre Publicidad Electoral (Ley 17.045 de 1998, artículo 5)
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política (de 1997, artículos 203, 212 y 213)

* El año que se cita corresponde al de la promulgación de la ley respectiva, en el entendido de que se encuentra vigente y que, en general, se consultaron y refieren, en su caso, las versiones actualizadas a 2003.

tintas variantes: acceso permanente o limitado a los periodos electorales, tipo de medios (estatales o privados) de comunicación que abarcan las garantías y criterios para la distribución de los tiempos o espacios. De la otra, el conjunto de regulaciones relativas al acceso o a la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales, con especial énfasis en las concernientes a la televisión, por el alto valor simbólico o estratégico que suelen concederle a este medio las nuevas estrategias de *marketing* y proselitismo político-electoral.

El abordaje y tratamiento de esta temática se realizan desde una doble premisa conceptual y analítica. Primera, la importancia y trascendencia de las regulaciones y, más en general, de las condiciones y garantías relativas al acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación sólo son plenamente discernibles en el marco de regímenes político-electorales que satisfagan exigencias y atributos esenciales de limpieza, transparencia, imparcialidad, pluralidad y competitividad. Remiten a problemas y desafíos electorales de "segunda generación" que se encaran de mejor manera y cobran verdadero sentido en el contexto de regímenes que han convenido y se rigen por reglas básicas para la búsqueda, ejercicio, control y renovación del poder político. Segunda, en consecuencia, el conjunto de regulaciones en esta materia (su naturaleza, alcances y limitaciones) predica en muy buena medida sobre el grado en que un régimen de competencia electoral satisface (o se esfuerza para hacerlo) atributos y exigencias básicas de equidad en cuanto a las condiciones de la contienda. Aquí, la equidad se reivindica como un componente esencial de cualquier orden democrático que se precie de ser o pretenda ser reconocido como tal y remite al imperativo de que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos (especialmente financieros), y con ello en la capacidad de acceso a los medios de comunicación de masas, no se convierta en un factor determinante de las posibilidades o expectativas de éxito de una campaña de proselitismo o "conquista" del voto entre los diferentes contendientes.

2. Medios de comunicación y elecciones

Antes de proceder al análisis comparado de las regulaciones existentes, permítasenos plantear de manera muy sucinta una serie de consideraciones generales sobre la compleja relación entre medios de comunicación y elecciones y, también en particular, sobre las condiciones y garantías de ac-

ceso de los partidos políticos a los medios en periodos y para efectos electorales. Desde una primera y muy obvia perspectiva, el papel de los medios es clave para el desenvolvimiento, la proyección y la valoración social del juego democrático y de las elecciones. Sin embargo, la centralidad de ese papel no se despliega desde una posición uniforme o unívoca (Pinto-Duschinsky, 1999; Rial, 1999). Por el contrario, si algo la signa es su polivalencia, los distintos ropajes que la envuelven y, con frecuencia, la ambigüedad o hasta el conflicto de intereses que se puede plantear en determinados momentos o coyunturas entre sus posicionamientos y funciones alternas. Veamos, los medios de comunicación son a un mismo tiempo informadores (en un sentido relativamente neutro del término, limitado a transmitir o reproducir información de interés público generada por otro emisor), formadores de opinión (ofrecer al receptor elementos a partir de los cuales entender, analizar o valorar la información proporcionada por otro emisor y, con ello y por ello, la posibilidad y capacidad de *mediatización* de los medios) y, a veces también, grupos de interés en la contienda político electoral, esto es, actores interesados en promover su propia agenda o intereses políticos o, al menos, las de otros grupos o fuerzas con los que comparten intereses u objetivos comunes, lo que usualmente termina reflejándose de manera instrumental en la función de formación de opinión, aunque conceptual y gerencialmente la trasciende.

A guisa de simple ejemplo, en la función estrictamente informativa quedarían incluidos todos los mensajes, especialmente los generados por la autoridad electoral, relativos a los términos, requisitos y facilidades para el registro electoral y la emisión del voto: dónde, cuándo y cómo; o para el conocimiento de los distintos partidos, candidatos, programas o propuestas que se disputan las preferencias de los electores. En la función de formación de opinión, la selección, manejo, edición o tratamiento editorial de las noticias de campaña; los reportajes de fondo; los programas de debate y hasta el manejo de encuestas de opinión preelectorales, susceptibles de influir, al menos teóricamente, en las percepciones y preferencias específicas de los votantes. La tercera de las posiciones y funciones referidas es, sin duda, la más poderosa, pero al mismo tiempo la más sutil, la más difícil de captar y registrar en todas sus manifestaciones e implicaciones que, por cierto, trascienden el estricto plano electoral, pero no por ello dejan de expresarse en él. Integrándose, desde esta lógica, un complejo engranaje donde se dirimen, entran en litigio (y a veces colisionan) los principios (y las prácticas) de libertad de empresa, rentabilidad, libertad de expresión y de-

recho a la información, pero también los relativos a la ética y a la responsabilidad social de los medios.[2]

En suma, los medios cumplen una indispensable función de "conciencia crítica" respecto a los atributos y características de la organización y la contienda político-electoral. Empero, al mismo tiempo modelan, en muy buena medida, las percepciones y opiniones dominantes acerca de la política y sus instituciones más representativas; percepciones y opiniones que, a quererlo o no, terminan expresándose en las actitudes y comportamientos electorales dominantes. Y justo en los intersticios de esta compleja y muy dinámica relación se anuda otra problemática cuyos efectos potenciales aún no hemos discernido en toda su magnitud: la referente a la "crisis de confianza" en instituciones paradigmáticas de la democracia representativa (partidos y parlamentos en primerísimo plano), en la que suelen coincidir prácticamente todos los instrumentos de medición de la opinión pública en la región.

Además, a propósito de la contienda político-electoral y como parte del muy encomiable afán de los medios por rastrear, documentar y exhibir las irregularidades que se relacionan con el financiamiento de las campañas, con frecuencia ocurre que terminen denunciando o cuestionando acremente sus costos cada vez más desmesurados, sin reparar en el hecho de que a menudo son justamente los propios medios los principales beneficiarios o detonantes de la espiral ascendente en el costo de las campañas a través de las tarifas por concepto de publicidad. Con esto queda apenas insinuado el intrincado escenario de fondo donde se despliegan las complejas relaciones entre medios y elecciones y, más específicamente, entre medios y contienda electoral, dentro del cual adquieren su verdadera magnitud y significado las regulaciones relativas al acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva que aquí se presentan y que, en lo esencial, se centran en los medios electrónicos.

3. Garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación

Las garantías de acceso gratuito a los medios de comunicación suelen incluirse dentro del repertorio de las modalidades del denominado "financiamiento público indirecto" (FPI), es decir, dentro del conjunto de prerrogati-

[2] En la sección sobre "Elecciones y medios" del Proyecto ACE (www.aceproject.org) se puede consultar un archivo muy completo y detallado sobre el amplio campo de interacción entre ambos.

CUADRO XXX.2. *Garantía formal de acceso gratuito a los medios electrónicos*

País	*Garantía formal*	*Temporalidad*
Argentina	Sí	Campaña electoral
Bolivia	Sí	Campaña electoral
Brasil	Sí	Permanente
Chile	Sí	Campaña electoral
Colombia	Sí	Permanente
Costa Rica	No	–
Ecuador	No	–
El Salvador	Sí	Campaña electoral
Guatemala	Sí	Campaña electoral
Honduras	No	–
México	Sí	Permanente
Nicaragua	Sí	Campaña electoral
Panamá	Sí	Permanente
Paraguay	Sí	Campaña electoral
Perú	Sí	Campaña electoral
Puerto Rico	No	–
República Dominicana	Sí	Campaña electoral
Uruguay	Sí	Campaña electoral
Venezuela	No	–

vas o apoyos "en especie" que el Estado le otorga a los partidos políticos (y, en ocasiones, a los candidatos), que en lo esencial, al igual que el financiamiento público directo (FPD), tiene como propósito coadyuvar al arraigo y fortalecimiento de un sistema de partidos plural y competido, al asegurarles la disponibilidad de una serie de recursos o facilidades indispensables para el logro de sus fines fundamentales.

En este sentido y desde un punto de vista formal, es decir, expresamente sancionado por la ley, existen garantías de acceso en 14 de los 19 países examinados en esta sección, como se aprecia en el cuadro XXX.2. Las excepciones a esta tendencia dominante son Costa Rica, Ecuador, Honduras, Puerto Rico y Venezuela, donde el acceso sólo se da en términos comerciales, aunque bajo diferentes términos y condiciones, como se observará más adelante. Con esta base, la clasificación y contrastación de los 14 países

que muestran registros positivos se realiza a la luz de tres indicadores básicos: *1)* la periodicidad de la garantía de acceso, distinguiéndose entre permanente o limitada a los periodos electorales; *2)* el tipo de medios que incluye la garantía: diferenciando entre medios estatales o públicos y los privados, en el entendido de que como regla general la garantía abarca básicamente los medios electrónicos (radio y televisión), y *3)* el criterio o fórmula que se utiliza para distribuir los tiempos o espacios de transmisión.

Además, en el examen de todos estos casos se trata de precisar, hasta donde la información disponible lo permite, si la garantía formal tiene asidero en la realidad, esto es, si se dan las condiciones mínimas necesarias para su efectiva concreción. En este sentido, es pertinente argumentar que, en todo caso, el potencial alcance y bondades de las disposiciones legales debe ponderarse a la luz de las particularidades de cada contexto nacional y, muy en especial, de la presencia e interrelación de aquellos factores susceptibles de limitar su impacto o incluso de anularlo. Entre éstos se pueden destacar, a estricto título ilustrativo, los relativos al tipo de medios (estatales o privados) que incluye la garantía legal, lo que influye directamente en su cobertura y alcance de la publicidad o mensajes electorales; a la capacidad de los distintos contendientes para afrontar los costos de producción de sus transmisiones; a la naturaleza de las regulaciones concernientes a la contratación de tiempos comerciales o a la consecuente capacidad de la autoridad competente para asegurar su efectiva observancia. En este sentido, el examen comparado que aquí se realiza tiene un carácter primordialmente ilustrativo, toda vez que la evaluación integral y detallada de cada experiencia nacional excede los alcances de este estudio y toma como base el indicador relativo a la periodicidad de la garantía formal de acceso a los medios electrónicos en la medida que facilita y le otorga mayor sentido al proceso de clasificación y examen de las variables consideradas.

3.1. Países donde la garantía de acceso gratuito es permanente

En el cuadro XXX.3 se detallan las principales características de los cinco países en que la legislación dispone que la garantía de acceso a los medios electrónicos sea de carácter permanente, es decir, no se limite a los periodos de campaña. En este sentido, y en todo caso, la diferenciación entre el tipo de medios que incluyen las garantías (estatales o privados), es clave

CUADRO XXX.3. *Registros básicos de los países donde la garantía es permanente*

País	*Tipo de medios*	*Criterio de distribución*	*Comentarios*
Brasil	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Se prohíbe todo tipo de publicidad pagada en los medios electrónicos.
Colombia	Sólo estatales	Mixto	En las elecciones presidenciales de 2002, la garantía se extendió a la televisión privada.
México	Estatales y privados	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Durante los periodos de campaña, se prevé la asignación de tiempos gratuitos adicionales que deben ser adquiridos por la autoridad electoral.
Panamá	Sólo estatales	Igualitario	
Perú	Sólo estatales en periodo ordinario, pero también privados en periodo electoral	Igualitario el permanente y mixto el de campaña	Las disposiciones vigentes son resultado de una ley aprobada a finales de 2003 que entraría en vigor a finales de 2004.

para evaluar el alcance e impacto de esta prerrogativa por una razón muy simple: como regla general, los medios controlados por el Estado, es decir, los públicos u oficiales, tienen una menor cobertura (geográfica) y un impacto social (audiencia) significativamente menor que los medios privados o concesionados, lo que se puede explicar por muy distintas razones, entre ellas los recursos de que disponen y los propósitos cualitativamente distintos que persigue cada una de esas modalidades, pero que en última instancia gravitan de manera importante en la cobertura y alcances de los mensajes que finalmente se difunden a través de ellos.

A este respecto, es importante destacar que en Brasil y México la garantía de acceso incluye tanto a los medios públicos u oficiales como a los privados o concesionados, lo que sin duda les ofrece a los partidos (y candidatos) la posibilidad de una mayor cobertura y alcance en la difusión de sus mensajes radiales o televisivos. Sin embargo, el régimen brasileño va mucho más lejos en términos de equidad al prohibir de manera permanente todo tipo de publicidad pagada en los medios de comunicación electró-

nica, es decir, los partidos (y candidatos) simplemente están impedidos legalmente de comprar tiempos y espacios en los medios de comunicación masiva para cualquier fin promocional o propagandístico, por lo que sus actividades de divulgación y proselitismo deben limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado (sólo en Chile, como se verá más adelante, se encuentran vigentes disposiciones análogas en lo que concierne a la prohibición de contratar tiempos comerciales).

Como resultado de la Ley de partidos aprobada a finales de 2003, Perú ha introducido una innovación interesante al limitar el acceso gratuito durante los periodos ordinarios (entre elecciones) a los medios estatales, pero ampliarlo a los privados durante el tramo final de los periodos de campaña (el mes previo a las elecciones), que es cuando la garantía adquiere una mayor importancia para los contendientes por el voto. El caso colombiano merece un señalamiento muy especial, ya que si bien la norma legal sólo garantiza el acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado (radio y televisión) y, como regla general, así ha ocurrido en la práctica, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2002, la garantía se hizo extensiva, previa resolución de la Comisión Nacional de Televisión, a los canales nacionales de televisión privada e incluso a un canal local de señal restringida (City TV), con lo que se ha establecido un importante precedente en la materia que, sin embargo, está fundado en condiciones y exigencias contingentes de ese país. Sólo en el caso de Panamá la garantía incluye y se aplica única y exclusivamente a los medios públicos u oficiales.

Por otra parte, en Brasil, México y Perú la ley determina con toda precisión la duración de los tiempos de transmisión a que tienen derecho los partidos, distinguiendo claramente entre los periodos ordinarios y los de campaña; mientras que en Colombia y Panamá se le confieren atribuciones a la autoridad electoral para reglamentar en cada oportunidad las condiciones y tiempos de acceso, pues éstos no están predeterminados en la ley. En Brasil todos los partidos con derecho a formar fracciones parlamentarias (para estos efectos se les exige un umbral de votación de 5%), disponen tanto de 40 minutos semestrales de manera permanente para transmitir inserciones o mensajes de 30 o 60 segundos de duración en horarios preferentes (entre las 19:30 y las 20:00 horas), como del tiempo para difundir un programa semestral de 20 minutos en cadena nacional. Los partidos sin fracción parlamentaria tienen derecho a un programa semestral de dos minutos. En periodo electoral, la ley prevé la distribución entre los partidos tanto de dos franjas diarias (de lunes a sábado) en horarios fijos de

25 minutos cada una para transmisiones en radio y televisión (una en horario diurno y otra en horario nocturno), como de 30 minutos diarios para transmitir inserciones de 60 segundos entre las 8:00 y las 24:00 horas.

En México cada partido dispone de 15 minutos mensuales de manera permanente en las estaciones de radio y canales de televisión, que convencionalmente utilizan para transmitir tres programas de cinco minutos, así como del derecho a participar en un programa mensual de debate conjunto que tiene una duración de 30 minutos. Adicionalmente, la ley dispone que durante los periodos de campaña la autoridad les distribuya 250 horas en radio y 200 en televisión cuando concurran elecciones presidenciales, de senadores y diputados (cada seis años), o la mitad de esos tiempos si sólo se trata de elecciones de diputados (cada tres años), así como hasta 10 000 promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, que deben ser adquiridos por la propia autoridad electoral. De acuerdo con la nueva legislación peruana, la garantía de acceso permanente es de cinco minutos mensuales, pero queda reservada exclusivamente a los partidos con representación parlamentaria. Para el periodo electoral y específicamente para el lapso que abarca los 29 días previos a la fecha marcada para el fin de los actos de campaña, se ha adoptado el formato de franjas electorales, como ya ocurre en Brasil y Chile, aunque con la importante diferencia de que la ley de Perú no prohíbe la contratación de publicidad adicional, como sí ocurre en los dos países del Cono Sur. La franja electoral estará incluida entre las 19 y las 22 horas y tendrá una duración de 10 minutos durante los primeros 16 días; de 20 minutos durante los siguientes nueve, y de 30 minutos durante los últimos cuatro días de su vigencia.

En cuanto a los criterios para la distribución de los tiempos entre los distintos contendientes, es conveniente hacer notar que mientras en Colombia y Panamá se aplica exactamente un solo criterio para los periodos ordinarios (los que median entre una elección y otra) y los de campaña, en Brasil, México y Perú se prevé un criterio diferenciado para cada uno de ellos. Panamá se distingue porque es el único país donde todos los tiempos se distribuyen de manera igualitaria entre los distintos partidos aunque, como se ha indicado, el acceso se restringe a los medios estatales. En Colombia, donde el acceso también suele limitarse (con la excepción ya comentada) a los medios públicos, tanto los tiempos ordinarios como los de campaña se reparten según un criterio mixto o de proporcionalidad atenuada: 40% de manera igualitaria y 60% proporcional al número de es-

caños de que cada formación política dispone en la Cámara de Representantes.

En Brasil, por una parte, los tiempos ordinarios se distribuyen de manera igualitaria entre los partidos que cuentan con fracción parlamentaria (40 minutos semestrales para inserciones de 30 o 60 segundos y un programa semestral de 20 minutos) o los que carecen de ella (un programa semestral de dos minutos) y, por la otra, los de campaña bajo una fórmula mixta: un tercio tanto de las franjas diarias de 25 minutos como de los de 30 minutos para inserciones de 60 segundos de manera igualitaria entre todos los partidos, y los otros dos tercios de esos tiempos de manera proporcional al número de escaños con que cada fuerza política cuente en la Cámara de Diputados. En México, el acceso permanente (15 minutos mensuales) es igualitario para todos los partidos, mientras que los tiempos adicionales durante los periodos de campaña (horas de transmisión y promocionales de 20 segundos) se distribuyen conforme a una fórmula mixta: 30% de manera igualitaria y 70% proporcional a la votación en la elección precedente para diputados. Existe un régimen especial para la asignación de tiempos adicionales de campaña a los partidos con nuevo registro: a cada uno se le asigna un tiempo equivalente a 4% del total. En Perú la distribución de tiempos en periodos ordinarios se realiza de manera igualitaria, pero como ya se ha mencionado, sólo entre los partidos que cuentan con representación en el Congreso: cinco minutos por igual y sólo en medios estatales. Durante los últimos 29 días que tiene vigencia la franja electoral, 50% de los tiempos previstos se distribuye de manera igualitaria entre todos los partidos políticos que hayan postulado candidatos, y el otro 50% en forma proporcional a la representación con que cuenta cada uno de ellos en el Congreso.

3.2. Países donde la garantía de acceso gratuito se limita a los periodos electorales

En el cuadro XXX.4 se muestran las principales características de los nueve países en que la garantía de acceso se circunscribe a los periodos de campaña electoral, cuya duración suele diferir de un país a otro e incluso entre un tipo de elección y otro. Así, en cinco países (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) la garantía se extiende, formalmente, a lo largo de todo el periodo de campaña, mientras que en los otros cuatro queda acotada a una determinada porción del mismo:

CUADRO XXX.4. *Registros donde la garantía se limita al periodo electoral*

País	*Duración*[a]	*Tipo de medios*	*Criterio de distribución*	*Comentarios*
Argentina	30 días (90)	Estatales y privados	Proporcional a votación previa	Aplicación contingente.
Bolivia	60 días (180)	Sólo estatales	Igualitario	
Chile	30 días (90)	Sólo televisión de señal abierta	Igualitario para campañas presidenciales y proporcional para legislativas	Se prohíbe, en todo tiempo, la contratación de publicidad electoral pagada.
El Salvador	Todo el periodo (120)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Guatemala	Todo el periodo (120)	Estatales ´ y privados	No determinado aún	Las nuevas disposiciones legales sobre garantías de acceso gratuito a los medios estatales y privados están pendientes de reglamentación.
Nicaragua	Todo el periodo (75)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Paraguay	Diez días (120)	Estatales y privado	Igualitario	
República Dominicana	Todo el periodo (90)	Sólo estatales	Igualitario	No hay aplicación efectiva de la garantía.
Uruguay	Todo el periodo (120)	Sólo estatales	Igualitario	

[a] Se indica la temporalidad en que formalmente aplica la garantía y, entre paréntesis, la duración aproximada de las campañas para una elección presidencial.

en Bolivia, a los 60 días previos al cierre del periodo; en Argentina y Chile, a los 30 días previos, y en Paraguay se reduce únicamente a los 10 días previos al cierre de campañas.

Antes de precisar los registros específicos de este grupo de países, es conveniente hacer una aclaración sobre el caso de Guatemala: el 21 de abril de 2004 el Congreso aprobó un proyecto de reforma a la legislación electoral que introduce cambios significativos tanto en materia de acceso, como de contratación y transmisión de propaganda electoral en los medios de comunicación. Antes de la reforma la garantía de acceso gratuito se reducía a los medios estatales y eran muy pocas las regulaciones relativas a la contratación de propaganda en medios privados. Si bien para efectos de este

estudio se consignan las disposiciones legales derivadas de la reforma aprobada, es importante hacer notar que al momento de integrar la versión definitiva de este estudio (principios de agosto de 2004), aún no concluía el plazo legal de 90 días contados a partir de la fecha de promulgación de la reforma aprobada para que el propio Congreso la complementara o adicionara. Además, y consecuentemente, las nuevas disposiciones aún se encontraban pendientes de regulación, e incluso abiertas a debate y potencial litigio. Por lo tanto, los registros relativos a Guatemala han de tomarse con las reservas del caso.

En relación con el tipo de medios que incluye la garantía de acceso, observamos que sólo en cuatro países (Argentina, Chile, Guatemala y Paraguay) abarca tanto los medios estatales como los privados (aunque solo a los de señal abierta), mientras que en los otros cinco países (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) se limita a los medios estatales u oficiales, con todas las implicaciones en términos de cobertura y alcance que ello puede implicar.

Hasta ahora se ha argumentado que los registros consignados corresponden a las disposiciones consagradas formalmente, es decir, a las sancionadas por la ley, lo que no necesariamente significa que existan condiciones para su aplicación efectiva. Este planteamiento es especialmente válido para cuatro de los casos agrupados bajo este rubro, donde prevalecen condiciones o circunstancias que anulan, parcial o totalmente, la efectiva concreción de las garantías legalmente estipuladas. En Argentina la práctica dominante consiste en la contratación de tiempos o espacios comerciales, y la garantía de acceso gratuito sólo desempeña una función marginal que se cumple de manera más bien contingente por la ausencia de reglas precisas. En El Salvador y Nicaragua (al igual que en otros países de la región), los otrora canales de la televisión oficial desaparecieron o fueron privatizados en el marco de las políticas de ajuste estructural y saneamiento de las finanzas públicas, por lo que la garantía real se limita a la radio estatal. En República Dominicana el problema inicial reside en que la garantía no se consagra en términos claros ni categóricos (es atribución discrecional de la autoridad electoral gestionar ante los medios la cesión de espacios gratuitos) y como los partidos tampoco han exigido su cumplimiento, no ha tenido hasta ahora ninguna implicación práctica. De ahí que si bien en lo sucesivo se refieren las disposiciones legales aplicables para todos los países agrupados bajo esta categoría, han de tenerse en cuenta las carencias o limitaciones prevalecientes en estos cuatro casos.

En lo concerniente al procedimiento o fórmula prevista para determinar los tiempos o espacios que han de distribuirse de forma gratuita, en su caso, entre los diferentes contendientes, se identifica un primer conjunto de cuatro países (Chile, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) donde la ley dispone lo conducente en términos más o menos explícitos, un segundo también de cuatro países (Argentina, Bolivia, El Salvador y República Dominicana), en los que no hay disposiciones expresas y prevalece, por lo tanto, un alto grado de indeterminación, mientras que en Guatemala las nuevas disposiciones legales se encontraban pendientes de reglamentación.

En este sentido, en Chile, por una parte, los medios deben destinar una franja diaria de 30 minutos de su programación para la transmisión de propaganda político-electoral gratuita cuando se verifique algún tipo de elección nacional (presidencial o legislativa) o un referéndum, y 40 minutos cuando se trate de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes. Además, como se destacó líneas atrás, al igual que en Brasil, está vedada la posibilidad de que los contendientes políticos compren tiempos en los medios para la difusión de propaganda política y electoral. En Nicaragua la ley prescribe que los canales de televisión oficial (hoy inexistentes) destinen 30 minutos diarios y las radioemisoras 45 minutos diarios para la transmisión de propaganda electoral gratuita, pero en la práctica sólo opera la contratación de tiempos y espacios en los medios comerciales.

A su vez, en Paraguay todos los medios están obligados a destinar 3% de sus tiempos diarios a la transmisión de propaganda electoral gratuita, aunque exclusivamente durante los 10 días previos al cierre de las campañas. En Uruguay la garantía de acceso gratuito se refiere sólo a los candidatos presidenciales de los partidos que cuentan con representación parlamentaria. Por una parte disponen de un espacio de cinco minutos al inicio de las campañas y de otro de 15 minutos al final de ellas para presentar un mensaje (los cuales se transmiten en días hábiles consecutivos) y, por la otra, de dos minutos diarios para publicidad durante horarios centrales y a lo largo de todo el periodo de campaña.

Por la otra parte, en el caso argentino la ley se limita a prescribir que, a propósito de las garantías de acceso gratuito a los medios durante el periodo de campaña, corresponde al Ministerio del Interior determinar la cantidad y duración de los espacios, lo que ya de entrada introduce un factor de incertidumbre que encuentra solución de continuidad en la aplicación relativamente contingente de estas disposiciones. En Bolivia, aunque la ley precisa que la garantía debe abarcar los 60 días previos a la jornada

y los espacios deben asignarse por sorteo, es omisa respecto a la cuantía de los tiempos o espacios que se deben distribuir a lo largo de este periodo. En El Salvador la ley también se limita a facultar a la autoridad electoral (Tribunal Supremo Electoral) para reglamentar lo relativo a los términos y condiciones de acceso gratuito de los partidos a los medios electrónicos, en el entendido de que ya no hay televisión oficial. A la ya referida particularidad de las disposiciones legales para el caso dominicano, se suma el hecho de que no hay ninguna otra previsión más específica.

Es conveniente hacer notar que en ninguno de los casos existen disposiciones referentes a los horarios en que se deben programar las transmisiones gratuitas, cuestión especialmente relevante en el caso de los medios privados, más aún de la televisión, donde suelen cotizarse mucho mejor los horarios de mayor audiencia (triple A) y es fácil imaginar la natural reticencia que pueden tener los propietarios o concesionarios para ceder espacios gratuitos durante los horarios preferentes, lo que fácilmente genera o recrea un círculo perverso entre horarios de propaganda electoral y niveles de audiencia, cuya dinámica se despliega al margen de los esfuerzos para atacar este problema más o menos generalizado.

4. Regulaciones relativas al acceso o la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales

Otra muestra palmaria de la decisiva influencia que tiende a reconocérsele a la posición y función (polivalente y estratégica) de los medios en la política electoral, reside en el amplio repertorio de regulaciones que se han ido incorporando en la mayoría de las legislaciones de los países de la región a propósito de los términos para el acceso o la contratación y uso de tiempos o espacios comerciales durante los periodos electorales o de campaña. En otra parte hemos identificado, clasificado y revisado con cierto detenimiento, las disposiciones más relevantes y reiteradas en esta materia, agrupándolas en nueve categorías básicas (Navarro, 2003). En esta ocasión y por razones de espacio, nos limitaremos a referir brevemente una categoría que nos parece especialmente relevante para procurar condiciones mínimas de equidad en la contienda y avanzar en el control de los gastos (y costos) de las campañas: la relativa a la imposición de límites precisos al volumen de publicidad electoral que se puede contratar y transmitir diariamente durante los periodos previstos al efecto; así como a presentar y co-

mentar muy someramente un cuadro comparativo con algunas otras regulaciones representativas de la tendencia general en la región sobre esta materia y un comparativo general sobre los distintos términos y modalidades de acceso a la televisión durante los periodos electorales.

4.1. Límites a la contratación de publicidad en medios para efectos de campaña

Una fórmula relativamente novedosa en la región que cumple con el doble propósito de asegurar condiciones de equidad y controlar los gastos de las campañas consiste en limitar la contratación de publicidad en los medios masivos de comunicación. Si bien no se trata de una medida que imponga topes a los gastos globales, por lo que en cierta medida deja abierta la posibilidad de que el costo de las campañas —y las condiciones de equidad en la competencia— sean desbordados por otras vías, tiende a compensar esa eventual insuficiencia con dos atributos importantes. Primero, porque se enfoca en un rubro que, salvo en aquellos pocos países de la región (Brasil y Chile) donde se prohíbe a partidos y candidatos contratar publicidad pagada en medios electrónicos, concentra una parte significativa del gasto de campaña. Segundo, y comparativamente con los límites globales a los gastos de campaña, es una medida más fácil (o, si se prefiere, menos complicada) de supervisar o verificar por parte de la autoridad encargada de su control, siempre que disponga de las capacidades y recursos necesarios para hacerlo.

Formalmente, son ya ocho los países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), que a la vuelta de muy pocos años —pues casi todas las regulaciones datan de finales de la década de 1990 e incluso la de Guatemala es tan sólo de abril de 2004— que han incorporado disposiciones en este sentido, aunque con algunas diferencias que es pertinente dejar rápidamente anotadas y que se expresan esquemáticamente en el cuadro XXX.5. De una parte, en cinco de estos países (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú) la legislación refiere expresamente las restricciones aplicables que, en lo esencial, tienen que ver con los tiempos o espacios que se pueden contratar diariamente durante el periodo de campaña previsto para estos efectos, lo que no necesariamente cierra la posibilidad de que los medios apliquen tarifas diferenciadas (preferentes) entre los distintos contendientes. Por la otra parte, en

CUADRO XXX.5. *Límites a la contratación de publicidad*

País	*Televisión*	*Radio*	*Prensa*
Bolivia	Diez minutos diarios en canales nacionales	Diez minutos diarios en canales nacionales	Cuatro páginas semanales en medios nacionales
Colombia	No aplicable	Atribución de la autoridad electoral	Atribución de la autoridad electoral
Costa Rica	Diez minutos diarios por canal, pero hasta un máximo de 30 a la semana	Diez minutos diarios por canal pero hasta un máximo de 30 a la semana	Una página diaria
Guatemala	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos	Atribución de la autoridad electoral, en consulta con los partidos políticos, pero en ningún caso pueden ser menores a una página entera al día
Nicaragua	Tres minutos diarios por canal	Cuatro y medio minutos diarios por radioemisora	Una quinta parte de página diaria por edición
Paraguay	Cinco minutos diarios por canal	Cinco minutos diarios por canal	Media página diaria por edición
Perú	Cinco minutos diarios por canal	Cinco minutos diarios por radioemisora	No aplica
Venezuela	Dos minutos diarios por canal	Atribución de la autoridad electoral	Atribución de la autoridad electoral

Colombia, Guatemala y Venezuela, lo que la legislación hace fundamentalmente es facultar a la autoridad electoral para que regule lo relativo al uso de los medios y compra de espacios o tiempos durante los periodos electorales. Específicamente en el caso de Guatemala, las nuevas disposiciones legales determinan que la autoridad ha de establecer los límites máximos a la publicidad en prensa, radio y televisión al inicio de cada proceso electoral, pero de manera conjunta con los fiscales de los partidos políticos.

Además, la legislación boliviana no sólo dispone que los medios deben inscribir sus tarifas cada cuatro meses ante la autoridad electoral, y no pueden ser superiores a las tarifas de las categorías comerciales, sino que incluso determina que han de regir de manera obligatoria para toda la publicidad y propaganda política, incluyendo la relativa a campañas. De manera un tanto equiparable, la nueva normatividad guatemalteca exige que, en ocasión de cada proceso electoral, los medios inscriban sus tarifas ante la

autoridad electoral, pero además prohíbe expresamente que se transmita propaganda electoral en los medios que no hayan inscrito sus tarifas. En Costa Rica, además de los límites indicados, es indispensable que las empresas interesadas en prestar servicios de propaganda electoral se registren previamente con la autoridad electoral e inscriban sus tarifas, previendo la ley la posibilidad de que la autoridad rechace la solicitud de registro de las empresas que consignen tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los 12 meses previos a la convocatoria a elecciones.

En Nicaragua, si bien formalmente la autoridad electoral es responsable de garantizar el derecho de los partidos a contratar tiempos y espacios en los medios privados conforme a los proyectos de tarifas que previamente le deben ser notificadas (las cuales no pueden exceder el valor del precio fijado para la publicidad en tiempos ordinarios) y a los límites establecidos, lo cierto es que, por diversas razones, estas regulaciones no tienen realmente ninguna aplicación ni implicación práctica. En Paraguay, tan pronto haya sido emitida la convocatoria a elecciones, los medios están obligados a remitir a la autoridad electoral sus tarifas, las cuales no pueden tener variación respecto a las ordinarias para publicidad comercial. La autoridad realiza un monitoreo de lo medios para asegurar el cumplimiento de estas disposiciones. De acuerdo con la nueva legislación peruana, la contratación de publicidad sólo estará permitida desde 60 y hasta dos días antes de la jornada electoral y se limitará a un máximo de cinco minutos diarios en cada canal de televisión o estación de radio, pero estos límites sólo serán aplicables en el caso de elecciones generales, por lo que su primera puesta en práctica será hasta el año 2006.

La legislación electoral colombiana faculta expresamente al Consejo Nacional Electoral para fijar el número de cuñas radiales, avisos en publicaciones escritas y vallas publicitarias que puede tener un partido o candidato a cada elección, por lo tanto, de limitar su publicidad o propaganda en radio, medios impresos y exteriores, pero no en televisión, pues en este caso los concesionarios de espacios sólo pueden contratar propaganda durante los 30 días previos a la elección presidencial (límite temporal) y corresponde al Consejo Nacional de la Televisión determinar el tiempo y los espacios en los cuales se emitirá dicha propaganda. En el caso venezolano, la aún vigente Ley Orgánica del Sufragio determina que, para controlar los gastos de propaganda, el Consejo Nacional Electoral está facultado para reglamentar espacios y tiempos permisibles, limitando a un máximo de dos minutos diarios no acumulables la publicidad en televisión.

Si se analiza con detenimiento este conjunto de regulaciones sobre los límites de compra de publicidad en medios, es posible advertir un problema importante respecto a su aplicación y al logro efectivo de sus cometidos: si bien como regla general se exige que los medios o inscriban sus tarifas previamente y que éstas no excedan a las ordinarias para publicidad comercial, con lo cual se ataja la posibilidad de cobros excesivos o discriminatorios por encima de un techo predeterminado, no por ello se cancela la posibilidad de un trato discriminatorio o preferente por debajo de las tarifas registradas o autorizadas, es decir, de que por razones estrictamente comerciales (mayor volumen de la compra de espacios o tiempos) o incluso de intereses de cualquier otro tipo, se pacten tarifas preferentes, descuentos, bonificaciones o hasta cesiones gratuitas que marchen a contracorriente o de plano vulneren los propósitos primigenios de equidad en la contienda.

Por otra parte, este tipo de límites han de diferenciarse de aquellos que tienen que ver con la imposición de restricciones al periodo de las campañas durante el cual se puede contratar y transmitir publicidad pagada, es decir, a los casos en que el lapso permitido para la difusión de publicidad pagada es menor al de la duración de las campañas, lo cual sucede en tres países (Colombia, Paraguay y Perú), donde también hay límites a la contratación diaria de publicidad, es decir, opera una doble limitación; en Chile está prohibida la publicidad pagada en televisión, y en Ecuador y Uruguay, no se aplican límites diarios a lo largo del lapso previsto.

En Chile, sólo se puede realizar publicidad electoral en medios impresos y en la radio desde el trigésimo y hasta el tercer día previo a las elecciones, es decir, por un lapso máximo de 28 días; en Colombia, durante los 30 días previos a las elecciones; en Ecuador, sólo durante los 45 días previos al cierre de campañas; en Paraguay, 60 días antes del cierre de campaña; en Perú desde los 60 y hasta dos días antes de un proceso electoral, es decir, menos de la mitad de los entre 120 y 150 días que pueden mediar entre la convocatoria a elecciones y los comicios, pero casi el doble de los 29 días que dura la franja electoral gratuita, y en Uruguay 50 días antes del cierre de campaña tratándose de elecciones nacionales y 20 en caso de que sea necesaria una segunda vuelta para dirimir la elección presidencial. Cabe señalar que tanto en Paraguay como en Uruguay también se limitan los tiempos en que se puede transmitir publicidad para el caso de elecciones internas: 30 y 40 días respectivamente.

4.2. Otras regulaciones sobre publicidad en medios susceptibles de contribuir a la equidad durante la contienda electoral

Como se ha anticipado, en el cuadro XXX.6 se resume la incidencia de cinco diferentes tipos de disposiciones que, por su naturaleza y orientación, son susceptibles de contribuir a establecer cierta equidad en el desarrollo de la contienda electoral y que tienen como común denominador el hecho de que se relacionan, de una u otra forma, con los requisitos de acceso a los medios de comunicación o con los términos y condiciones necesarios para la contratación o transmisión de publicidad y propaganda durante la campaña electoral.

Si bien los registros consignados ofrecen un panorama general y comparado sobre su presencia en el universo de países sujetos a escrutinio en este estudio, es conveniente formular tres comentarios al respecto. Primero, el conjunto de disposiciones es muy heterogéneo en cuanto a su naturaleza, alcances y potencial impacto en las condiciones de equidad de la contienda. Segundo, aunque es posible establecer cierta correlación entre un mayor número de registros positivos de estas variantes y una mayor intención de procurar condiciones de equidad, la simple heterogeneidad sobre su naturaleza y alcances desaconseja llevar el asunto al punto de establecer una correlación lineal. Su eventual articulación y complementariedad debe analizarse casuísticamente. Tercero, conviene recordar, una vez más, que el peso e influencia de cada una de las regulaciones difiere de un país a otro tanto por razones de orden contextual o contingente, como por las características del dispositivo legal y operativo (atribuciones y recursos) de que disponga la autoridad para asegurar su efectivo cumplimiento.

1) Prohibición de contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos. Brasil y Chile se ponen a la cabeza de este tipo de regulaciones al ser los únicos dos países de la región en que la ley prohíbe categóricamente que se pueda contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos, aunque en Chile esta veda sólo se aplica a la televisión, no a la radio. Esto quiere decir que la publicidad electoral en medios electrónicos se reduce a las franjas de transmisión que de manera gratuita se les asignan a los partidos (y candidatos independientes en Chile) y que no existe ninguna posibilidad de contratar publicidad fuera de los tiempos y espacios provistos por el Estado.

CUADRO XXX.6. *Otras regulaciones sobre uso de medios*

País	*Compra prohibida*	*Tarifas y trato igualitario*	*Cargo de descuento*	*Rendición de informes*	*Propaganda de gobierno*
Argentina		x			
Bolivia		x			
Brasil	x				x
Chile	x				x
Colombia		x	x		
Costa Rica		x			x
Ecuador		x	x	x	
El Salvador		x			x
Honduras					
Guatemala		x		x	x
México		x			
Nicaragua		x			
Panamá		x		x	
Paraguay		x			
Perú		x			
Puerto Rico		x		x	x
República Dominicana		x			
Uruguay					
Venezuela				x	

2) Aplicación de tarifas y trato igualitario en la compra de publicidad. En la mayoría de los países de la región (salvo en Brasil y Chile, donde, como se acaba de mencionar, no se permite la publicidad pagada, y en Honduras y Uruguay, donde no existe ninguna regulación en materia de acceso a medios), hay disposiciones relacionadas con la obligación de los medios de enterar o incluso de inscribir ante la autoridad electoral las tarifas que han de aplicar a la propaganda o publicidad electoral con un mandato en el sentido de que las tarifas aplicables en este concepto no sean superiores a las comerciales y que consagran el principio de no discriminación o igualdad de trato entre las distintas fuerzas políticas o candidatos interesados en su contratación. Como es fácil advertir, se trata de disposiciones que pueden resultar complementarias y, por lo tanto, entre las que se puede establecer

una solución de continuidad, pero que en rigor son distintas y se pueden diferenciar. Es de notar que en las legislaciones de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú coexisten las dos disposiciones básicas (inscripción de tarifas y trato preferencial) y, en consecuencia, se abona el terreno en favor de su complementariedad. En todo caso, no se debe perder de vista que las disposiciones relativas al manejo de las tarifas bajo principios de equidad o igualdad suelen entenderse y aplicarse en cuanto al valor anunciado o inscrito, pero no necesariamente en el sentido de impedir que se concedan descuentos o bonificaciones por razones comerciales o de otra índole.

3) Cuantificación de las rebajas o cesiones gratuitas de espacios. En dos países, Colombia y Ecuador, las regulaciones relativas al acceso y uso de los medios en periodos electorales contemplan y enfrentan la eventualidad de que medios y partidos negocien o convengan algún tipo de trato preferente (descuentos, rebajas, bonificaciones o cesión gratuita de tiempos o espacios) que afecten las garantías de equidad o el principio de no discriminación entre los contendientes. En este sentido, lo usual es que las exigencias de inscribir las tarifas aplicables a la publicidad electoral antes del periodo de campaña, de que no sean superiores a las de publicidad comercial y de que no discriminen entre partidos y candidatos, suelan entenderse y aplicarse como una suerte de límite superior igualitario para todos, pero por debajo del cual queda abierta la posibilidad de otorgar o convenir algún trato preferente. Al menos el beneficio financiero, aunque no necesariamente el impacto o el efecto práctico, de ese potencial trato preferente por debajo de las tarifas límite registradas, logra anularse con base en un conjunto de disposiciones que, a partir de la supervisión y control de la publicidad contratada o transmitida, determinan que cualquier descuento o cesión gratuita al margen de la ordenada por la ley, se tome como una contribución al beneficiario y se cargue a sus gastos de campaña. Por cierto, para que estas disposiciones resulten efectivas se requiere contar con mecanismos que permitan identificar cualquier tipo de trato preferente en cuanto a las tarifas aplicadas (facturación) o los tiempos o espacios de transmisión que el contrato ampare (monitoreo de publicidad). Pero sobre todo y fundamentalmente, se requiere que el trato preferente tenga una expresión contable que elimine sus ventajas financieras. En este sentido, tanto en Colombia como en Ecuador existen límites a los gastos de campaña en los que se puede cargar y reflejar un eventual trato preferente de esta naturaleza.

4) Obligación de los medios de rendir informes a la autoridad electoral sobre la publicidad contratada. En cinco países hay disposiciones legales que obligan a los propietarios o concesionarios de medios de comunicación, fundamentalmente radio y televisión, a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad electoral que ha sido contratada y transmitida. Sin embargo, mientras en Ecuador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela los medios están obligados a hacerlo en plazos y términos predeterminados, en Panamá el mecanismo opera a solicitud expresa y previa del organismo depositario de la autoridad electoral (Tribunal Electoral) o de la fiscalía electoral. En esta materia, Guatemala se ha puesto a la vanguardia con las nuevas regulaciones adoptadas al disponer que los medios que transmitan propaganda electoral deben informar diariamente a la autoridad electoral sobre las cantidades y especificaciones de los espacios utilizados, aunque al momento estas disposiciones no han sido reglamentadas ni puestas en práctica.

5) Restricciones a la transmisión de propaganda gubernamental. En distintos contextos se han esgrimido argumentos en el sentido de que la publicación o transmisión de propaganda sobre programas, acciones u obras de gobierno durante los periodos de campaña, y sobre todo, en vísperas de la jornada electoral, es susceptible, a quererlo o no, de utilizarse o tener un impacto de carácter electoral, lo que normalmente implicaría favorecer o concederle una ventaja indebida al partido en el gobierno (aunque también se puede argumentar que un mal desempeño, o incluso la simple percepción de un mal desempeño, difícilmente se revierten con una estrategia publicitaria en épocas de campaña) y desequilibrar la competencia por el voto (el principio de equidad). Atendiendo los reclamos o exigencias de esta índole, al menos en siete países existen disposiciones que restringen, en mayor o menor medida, la transmisión de propaganda de gobierno que sea susceptible de tener implicaciones político-electorales durante determinado lapso del proceso electoral: Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico y Venezuela.

4.3. Comparativo general sobre las modalidades de acceso a la televisión

En virtud de la importancia que suele concedérsele a los medios electrónicos, en especial a la televisión, para efectos de las campañas de proselitismo y búsqueda del voto, se estima que puede resultar útil y relevante para

CUADRO XXX.7. *Modalidades de acceso a la televisión*

Modalidad	*Países*
Sólo tiempos gratuitos con prohibición de publicidad pagada	Brasil y Chile
Tiempos gratuitos con límites a publicidad pagada	Bolivia (gratuito sólo en estatales), Guatemala, Paraguay y Perú
Tiempos gratuitos con ciertas restricciones a publicidad pagada	Argentina (gratuito contingente), Colombia, México y Uruguay
Ciertas restricciones a publicidad pagada sin tiempos gratuitos	Costa Rica, Ecuador, Nicaragua (gratuito sin aplicación efectiva), Puerto Rico y Venezuela
Tiempos gratuitos sin restricciones a publicidad pagada	Panamá
Sólo publicidad pagada sin restricciones	El Salvador, Honduras y República Dominicana

efectos analíticos y comparativos establecer una tipología general sobre las modalidades de acceso a la televisión en periodos de campaña que integre y sintetice los distintos indicadores hasta ahora abordados.

En este sentido, y tal como se muestra en el cuadro XXX.7, el universo de los 19 países considerados se clasifica bajo seis grandes categorías que incluyen las distintas variantes en lo relativo al acceso y uso de la televisión para efectos y durante el periodo de campaña político-electoral, las cuales se presentan a partir de una gradación que va de una modalidad que ofrece mayores condiciones de equidad (sólo tiempos gratuitos sin posibilidad de compra de propaganda adicional), a aquella que prácticamente no impone ninguna regulación (ni restricción) para la contratación de tiempos, ni ofrece, por razones reales o formales, garantía de acceso gratuito. En consecuencia, en un extremo del espectro se ubicaría Brasil y Chile, donde toda la propaganda y publicidad electoral de partidos y candidatos tiene carácter gratuito y se transmite en franjas (horarios) predeterminadas, estando prohibida la compra de tiempos o espacios comerciales y, en el otro, quedarían ubicados los cuatro países donde no hay garantía alguna de acceso gratuito a la televisión (Honduras) o no tiene aplicación efectiva (El Salvador y República Dominicana), pero en todo caso tampoco existen restricciones en cuanto a la compra de tiempos o espacios para publicidad electoral.

5. Consideraciones finales

La panorámica general del inventario de las disposiciones legales sobre el acceso y uso de los medios de comunicación masiva aquí presentado se puede cerrar planteando cuatro consideraciones adicionales:

- Se trata de una temática relativamente novedosa dentro de la agenda política y legislativa de la región, respecto a la cual en muchos casos apenas se empiezan a ensayar (y en otros apenas a debatir), los primeros dispositivos más o menos articulados para regular y hacer frente a una problemática muy compleja, no sólo por sus múltiples manifestaciones y planos de abordaje, sino además por los intereses políticos y económicos que pone en juego: no sólo se plantea el problema de legislar y aplicar la ley por encima de intereses o cálculos políticos propios, sino también y fundamentalmente, de hacerlo contra otros poderosos intereses establecidos. Desde esta perspectiva, el balance empieza a ser alentador, aunque son muchas las asignaturas pendientes, sobre todo en cuanto a las garantías de equidad.
- La debida evaluación de lo alcanzado en materia de regulación del acceso a medios requiere discernirse en el horizonte más amplio de los regímenes de financiamiento y fiscalización con los que necesariamente se articulan y de los cuales forman parte, tarea que desborda los alcances de este artículo, y muy en particular a la luz de sus aplicaciones e implicaciones reales, para lo cual aquí apenas se insinúan algunos trazos muy gruesos, entre los que es importante incorporar las atribuciones formales y las capacidades reales de las autoridades competentes para asegurar su efectivo cumplimiento y sancionar cualquier transgresión.
- Aunque es claro y perceptible que los medios han alcanzado y ejercen una influencia decisiva en la política electoral y, más directamente relacionado con lo que en esta ocasión nos concierne, son un bien cada vez más preciado para cualquier partido o candidato que quiera ser "visto" o, al menos, "escuchado" por el grueso del electorado, es decir, que albergue expectativas de éxito en sus campañas de búsqueda del voto; no lo es menos que está abierto a debate el asunto de qué tanto gravitan o no (y en qué sentido) la imagen y las frases mediáticas en la determinación de las preferencias del electorado. Desde esta perspectiva, al menos está abierta la posibilidad de que la importancia de las es-

trategias mediáticas para fines electorales (y todo lo que ello comporta en términos de su cotización real y simbólica) esté sobredimensionada.

- En todo caso y apuntando a los desafíos y tareas a futuro (inmediato), tanto el análisis y contrastación de las opciones disponibles para avanzar en la regulación del acceso y del uso de medios durante los periodos y para efectos electorales, como el diseño y aplicación de nuevas modalidades (siempre referidas a condiciones y exigencias propias de cada contexto), demandan y requieren nutrirse más de los insumos que genere un trabajo sistemático de investigación y documentación empírica que no sólo les otorgue un sólido soporte, sino además les permita trascender el ámbito de los actos de fe o la reiteración de lugares comunes que, con frecuencia, signan los debates en la materia.

XXXI. LA FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ALONSO LUJAMBIO

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende contribuir, así sea modestamente, al debate sobre los instrumentos de control y fiscalización de los gastos de los partidos políticos (al respecto véase también el cap. XIX de esta obra). La perspectiva aquí asumida está marcada por la experiencia producto de mi labor profesional en diversos organismos estrechamente relacionados con la temática tratada.

Aquí se ofrece, en primer lugar, una propuesta de marco analítico que contribuye a ordenar el debate sobre los distintos tipos de instrumentos de control y fiscalización disponibles para las autoridades encargadas de hacer valer las leyes relativas a los ingresos y, especialmente, los gastos de los partidos políticos. Posteriormente, el ensayo reflexiona comparativamente sobre los dilemas centrales de la acción fiscalizadora de las autoridades competentes a la luz de los instrumentos de control con que cuentan, pero también en función del tipo de normas que deben hacer cumplir. Al final del capítulo se plantean algunas conclusiones generales.

En lo concerniente al referente empírico, los casos latinoamericanos, este capítulo recurre a las observaciones incluidas en los trabajos de Daniel Zovatto, publicado bajo el título "América Latina" en *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, de 2003, y de Carlos Navarro, estudio titulado "Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral", del mismo año.

Estos dos estudios comparativos de los sistemas de financiamiento de los partidos políticos en América Latina destacan porque, a diferencia de análisis previos, han reordenado las variables relevantes de la comparación pero, a la vez, y esto los hace singularmente novedosos, han destacado ya la reflexión comparada de los instrumentos de control con que cuentan las autoridades fiscalizadoras para hacer valer el conjunto de normas relati-

vas al origen y destino de los recursos de que disponen los partidos políticos, actores centrales de la competencia democrática.

En su ensayo, Zovatto comparó por un lado el estado del diseño institucional del financiamiento de los partidos políticos en 18 países del subcontinente latinoamericano hacia finales del siglo XX. Por otro lado, y ya en la órbita del control y de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, Zovatto detectó que en 11 casos es el órgano electoral el encargado de realizar estas tareas, en cuatro es el órgano electoral junto con otros órganos del Estado, en un caso son jueces federales (Argentina) y en un caso nadie realiza esa función (Uruguay). En su contribución, Zovatto alertó sobre el riesgo de no enfatizar, en el diseño institucional, la relevancia de las capacidades y atribuciones de dichas autoridades para llevar a cabo la función de control y fiscalización, y sobre su eventual partidización. Asimismo, subrayó la importancia de la publicidad o *disclosure* de la información financiera de los partidos políticos como instrumento de control; clasificó los países latinoamericanos de acuerdo con los actores obligados a rendir cuentas y con el tipo de informes que deben presentar a la autoridad competente, y reflexionó sobre la relevancia del régimen de sanciones frente a la violación de la normatividad en materia de financiamiento. El texto de Zovatto supuso un giro en la literatura comparada sobre América Latina, pues ofreció los primeros trazos analíticos para el estudio sistemático de los dilemas de *enforcement*, o de aplicación efectiva, de las normas relativas al financiamiento de la competencia democrática en el subcontinente.

Posteriormente, Navarro introdujo al análisis comparado la duración de las campañas como variable relevante para el financiamiento de los partidos políticos, el monto específico de los topes de gasto de campaña en el subcontinente, y ofreció nuevos detalles sobre fuentes de financiamiento prohibidas y sobre las fórmulas para establecer los límites al financiamiento de las fuentes permitidas. Navarro detuvo también su atención en la variable "fiscalización y control". Amén de que introdujo nuevos elementos para el análisis comparado, como el tipo de límites a los gastos de campaña, de muy relevantes implicaciones para la tarea fiscalizadora en 12 países del subcontinente, la principal aportación de Navarro fue su clasificación de los países de América Latina en relación con las capacidades de fiscalizar y controlar las finanzas de los partidos políticos por parte de las autoridades competentes, los órganos electorales. Así, Navarro encontró —a partir del estudio de cinco varia-

bles—[1] cinco sistemas "laxos" de control (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), siete sistemas de nivel "medio" (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), cinco sistemas de control "integral" (Argentina, Brasil, Chile, México y Puerto Rico) y dos sistemas "desregulados" (El Salvador y Uruguay). El ensayo de Navarro supuso un avance notable en la literatura, pues amplió el análisis comparado de los instrumentos para hacer valer las leyes relativas al financiamiento de partidos y campañas en América Latina.

2. Una propuesta de marco analítico

El análisis del conjunto, y de la suficiencia o insuficiencia, de las atribuciones de los órganos electorales para fiscalizar el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos es dependiente en gran medida de la densidad normativa cuyo cabal cumplimiento tiene que revisar. En los hechos, lo que los órganos electorales deben hacer no es fiscalizar el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, sino el cumplimiento de las normas en relación con el origen y el destino de sus recursos. Esto que parece obvio no lo es tanto cuando se debate el asunto. Si el marco normativo que regula la vida de los partidos y la competencia entre ellos no establece ningún tipo de regla en relación con el origen y destino de sus recursos, entonces no hay dilema de fiscalización alguno qué enfrentar. En el otro extremo, puede haber marcos normativos de enorme densidad, en la medida en que la ley quiere tutelar un conjunto muy amplio, así sea de diversa jerarquía, de bienes jurídicos. Son pues la densidad normativa, junto con la combinación específica de los bienes jurídicos que quiere tutelar la normatividad, las dos variables que han de definir, con precisión, la suficiencia o insuficiencia de los instrumentos de fiscalización y control.

Una determinada dotación de atribuciones fiscalizadoras puede ser útil y pertinente para hacer valer determinadas normas y no otras. En consecuencia, la dotación de atribuciones ha de verse a la luz de las normas específicas que se quieren hacer valer con eficacia, es decir, de la densidad normativa del sistema. Un órgano electoral puede estar muy bien dotado del personal técnico para realizar una auditoría a un partido político sobre

[1] Rendición de informes periódicos, rendición de informes de campaña, atribuciones del órgano de control, publicidad o *disclosure* de la información contenida en los informes de los partidos y régimen de sanciones.

los recursos públicos recibidos y sobre los recursos privados que declara haber recibido. En ese caso, la auditoría a las finanzas de un partido político puede ser de excepcional calidad en relación con el uso de los recursos públicos (y privados declarados). De la auditoría se desprenderá si el partido utilizó con apego a derecho los recursos que declara haber recibido. En ese caso estamos ante un instrumento directo de control, que es la auditoría. Sin embargo, la auditoría a las finanzas formales no es capaz de detectar si el partido recibió recursos de fuentes prohibidas y que —llevando "doble contabilidad"— no registró contablemente, o que registró atribuyéndole el origen del recurso a otra fuente. Para intentar detectar esas conductas ilegales, la auditoría rutinaria a las finanzas oficiales, formales, de los partidos políticos, no es el instrumento idóneo. Para ello se requiere de instrumentos indirectos de control.

En general se encuentran, en primer lugar, instrumentos directos e indirectos de control y, en segundo lugar, instrumentos de investigación. El instrumento directo de control por excelencia es la auditoría a las finanzas partidarias. En algunos países, la auditoría realizada está precedida de una certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente (como en Argentina, Brasil, Ecuador y Honduras), lo cual no es determinante, pero coloca a los partidos en un contexto mayor de exigencia.

Distingo, por otro lado, tres instrumentos indirectos, de la máxima relevancia (dependiendo, claro está, de la densidad normativa del sistema).

En primer lugar, el monitoreo de gasto. Si se tiene evidencia de gastos no reportados por el partido político, entonces es posible hacer inferencias sobre los ingresos no reportados. Sin embargo, el monitoreo de gasto no puede ser, nunca, omniabarcante. Es un instrumento privilegiado, pero tiene sus límites, pues sólo es susceptible de monitoreo el gasto que deja huella. El gasto que deja huella por excelencia es el que se realiza en los medios masivos de comunicación (prensa, radio y televisión), y ahí tiende a concentrarse un gran volumen de recursos estratégicos de campaña.

En segundo lugar, la publicidad o *disclosure* de la información financiera de los partidos políticos. Suele atribuírsele a este instrumento indirecto una importancia muy subrayada. Y la tiene, si bien esto merece un conjunto amplio de reflexiones. El *disclosure* suele generar grandes cantidades de información que ni los órganos de control, ni los medios de comunicación, ni los votantes son capaces de asimilar (Zovatto, 2003). La ponderación del poder y la utilidad de la publicidad o *disclosure* como instrumento de con-

trol indirecto está subordinada a la densidad normativa del sistema y a la evaluación de los alcances y límites de los instrumentos de control directo. Para efectos de control, no ayuda mucho la publicidad de los estados financieros de los partidos políticos si no se incluye información desagregada que pueda ser compulsada por los ciudadanos. Existen marcos legales que prohíben las aportaciones privadas anónimas. La auditoría como instrumento directo de control no es poderosa para saber si los donantes reportados existen realmente o son falsos, o si utilizaron a interpósitas personas para fragmentar los donativos y así no superar "formalmente" los límites impuestos a dichas aportaciones. Sería laboriosísimo, consumidor de mucho tiempo y eventualmente ineficaz, la compulsa directa de la autoridad electoral con la hacendaria para realizar verificaciones rutinarias en el marco de una auditoría. Podría ser muy laborioso el ejercicio por la cantidad de acciones administrativas que supondría, y quizá resultaría ineficaz, si la información proveída a la autoridad hacendaria también se falseó. Aquí la publicidad o *disclosure* puede ser especialmente útil, pues cualquier ciudadano puede identificar en el listado un dato falso o incompleto a la luz de la información con la que cuenta sobre donantes conocidos, personas fallecidas, etc. Sin embargo, la utilidad de la publicidad o *disclosure* como instrumento de control indirecto dependerá en términos generales: *1)* del grado de socialización de las reglas entre los ciudadanos, pues si éstos no saben qué está permitido y qué está prohibido no pueden servir a la autoridad como instrumento indirecto —"auditoría ciudadana"— de control; *2)* de la facilidad con que el ciudadano pueda hacerle saber a la autoridad electoral sobre el carácter falso o incompleto de la información publicada y, en última instancia, *3)* de la capacidad de la autoridad electoral para investigar la verdad de los hechos.

El tercer instrumento indirecto de control es la coadyuvancia de otras autoridades, que pueden detectar un problema y hacérselo saber a la autoridad electoral. Es en verdad imposible exigirle a la autoridad electoral que haga valer la ley en el marco general de un precario Estado de derecho. A través del instrumento directo de control por excelencia que es la auditoría, resulta imposible saber si un partido recibió, y no reportó, recursos de una fuente pública prohibida por la legislación, sea del Poder Ejecutivo, o de un gobierno municipal, o de una empresa pública. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir sino ocultar las irregularidades. Por otro lado, sería absurdo que las autoridades electorales auditaran de rutina a las otras autoridades del Estado para ver si desviaron recursos públi-

cos para favorecer a este o aquel partido político. Aquí la labor de fiscalización que realizan los congresos es de fundamental importancia, así como las contralorías comúnmente a cargo de los poderes ejecutivos. La efectividad de esta coadyuvancia depende de múltiples factores: si el auditor congresional es agente de un partido político quizá lo favorezca con el silencio o la omisión, o perjudique a otros con acciones desbordadas. Lo mismo puede suceder con las contralorías a cargo de los poderes ejecutivos. La alternancia puede ayudar a que se vigilen unos a otros respecto de hechos acontecidos en el pasado, pero difícilmente el contralor interno de un gobierno será especialmente activo en la realización de pesquisas sobre las presuntas desviaciones de recursos a favor del partido político que está en el poder. Los métodos de nombramiento de estas instancias, así como la fragmentación del sistema de partidos, son variables centrales en la explicación de la potencia efectiva de este instrumento indirecto de control por parte de los órganos electorales.

Por otro lado, son de fundamental importancia los instrumentos de investigación con que cuenta la autoridad electoral para hacer valer la ley. No es creíble esperar que las eventuales grandes irregularidades sean descubiertas y cabalmente conocidas y esclarecidas a través de los instrumentos directos de control (especialmente la auditoría), pues las irregularidades no suelen reportarse. Al contrario, por naturaleza está la intención de ocultarlas por parte de quienes las orquestan. La existencia de instrumentos poderosos de investigación es imprescindible para cerrar el círculo del control. No tiene sentido la publicidad o *disclosure* si una vez que el ciudadano denuncia una presunta irregularidad, la autoridad electoral es impotente para conocer la verdad de los hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjeron y los montos que involucraron las irregularidades cometidas. Instrumento privilegiadísimo es aquí el acceso a la información resguardada por el secreto bancario, pero también por el secreto fiscal. Otros instrumentos de investigación pueden ser de especial relevancia: por ejemplo, la obligación de las empresas y de cualquier persona física de contestar bajo protesta de decir verdad y de manera documentada a los requerimientos de información que la autoridad electoral le formule en el desahogo de una investigación de presuntas anomalías. Otro instrumento, complementario, puede ser la solicitud a la autoridad hacendaria para que realice una auditoría a determinada persona física o moral, de modo que pueda hacerse de mayores elementos para conocer la verdad sobre un hecho oscuro.

Por otro lado, es especialmente importante que la norma defina con precisión qué puede activar el inicio de una investigación por parte de la autoridad. Puede ser *1)* la presentación de una queja o de una demanda de investigación de un partido político en contra de otro, con un mínimo de elementos indiciarios que justifiquen el arranque de las pesquisas; *2)* el inicio de oficio de la investigación por parte de la autoridad, a partir de elementos diversos que le permitan presumir la existencia de irregularidades; y *3)* la comunicación de presuntas irregularidades por parte de un tercero, identificándose con precisión o de manera anónima.

Este último punto es clave. No es inusual que la autoridad electoral conozca de presuntas irregularidades de fuentes no identificadas, pero eventualmente vinculadas a los equipos de campaña de candidatos y partidos. Con frecuencia un conflicto interno, o una promesa incumplida de pago o de cargo, o una traición entre otrora amigos políticos, lleve a la "filtración" de información a la autoridad electoral sobre presuntas irregularidades cometidas por quienes en el pasado eran aliados y hoy son adversarios o hasta enemigos. Siempre es difícil controlar que sólo sea un círculo restringidísimo de personas quienes conozcan de las irregularidades cometidas. Generalmente hay un grupo de personas (autores intelectuales y materiales) que conocen en mayor o menor grado los pormenores de las irregularidades. Por otro lado, la complicidad, la lealtad, a veces termina, cuando se viola la ley, en *vendetta*. ¿Es válido que de esta perversidad la autoridad electoral saque provecho? En definitiva sí. La autoridad debe estar en aptitud de iniciar formalmente investigaciones a partir de esos elementos, mientras contengan indicios suficientes para iniciar actos de molestia que, seguramente, van a tensar su relación con este o aquel partido. El anónimo es un instrumento poderoso, pero peligroso: reaccionar a cualquier elemento, sin sensibilidad y sin criterio, con base en indicios demasiado frágiles, puede convertir a la autoridad electoral en rehén de otros intereses. Pero situarse en el otro extremo puede ser igualmente grave: exigir al denunciante su identificación puede inhibir la presentación de denuncias, pues no estamos ante un tema cualquiera: los intereses involucrados en irregularidades en materia de financiamiento de los partidos políticos y, en el extremo, el amafiamiento de grupos poderosos involucrados, puede ser aliciente suficiente para no presentar denuncias por los riesgos que ello supone. El anónimo protege a quien quiere denunciar hechos irregulares, pero se siente especialmente vulnerable frente a quienes cometieron las faltas.

Se ha dicho con frecuencia, y con una dosis importante de razón, que conviene no introducir al marco normativo reglas cuyo cumplimiento no pueda ser garantizado. Ello es cierto, pero sólo hasta cierto punto. Suele pensarse, en ese marco de ideas, en mecanismos directos: si no se puede verificar directamente el cumplimiento de la norma, es mejor que la norma no exista. Es un error diseñar sistemas de control enfatizando excesivamente los mecanismos de control directo. Por el contrario, los sistemas han de ser diseñados teniendo en mente la combinación óptima entre mecanismos *directos e indirectos*, con la posibilidad de que las faltas que no fueron detectadas por la vía directa sean eventualmente descubiertas y cabalmente investigadas a través de otros medios. La inhibición de conductas contrarias a la ley no se dará porque exista un sistema omniabarcante de patrullaje directo, que resulta por demás imposible de operar, sino porque existe un sistema de alarmas que ofrece a la autoridad electoral elementos suficientes para iniciar una eficaz acción investigadora y eventualmente punitiva.

3. Una reflexión comparativa sobre los dilemas de la acción fiscalizadora

Venezuela bajo el esquema constitucional promovido por el presidente Chávez es el único país de América Latina que no ofrece a los partidos políticos sistema alguno de financiamiento público. Sólo Costa Rica y la República Dominicana serían casos intermedios, pues en ambos países hay fórmulas para el otorgamiento de financiamiento público directo, es decir, de recursos líquidos, pero no existe modalidad alguna de financiamiento público indirecto, como son los espacios reservados en radio y televisión para la publicidad partidaria (Zovatto, 2003; Navarro, 2003). En el resto de América Latina tenemos financiamiento público directo e indirecto. Ello supone, en consecuencia, que la autoridad competente debe fiscalizar el uso de recursos líquidos, de orden público, entregado a los partidos en todas las democracias, excepto en Venezuela. Dominan, por otro lado, sistemas mixtos de financiamiento público y privado. Esto subraya la importancia del mecanismo de fiscalización por excelencia de control directo, es decir, la auditoría, pues sólo ella puede decir de manera razonablemente completa —dependiendo de la profundidad de la revisión y del tamaño de las muestras—, si los partidos políticos utilizaron los recursos recibidos

con apego a derecho. Sin embargo, en dos países, Guatemala y Panamá, sólo se auditan propiamente los recursos de procedencia pública. En el resto de los países se somete a consideración de la autoridad competente, para su revisión, el conjunto de los fondos tanto públicos como privados (los privados efectivamente reportados, por supuesto). En este sentido es especialmente importante que la autoridad electoral cuente con los recursos materiales y humanos para realizar la auditoría de manera seria, profunda y profesional.

Pese a que todos los países de América Latina reciben financiamiento público directo (excepto Venezuela), en algunos casos los partidos solamente reciben recursos para gastos de campaña; en otros, sólo se reciben recursos para gastos ordinarios; y en la mayoría, los partidos reciben recursos para gastos tanto ordinarios como de campaña. Es claro que la pertinencia de contar con un cuerpo permanente de profesionales para acometer labores de auditoría resulta de especial relevancia ahí donde el financiamiento directo sirve, de manera permanente, para financiar actividades ordinarias y, en época electoral, para financiar campañas políticas, pues se trata de países donde el flujo de recursos públicos directos no sólo es permanente, sino que abarca, por otro lado, más actividades. Cuando los congresos regatean recursos a las instituciones electorales para realizar este tipo de tarea permanente, están obstaculizando en los hechos la posibilidad de que los partidos sean fiscalizados. Son obviamente los partidos políticos los actores centrales de la acción legislativa. Ese regateo de los partidos en la arena congresional no puede ser sino producto de la ignorancia o, de plano, de la intención deliberada de obstaculizar su fiscalización. Sólo pueden realizarse auditorías efectivas ahí donde se ha tomado firmemente la decisión política de apoyar la tarea del órgano fiscalizador.

Ciertamente, la densidad normativa y la combinación específica de instrumentos de fiscalización y control definen la posibilidad de hacer valer las leyes relativas al financiamiento y gasto de los partidos políticos. Sin embargo, hay casos en los que los instrumentos de control y fiscalización son prácticamente nulos, pero ello no resulta especialmente problemático porque el sistema normativo coloca candados efectivos en arenas que concentran gran parte del gasto electoral. En Chile se acaba de aprobar el primer marco normativo con que se echa a andar el sistema de rendición de cuentas de los partidos políticos. Pareciera que Chile se suma tardíamente al conjunto de países de América Latina que ya desde hace varios años o incluso décadas vienen diseñando sistemas de control y fiscalización. Sin

embargo, Chile ha enfrentado exitosamente uno de los retos centrales ligados a la transparencia financiera de los partidos políticos y a la equidad en la contienda entre ellos, pues dicho país, junto con Brasil, es el único del subcontinente que prohíbe la compra directa de *spots* publicitarios en televisión por parte de lo partidos políticos o de terceros. En el contexto de competencias democráticas crecientemente mediáticas, en las que los partidos políticos concentran gran parte de su dilema de gasto (y, obviamente, de captación de recursos) en la publicidad electrónica y especialmente en la televisiva, el que no exista un "mercado de medios" sino un "Estado de medios" elimina de golpe uno de los dilemas de control más complejos que debe enfrentar una autoridad electoral. Quizás esta solución específica a uno de los grandes dilemas del diseño institucional del financiamiento de los partidos políticos sea la variable central que explica, paradójicamente, el arribo "tardío" de Chile al concierto latinoamericano en sistemas de rendición de cuentas.

Efectivamente, sólo en Chile y Brasil el acceso gratuito a la televisión como prerrogativa estatal supone el único medio para acceder a ella. En el resto del continente, los partidos políticos pueden comprar, con sus recursos líquidos, espacios propagandísticos en radio y televisión. Es ahí donde uno de los instrumentos indirectos de control puede potenciar su utilidad: el monitoreo de gastos en medios masivos. Pese a ello, únicamente los marcos normativos de Ecuador, México, Panamá y Paraguay hablan explícitamente de la realización de monitoreos, concretamente de los gastos realizados en los medios de comunicación masiva (Navarro, 2003). Aquí hay un instrumento de control subutilizado. Y esta subutilización es especialmente grave en los casos en que la autoridad tiene, también, que hacer valer topes de gasto de campaña, una norma de *enforcement* especialmente complejo.

Doce países del continente han optado por colocar en su legislación electoral un tope o límite de gastos de campaña (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Venezuela). Pese a que el tope de gastos de campaña es un instrumento privilegiado de equidad, estamos, a la vez, ante una de las reglas cuyo cumplimiento cabal es más difícil de garantizar. Esto derivado de un problema complejo: no está claro, prácticamente para ninguna autoridad electoral en el continente, cuál es un gasto electoral, de campaña, y cuál no lo es. No es extraño encontrar debates interminables sobre este particular. Algunas legislaciones definen el gasto electoral como aquél tendiente a la

obtención del voto. Pero la definición no es muy útil, pues prácticamente cualquier gasto realizado durante una campaña tiende a la obtención de votos. Un *spot* publicitario en televisión, transmitido durante una campaña electoral, que habla de la historia de un partido político, de sus luchas, de sus logros y conquistas, puede no llamar a votar, puede no mencionar el nombre de candidato alguno, ni mencionar el día de la próxima jornada electoral, pero, ¿tenderá a la obtención del voto? Estamos ante un caso extremo en el que no sólo es difícil hacer valer la ley, sino que también es difícil saber, peor aún, qué quiere decir la ley. Se ha escuchado en el subcontinente la propuesta de que el tope de gastos de campaña no se defina en función del tipo de gasto realizado, sino en función de los gastos generales, es decir totales, realizados durante un espacio de tiempo. Ello podría facilitar las cosas. En seis países el tope de gasto, de campaña se restringe a los gastos realizados en publicidad (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela). En los casos en que esa restricción opera sin distinguir el tipo específico de publicidad desarrollada, entonces, si hay monitoreo efectivo, el tope puede hacerse valer con rigor. De lo contrario, se entra irremediablemente al debate de qué *spot* es "de campaña" y cuál no lo es.

También es muy difícil garantizar una aplicación estricta de la ley a través de instrumentos directos tratándose de los límites de las contribuciones privadas. El respeto cabal al límite individual de aportaciones, fijo para todos en la ley, puede ser especialmente difícil de verificar a través de medios directos de control, como lo es la auditoría anual, o de distinta periodicidad, a las finanzas de los partidos políticos. Si las personas físicas están obligadas a reportar sus donativos a los partidos en sus declaraciones anuales de pago de impuestos, ahí puede haber, ciertamente, un medio de compulsa muestral, si la autoridad electoral puede solicitar información al Ministerio de Finanzas o equivalente, información usualmente protegida por el secreto fiscal. Pero, se insiste, esa información también pudiera estar falseada. Aquí la publicidad o *disclosure* es fundamental, para que quien detecte una anomalía pueda denunciarla. Sólo ocho países del subcontinente cuentan con normas relativas a la publicidad o *disclosure*, lo cual es especialmente preocupante, pues se trata, a mi entender, de uno de los instrumentos indirectos de control más poderosos, si se combina, como ya se dijo, con otros instrumentos, especialmente de investigación; son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.

Existe una gran diversidad de disposiciones normativas en materia de contribuciones privadas en América Latina. La complejidad de la fiscaliza-

ción puede ser mayúscula en casos como el de Brasil, donde el límite de las aportaciones individuales depende de los ingresos brutos declarados por los contribuyentes. En ese caso, la autoridad electoral debe conocer el monto de los ingresos brutos de los donantes para saber si, en principio, se violó o no la ley. Eso dificulta extraordinariamente el control y multiplica la información con que debe contar la autoridad para realizar incluso las verificaciones de rutina en el marco de las auditorías. Complicar en extremo las tareas fiscalizadoras no parece ser la opción más recomendable.

Por otro lado, se encuentra la enorme dificultad de determinar si los partidos políticos recibieron recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley. En 13 países tenemos la prohibición de fuentes extranjeras; en 11 de dependencias públicas; en 10 de empresas contratistas o concesionarias del Estado; y en nueve las fuentes anónimas. Aquí el instrumento directo de control, que es la auditoría, es de precaria utilidad y potencialidad. Resulta de especial relevancia subrayar la densidad normativa en cinco países (Argentina, Brasil, Honduras, México y Venezuela), donde las cuatro fuentes mencionadas están prohibidas. Es, se insiste, imposible fiscalizar directamente el cumplimiento de estas normas. Nadie en su sano juicio debe esperar que la autoridad electoral detecte irregularidades ligadas a estas normas con su instrumento rutinario de control, que es la auditoría. Aquí la posibilidad de iniciar investigaciones con poderosos instrumentos legales, a partir de denuncias de fuente conocida o anónima, son centrales para la aplicación efectiva de la ley (o *enforcement*).

Preocupa especialmente a las autoridades que los partidos políticos capten recursos de fuentes prohibidas, pero que lo hagan a través de interpósitas personas, es decir que, por ejemplo, una empresa extranjera (fuente prohibida) le entregue dinero a un partido a través de una persona física o un conjunto de personas físicas (fuente permitida). En casos como ése, el indicio de una irregularidad debe llevar a una investigación en la que el acceso a la información protegida por el secreto bancario es primordial y estratégica. Si la autoridad no cuenta con ese músculo institucional no debe, nunca, tenerse la expectativa de que será capaz de hacer cumplir la ley. Ahí, o se le dota a la autoridad de atribuciones, o mejor se quita la restricción. Lo que en definitiva no es aceptable, y no hace sino contribuir a la desconfianza en el derecho y, como si hiciera falta, en los partidos, es colocar en la ley normas de verificación imposible, ni por medios directos, ni indirectos, ni a través de investigaciones. Ciertamente, cuando los recursos se han convertido en efectivo, en moneda corriente, se vuelve extraordina-

riamente difícil rastrear el destino del dinero, pues su movimiento ya no va dejando huella en el sistema financiero. Pero dinero ya líquido puede volver a depositarse en el sistema bancario. De ahí la importancia de que las normas bancarias relativas a la prohibición de depósitos en efectivo a partir de cierto monto y de fuente no identificada se cumplan a cabalidad. Por otro lado, ha de tenerse presente que la combinación de fuentes prohibidas y fuentes anónimas en el mismo marco legal puede resultar contraproducente o, mejor dicho, contradictorio. La fuente anónima puede servir de mampara a la fuente prohibida.

Solamente los órganos electorales de Brasil y Ecuador cuentan con la importante atribución de solicitar información y documentación depositada en el sistema bancario. En el desahogo de algunos casos específicos, las autoridades electorales de México y Costa Rica han podido acceder a este tipo de información, clave de claves para rastrear la procedencia y utilización de recursos no reportados o francamente ilegales. Por otra parte, únicamente las autoridades electorales argentinas, colombianas y ecuatorianas están dotadas de instrumentos legales para requerir información a cualquier persona, física o moral (Navarro, 2003). Los instrumentos de investigación son los mecanismos más poderosos para hacer valer la ley. Son, ciertamente, instrumentos indirectos. Sin embargo, en balance, es posible afirmar que las democracias de América Latina no tienen instrumentos para investigar irregularidades. Aquí hay una carencia digna de ser subrayada.

También resulta de particular relevancia en el diseño del sistema de control y fiscalización, la determinación de quiénes están obligados a rendir cuentas. Destacan tres casos en los que son los donantes, no sólo los partidos, los que están obligados a la rendición de cuentas en Bolivia, Brasil y Colombia. Este arreglo institucional puede ser de especial utilidad si se combina con la publicidad o *disclosure*. En Colombia, la decisión empresarial de dar un donativo debe tomarla su asamblea de accionistas y no puede ser una decisión política tomada por el director de la empresa. En estos casos, no sólo los partidos deben informar quiénes fueron sus donantes, sino que los donantes deben informar a qué partidos dieron dinero. Es una fuente de compulsa que, sin embargo, en caso de connivencia, puede no ser especialmente útil. Con todo, el ocultamiento por ambas partes, si sale al descubierto, puede producir sanciones múltiples, de modo que los actores dispuestos a violar la ley deben estar conscientes de sus consecuencias.

Finalmente, son los órganos electorales los que, en prácticamente todo el subcontinente, tienen la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de

las normas relativas al origen y destino de los recursos de los partidos políticos. Se ha dicho con frecuencia que esta tarea no debiera ser responsabilidad del órgano electoral si éste se encuentra partidizado. El problema es que también puede estar partidizado el Ministerio de Hacienda, o la Contraloría General, o la Procuraduría Electoral, o cualesquier otro órgano alternativo de control. El método de elección de los responsables del órgano electoral puede definir el impulso que le darán a la tarea fiscalizadora, que tiende a tensar la cuerda de la relación entre el órgano electoral y los partidos políticos. También la duración del mandato de los responsables de dichos órganos es importante, pues un mandato muy breve no hace sino meter al órgano electoral en la lógica de los ciclos políticos de los partidos. No hay, en definitiva, arreglo institucional perfecto que garantice, sin sombra de duda, que el órgano electoral hará su trabajo sin inclinación partidaria, con energía y empuje. Sin embargo, el carácter colegiado de los órganos de control puede minimizar los riesgos, así como el carácter público de sus dictámenes y resoluciones.

Los riesgos de la partidización o de la inactividad están ahí, esté la responsabilidad en el órgano electoral o en otra esfera institucional, pero el que el responsable sea el órgano electoral tiene una ventaja nada despreciable. Si el responsable es el órgano congresional encargado de fiscalizar al conjunto de las entidades públicas, sólo podrá fiscalizar el dinero público y no el privado. Ahora bien, aun suponiendo que tuviese facultades para fiscalizar ambos tipos de recursos, tal autoridad distraería su atención con asuntos de mayor calado. Los partidos políticos, así reciban los montos de financiamiento público más jugoso, como es el caso de México, no reciben nunca ni siquiera 2% del presupuesto nacional. Un ente fiscalizador general tenderá a concentrar su atención en las entidades públicas que concentran el mayor volumen de recursos públicos. El que sea el órgano electoral el encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos posibilita que una actividad central para la legitimidad de las instituciones democráticas sea realizada sin distracciones y con profundidad, con focalización.

4. Conclusión

La intención de este ensayo ha sido proponer una línea de análisis para el futuro de las investigaciones sobre control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en América Latina. No se puede analizar la pertinen-

cia de un diseño institucional de control y fiscalización si no se tiene en cuenta, en primer lugar, qué alternativas realistas genera el conjunto de bienes jurídicos que la ley quiere tutelar, es decir, la densidad normativa del sistema. No es razonable esperar que el órgano electoral sea capaz de controlarlo todo, de evitar a toda costa cualquier violación a la ley, tener un patrullero-fiscal detrás de cada candidato o de cada líder partidario. Es absurdo creer que el control *directo* puede ser omnicomprensivo, totalmente abarcador y plenamente eficaz. No debemos ser sino realistas o, mejor dicho, optimistamente realistas, a partir de un análisis riguroso de las alternativas de control disponibles. Una combinación óptima entre instrumentos directos e indirectos de control, así como un conjunto razonable de atribuciones para realizar investigaciones por parte del órgano electoral, pueden generar un conjunto de elementos que hagan posible una aplicación efectiva de la ley. En general, puede afirmarse que en las democracias de América Latina los órganos electorales carecen de suficientes instrumentos de control indirecto. En muy pocos países se monitorean los gastos. En muy pocos países se utiliza la publicidad o *disclosure* como medio de control. Por otro lado, en general no se cuenta con poderosos instrumentos de investigación de irregularidades denunciadas. Los futuros estudios deben poner énfasis en la posibilidad de un verdadero *enforcement* a partir de la problematización del conjunto de las normas vigentes a la luz de los instrumentos de control disponibles, tanto los directos como los indirectos, y muy especialmente de las capacidades para investigar presuntas irregularidades.

XXXII. ENCUESTAS Y SONDEOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

JORGE LAZARTE R.

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del establecimiento de sistemas democráticos en el decenio de 1980 y el incremento y la regularidad de los procesos electorales, hubo una verdadera explosión de encuestas de opinión pública en América Latina, especialmente en épocas de elecciones, que en la década de 1990 se ha profundizado. Puede decirse que no existe ningún partido político, con pretensiones fundadas de poder, que se prive de utilizar estos instrumentos, pero no se trata sólo de encuestas electorales, sino también —y cada vez más— de encuestas de opinión política sobre distintos temas en periodos no electorales. Son sobre todo los gobiernos los que recurren a las encuestas de opinión a fin de orientar su gestión.

La importancia de las encuestas no radica sólo en su valor orientativo y predictivo, sino también en su capacidad de influir en la opinión y el comportamiento de los actores que "creen" en ellas. Esto vale para América Latina como para otros continentes, cuya experiencia con las encuestas es de más larga data.

Para los fines de este artículo, entenderemos por encuestas al conjunto de técnicas y procedimientos mediante los cuales —sobre la base de un cuestionario específico— se obtienen datos e información respecto a la opinión de un grupo representativo de encuestados, y cuyos resultados pueden ser generalizados al conjunto de la población. Utilizadas en los más distintos dominios de actividad, lo que nos interesa en el presente artículo son las encuestas que se realizan durante los procesos electorales, incluyendo las del mismo día de las elecciones. En este último caso, lo usual es encuestar a quienes acaban de votar, por lo que a este tipo de encuesta se le denomina a "boca de urna" o "salida de urna" (*exit poll*).

Los sondeos, por su parte, son más bien procedimientos "informales" (como entrevistas breves a ciudadanos) que suelen utilizar los medios de

comunicación, particularmente televisivos, y que por no estar sometidos a las condiciones técnicas necesarias exigidas a las encuestas, los datos o las opiniones que por ellos se obtienen no son generalizables a toda la población, aunque puedan valer como indicadores de opinión. En este artículo sólo nos referiremos a las encuestas propiamente dichas.

2. Las encuestas electorales

En América Latina son muchos los actores implicados en este campo. Por un lado, compiten centros académicos de investigación con empresas comerciales nacionales y extranjeras, que usan una gama de técnicas y métodos para medir el estado de ánimo de la población en un determinado momento, particularmente las intenciones de voto de la población. El grado de seriedad y precisión de las encuestas es muy variable. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado mucho en este aspecto y hoy día puede considerarse su profesionalismo como aceptable.

Por el otro lado, los usuarios son instituciones del Estado, corporaciones científicas, partidos políticos y medios de difusión (prensa escrita, radio y televisión) que vinculan distintos intereses con las encuestas: intereses científicos, intereses comerciales e intereses político-estratégicos.

Pero tratándose de procesos electorales, está claro que los partidos y los actores políticos son especialmente sensibles a las encuestas. Los políticos suelen aceptar sólo las encuestas que les son favorables y deslegitimar o relativizar aquellas que les son desfavorables. Por tanto aquí está planteado el problema de la credibilidad y fiabilidad de tales encuestas. Pero ésa no es la única razón para la introducción de normas legales que las reglamenten.

Existe también el riesgo auténtico de que, debido a la falta de mecanismos reguladores, se publiquen resultados de encuestas falsificadas o manipuladas durante el proceso electoral con el propósito de afectar a un electorado impotente ante resultados fabricados que deforman la voluntad electoral.

En general pueden darse dos formas de regulación de las encuestas: una referida al proceso de producción y difusión de encuestas durante los procesos electorales, y otra a la difusión de resultados de encuestas a boca de urna el mismo día de la votación. En América Latina se hicieron esfuerzos para reglamentar el uso e impedir el abuso de las encuestas de opinión

pública, sobre todo en época de campaña electoral. Muchos de esos reglamentos fueron aprobados en los años ochenta y noventa.

3. Examen comparativo de las normas legales

En primer lugar puede constatarse que la mayor parte de los países de América Latina cuenta con alguna forma de legislación sobre encuestas durante los procesos electorales, excepto República Dominicana y Nicaragua, que en sus respectivos códigos o leyes electorales sólo se refieren a la propaganda electoral en términos generales. Chile es el único país en el que sin ninguna mención en la Ley Orgánica de Votaciones y Escrutinios sobre el tema, es el Consejo Nacional de Televisión el que tiene a su cargo la regulación de las encuestas.

Entre los países que sí presentan una regulación al respecto, la legislación es desigual y no todas consideran las encuestas a boca de urna. Desde este punto de vista, en primer lugar podríamos ordenar a los distintos países en tres grupos, según la importancia que otorgan a este rubro medido por el espacio que ocupan en las legislaciones respectivas. Transversalmente a los tres grupos, puede diferenciarse un cuarto grupo que no ostenta regulación de las encuestas a boca de urna.

a) Países en los cuales existe una legislación o reglamentación específica detallada sobre encuestas, como en Costa Rica y México. Este grupo incluye también a Colombia, Honduras y Panamá, cuyo tratamiento detallado remplaza de algún modo al reglamento.

Costa Rica exige que las empresas encuestadoras se registren ante el Tribunal Supremo de Elecciones y cumplan ciertos requisitos acerca de su idoneidad, y remite al Tribunal la reglamentación de los criterios mencionados en el artículo de referencia. Las sanciones incluyen la intervención del Ministerio Público.

La legislación de México, por su parte, establece que las encuestas deben ajustarse a criterios "científicos" determinados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a cuyo secretario ejecutivo debe ser entregada una copia del "estudio completo". El artículo 403 del Código Penal se aplica para las sanciones a los que violen las prohibiciones de difusión y publicación de los resultados de las encuestas, incluyendo las encuestas a boca de urna.

A su vez, Panamá obliga a la inscripción previa de la encuesta en el Tribunal Electoral, y especifica nueve condiciones que debe satisfacer como información antes de su publicación, pero no dice nada respecto de las sanciones.

Colombia también establece que toda publicación de los resultados de encuestas debe ir acompañada de información técnica, que podríamos considerar estándar; fuente de financiamiento y persona jurídica o natural que la hizo y la encomendó. Las infracciones son sancionadas mediante multas. Colombia es el único país que no establece plazos previos para la publicación y difusión, excepto para el día mismo de la votación.

Por último, Honduras obliga a que toda empresa encuestadora se registre ante el Tribunal Supremo Electoral, informando sobre las condiciones técnicas de la encuesta. El Tribunal está facultado para regular las encuestas y autorizar esta actividad. Los infractores son sancionados con multas.

Todos los países mencionados fijan plazos para la difusión o publicación de resultados de encuestas.

b) Países en los cuales el tratamiento representa más que una referencia en la legislación e incluyen plazos para la difusión o publicación de encuestas y sanciones respectivas en caso de incumplimiento. Éste es el caso de Ecuador, Perú y El Salvador. Las sanciones en Ecuador incluyen clausuras del medio de difusión y multas. En Perú, sólo multas, lo mismo que en El Salvador.

c) Países en los cuales la referencia es mínima y aunque se establezcan plazos para la difusión de encuestas, no se especifican sanciones en su legislación. Éste es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En este último país sólo se especifica que las sanciones deben establecerse conforme a la Ley Electoral, sin dar más precisiones. Panamá está en la misma situación no obstante el tratamiento más desarrollado del tema. Con todo, la ausencia de sanciones en la legislación electoral no siempre quiere decir que no existan en otro tipo de normas. Argentina fija sanciones, pero delegando esta responsabilidad al Ministerio del Interior.

d) Finalmente, países en los cuales sólo hay una referencia a las encuestas electorales, pero no incluyen las encuestas a boca de urna. Esto puede deducirse de la lectura del texto legal que se refiere a plazos legales anteriores al día de las elecciones. De esta ausencia de regulación específica se deriva —su no prohibición— que estén permitidas legalmente. Este es el caso del Brasil, Ecuador, El Salvador y Perú.

De los 18 países considerados, 12 se refieren a las encuestas a boca de urna. Internamente este grupo es heterogéno en lo que concierne a los plazos otorgados para la difusión o proyección de los resultados de estas encuestas. Cinco de estos 12 países (Ecuador, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Perú) optan por la prohibición durante el día de la votación, que ha de entenderse hasta las 24 horas. Los otros fijan horas a partir de las cuales está autorizada la difusión de los resultados posteriormente a las elecciones. Éste es el caso de Argentina (tres horas después), Bolivia (dos horas después), Chile (a partir de las 18 horas), México (una hora después), Panamá (tres horas después), Paraguay (una hora después). El Salvador es el país que más extiende los plazos, pues autoriza la difusión de las encuestas luego que se "declaren firmes los resultados", lo que puede llegar a interpretarse como varios días después, inutilizando los propósitos de la encuesta a boca de urna. Venezuela no hace mención a este tipo de encuestas, pero podría suponerse que está sobreentendida al facultar al Consejo Nacional Electoral a determinar la hora (se entiende que se trata del día de la votación) a partir de la cual los medios pueden emitir los resultados electorales.

En total son 16 países latinoamericanos en los cuales existen normas que incluyen restricciones temporales respecto a la difusión de encuestas o proyecciones electorales. De los 16 países, 15 tienen normas en sus respectivas legislaciones electorales. Chile es la excepción, pues la norma "especial" está a cargo del Consejo Nacional de Televisión. En la legislación electoral (2000) de Nicaragua existe un vacío sobre el tema, mientras que la de la República Dominicana deja abierta la posibilidad del control al autorizar al organismo electoral aprobar reglamentos que regulen el proceso electoral (véase el cuadro XXXII.1).

Como pudo constatarse, las restricciones sólo se refieren a encuestas de opinión pública que miden las preferencias electorales (no sobre otros temas) y solamente afectan la divulgación o publicación de los resultados de encuestas, excepto Guatemala, que prohíbe "realizar" encuestas electorales durante las 36 horas previas al acto electoral y el día mismo de las elecciones. Eso significa que durante los plazos prohibidos se pueden llevar a cabo encuestas reservadas o de circulación restringida (por ejemplo por partidos políticos que quieren informarse sobre el desarrollo de su campaña electoral y el apoyo del electorado). En los hechos, estas encuestas se hacen y muchas son conocidas sin ser divulgadas por los medios masivos de comunicación.

CUADRO XXXII.1. *Restricciones temporales para la divulgación y publicación de resultados de encuestas durante el proceso electoral*

Argentina	Dos días antes
Bolivia	Tres días antes
Brasil	15 días antes
Chile	Tres días antes
Colombia	El mismo día de votación
Costa Rica	Dos días antes
Ecuador	30 días antes
El Salvador	15 días antes
Guatemala	36 horas antes
Honduras	90 días antes
México	Ocho días antes
Panamá	10 días antes
Paraguay	15 días antes
Perú	15 días antes
Uruguay	El mismo día de votación
Venezuela	Siete días antes

En ninguna legislación existe previsión alguna sobre la posibilidad de que los resultados de las encuestas puedan ser conocidos o difundidos a través de la televisión por cable.

Ya nos referimos al hecho de que existen legislaciones que establecen prohibiciones, pero cuya violación no está expresamente sancionada. Pero también se constata la diversidad de situaciones respecto del sujeto imputable por violaciones. Así existen casos en los que las sanciones aparentemente no tienen el destinatario imputable, o simplemente no está especificado. En la legislación electoral de Perú, México y Honduras no se sabe si el infractor es el medio o el partido; en la legislación del Ecuador y Colombia son los medios; El Salvador sanciona a los partidos o instituciones demandantes, mientras que en Costa Rica sólo a los partidos.

4. Conclusiones

Para concluir, quizá lo recomendable sea, en primer lugar, generalizar una efectiva reglamentación de encuestas que contenga aspectos específicos respecto a su producción y difusión, que garanticen su fiabilidad técnica y confiabilidad ciudadana. En segundo lugar, extender la reglamentación a toda forma de encuesta de opinión política, hecha o no en periodos electorales. En tercer lugar, y aunque son menores los casos en que esto ocurre, no es congruente establecer prohibiciones sin determinar sanciones. Éstas deberían, además, formar parte del cuerpo de las leyes electorales y no transferir innecesariamente esta responsabilidad a instituciones distintas a las electorales.

No está de más recordar que en muchos casos los resultados de encuestas electorales, en principio fiables, no suelen ser congruentes con los resultados oficiales, lo que ha incitado a ensayar técnicas que tomen en cuenta estos desfases con el fin de acortar las distancias entre unos y otros.

XXXIII. LA JORNADA ELECTORAL: ORDEN PÚBLICO, GARANTÍAS, PROHIBICIONES

JOCHEN FUCHS

1. INTRODUCCIÓN

Más allá de la constatación de que el núcleo de la jornada electoral es el periodo transcurrido desde el inicio hasta el cierre de la votación, no existe hasta hoy una definición clara e inequívoca del término "jornada electoral".

En opinión de algunos expertos, el concepto de jornada electoral sería idéntico a todo el día de la votación, mientras que otros definen la jornada electoral como el tiempo transcurrido desde el primer acto concreto de preparación de la votación hasta la declaración final de los resultados. Con excepción de la ley mexicana (art. 174, IV, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales = Código electoral de México), no se encuentra una definición exacta de la jornada electoral en las leyes ni en los códigos electorales latinoamericanos, aunque se incluyen reglas especiales al respecto de la jornada electoral dirigidas a garantizar la libertad, la integridad y el orden de la votación y de los resultados electorales. En muchos casos, dichas reglas —prohibiciones, obligaciones y garantías— no sólo tienen vigor durante el tiempo transcurrido entre el inicio de la votación y la clausura de las mesas electorales, o exclusivamente durante el día de las votaciones, sino también en el (los) día(s) anterior(es) o el (los) día(s) posterior(es) o ambos casos. Por tal motivo, una discusión acerca de una definición general "correcta" no tiene mucha utilidad para el presente estudio, siendo suficiente referirse al núcleo con prolongaciones adecuadas, dependiendo de las diferentes materias.

2. NORMAS RELATIVAS A LA JORNADA ELECTORAL

No existe una concepción única y definida sobre el modo de regular los aspectos concernientes a la jornada electoral. Unas cuantas constituciones

incluyen uno o dos artículos al respecto de la jornada electoral, las garantías y el orden público, aunque reglamentando aspectos diferentes. En general, las constituciones establecen reglas sobre el derecho a votar (por ejemplo, art. 13 de la Constitución de la República Dominicana), el recurso de amparo (por ejemplo, art. 43, Constitución de la Nación Argentina), el poder electoral (por ejemplo, arts. 292-298 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o arts. 51-58, Constitución de la República de Honduras) o sobre todos (o muchos de) ellos (por ejemplo, arts. 19; 40; 219-221; 225-227 de la Constitución Boliviana).

En general, las disposiciones referidas al orden público, las garantías y las prohibiciones se encuentran en las leyes electorales (por ello, todos los artículos sin definición explícita corresponden a artículos de los códigos electorales en este capítulo del libro). A veces también se encuentran en decretos o reglamentos del Ejecutivo, como en Colombia, donde normas importantes están contenidas en decretos presidenciales (según las facultades legales del presidente, véase, entre otros numerales 4 y 11 del art. 189, Constitución Política de Colombia) y no (solamente) en una ley, véase, por ejemplo, el Decreto 2.241 del 15 de julio de 1986 y el Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000) o se encuentran en decretos del Tribunal Supremo Electoral (como en Guatemala, art. 258 y Acuerdo 181-87 del 7 de diciembre de 1987).

La densidad de la reglamentación al respecto de estos temas varía en los diferentes casos. En Cuba, por ejemplo, se observan relativamente pocas reglas, al contrario de Argentina, con muchas reglas detalladas.

Mientras algunos países prefieren normas de carácter general, otros presentan un conjunto de disposiciones muy detalladas y, en otros, por el contrario, las normas son más superficiales o constituyen cláusulas generales abiertas a la interpretación.

3. La duración regular (del núcleo) de la jornada electoral

La duración regular de la jornada electoral está en relación con el número de electores que participan en las votaciones. Es decir, cuanto más tiempo el elector disponga para votar, tanto más alta es, por regla general, la probabilidad de que un porcentaje dado de votantes concurra a las urnas. Una participación alta confiere a los representantes elegidos una legitimidad indiscutible.

Por otra parte, una jornada electoral larga no sólo produce ese efecto positivo, sino también puede significar problemas, ya que en este caso se requieren más funcionarios, más controles, en especial cuando la votación se extiende a más de un día, y más dinero. Además, el lapso de incertidumbre se prolonga. Para evitar esos efectos negativos, en todos los países latinoamericanos la jornada electoral regular se efectúa y culmina en el transcurso de un día. Sin embargo, hay diferencias significativas en la legislación de cada país respecto a la duración, a las horas de inicio y de cierre (véase el cuadro XXXIII.l).

En ningún caso las votaciones duran menos de ocho horas;[1] Colombia y Perú consideran dicho tiempo como mínimo. Únicamente en Costa Rica y en República Dominicana se prevé regularmente una jornada electoral de doce horas,[2] más larga que en todos los demás países. Como término medio, los ciudadanos pueden concurrir a votar durante un periodo de diez horas.

En Guatemala y Bolivia no existe una regla central exacta sobre el cierre de las votaciones. En Guatemala cada junta electoral departamental determina de antemano la hora del cierre en su respectiva circunscripción (art. 236). Según el reglamento, para tomar esta decisión las juntas deben tener en cuenta factores especiales, como las condiciones meteorológicas y de iluminación (art. 81, I, 1 del reglamento). Existe, sin embargo, una limitación: en Guatemala no se puede prolongar la votación después de las 24 horas del día de la votación (art. 81, I, 5 del reglamento), aunque ésa es quizá una limitación teórica, ya que es de esperar que de hecho en todos los casos las juntas opten por cerrar las votaciones antes del crepúsculo. En Bolivia las Cortes Departamentales inician el cómputo departamental (según art. 164), a partir de las seis de la tarde, lo que significa que las mesas están cerradas antes de esa hora. El caso de Chile constituye otra excepción en este sentido. Según el artículo 68, I de su ley electoral, la mesa tiene que funcionar nueve horas y los vocales tienen que presentarse a las siete de la mañana (art. 57, I). Si no está presente el mínimo de tres vocales, la mesa electoral no puede funcionar y (según art. 57, V) se tiene tiempo hasta las tres de la tarde para abrirla.

[1] Solamente en la República Dominicana entre 1997 y 2002, los ciudadanos tuvieron en efecto solamente seis horas para votar, porque las votaciones se realizaron en dos tandas y por sexo, vale decir, los electores del sexo femenino en la tanda de la mañana y los del sexo masculino en la tanda de la tarde (art. 113, Ley Electoral de 1997).

[2] Hasta 1996 los ciudadanos costarricenses tuvieron la posibilidad de votar entre las cinco y las dieciocho horas.

CUADRO XXXIII.1. *La jornada electoral*

País	*Hora de inicio de la votación*	*Hora de clausura de la votación*	*Duración (horas)*	*Artículo(s)*
Argentina	8:00	18:00	10	83, I; 100, I
Bolivia	8:00	Antes 18:00	< 10	136; 164
Brasil	8:00	17:00	9	144
Chile	Después 7:00	Después 16:00	9	57, I; 59, II; 68, I
Colombia	8:00	16:00	8	111[a]
Costa Rica	6:00	18:00	12	102, I
Cuba	7:00	18:00	11	101
Ecuador	Después 7:00	17:00	10	60; 64
El Salvador	7:00	17:00	10	243, I; 251
Guatemala	7:00	Antes 24:00[b]	17 (máx.)	236: 81[c]
Honduras	6:00	17:00	11	171, II; 176, I
México	Después 8:00	18:00	10	174, IV; 212, I; 224, I
Nicaragua	7:00	18:00	11	110; 114
Panamá	7:00	16:00	9	251, I
Paraguay	6:30	17:00 (verano)	10.5	204; 205; 218
	6:30	16:00 (invierno)	9.5	
Perú	8:00	16:00	8	249, I; 274, I
República Dominicana	6:00	18:00	12	113
Uruguay	8:00	19:30	11.5	53
Venezuela	Después 5:30	16:00	10.5 (máx.)	158

[a] Decreto 2.241 de julio 15 de 1986 (Código Electoral).
[b] Depende del reglamento del respectivo municipio.
[c] Reglamento del 7 de diciembre de 1987.

Las otras legislaciones electorales no incluyen una reglamentación que especifique una duración fija para la votación. Así, si se producen demoras al principio del acto, no hay prolongaciones automáticas hacia el final del mismo.

En general, los centros de votación no están abiertos antes de la salida del sol y tampoco después de su puesta —en Paraguay incluso se declara el cierre de la votación en invierno una hora más temprano que durante el verano (art. 218)—. Sólo en Venezuela se puede votar antes de las seis horas y únicamente en Uruguay se cierran regularmente los centros electorales después de las seis de la tarde. En general, se empieza con la votación

a las siete u ocho horas. En cinco países se cierra la votación siempre a las cuatro de la tarde, en cuatro países siempre a las cinco de la tarde y en seis a las seis de la tarde.

En todos los países los electores pueden votar desde el inicio hasta la clausura de la votación. No se ha previsto ninguna pausa o interrupción regular (por ejemplo, arts. 213 y 214, Código Electoral Paraguayo). La mayoría de las leyes electorales contiene una prohibición explícita al respecto (por ejemplo: Argentina, art. 99; Venezuela, art. 158; Perú, art. 271, y Chile, art. 68, I). Otras leyes apenas determinan las horas de apertura sin una mención especial (por ejemplo, Guatemala o Colombia), pero también en esos países las interrupciones regulares están prohibidas.

4. Cambios en la duración regular de la jornada electoral

En general, las leyes electorales establecen de manera exacta la duración de la jornada electoral, con excepción de la ley guatemalteca y la ley boliviana. No obstante, en la mayoría de los casos existe la posibilidad de prolongar o acortar el tiempo durante el cual los votantes pueden hacer uso de su derecho.

Por lo regular, casi todas las leyes permiten depositar los votos en las urnas a los electores que se encuentren presentes a la hora del cierre regular de la votación, que no hubieran votado todavía, pero que desearan hacerlo (por ejemplo, art. 218, Código Electoral Paraguayo). En este sentido, sólo tres legislaciones determinan una limitación absoluta. Dos legislaciones no permiten la votación posterior al final del día de las elecciones (leyes electorales de Guatemala y Chile). En Uruguay, por su parte, se debe cerrar en definitiva la votación una hora más tarde como máximo (art. 96, I). Las demás leyes no reconocen esa limitación, quizá porque en esos países la votación tiene que empezar tan temprano, que es seguro que todos los electores que están esperando formados puedan votar mucho antes de la medianoche.

Como excepción, la ley hondureña permite también el cierre de la votación después de la hora regular, pero por razones diferentes y sin prolongar la duración regular. En efecto, según el artículo 176, II, se puede prorrogar la votación hasta una hora más, es decir, hasta las 18 horas si, por causa no prevista, circunstancia fortuita o fuerza mayor, la votación no empezara a la hora señalada o sufriera alguna interrupción. El Código Electoral Paraguayo (art. 214) conoce una norma similar.

Sólo en Panamá la ley permite una apertura prematura (entre las 6 y las 7 horas) cuando todo está preparado para la votación, según el artículo 251, II. En ninguna otra ley existe un artículo similar, mientras que, en el caso contrario, sólo la ley de México prohíbe de manera explícita (art. 212, IV) la instalación de casillas electorales antes de las 8, hora de la apertura regular.

Algunas leyes reconocen la posibilidad de una clausura prematura. Por ejemplo, en Panamá, por decisión de la mayoría de los miembros de las mesas de votación con derecho a voto y presentes en la mesa, se puede cerrar la votación según el artículo 251, II cuando hayan votado todos los electores inscritos en el registro electoral (véase el cuadro XXIII.2).

CUADRO XXXIII.2. *Prolongación y reducción de la jornada electoral*

País	*Posibilidad de prolongación*	*Artículo(s)*	*Posibilidad de reducción*	*Artículo(s)*
Argentina	Sí	100, I, 1	No[a]	–
Bolivia	No	–	No	–
Brasil	Sí	153	No	220, III
Chile	Sí	68, I, 1	Sí	68, I, 1
Colombia	No	–	No	–
Costa Rica	No	121	No	121
Cuba	Sí	111	Sí	101
Ecuador	No	34, d)	No	64; 65
El Salvador	No	243,II	No	243, II
Guatemala	Sí	236; 81, I, 4[b]	No	–
Honduras	No	pero véase: 176, II	No	176, I
México	Sí	224, III	Sí	224, II
Nicaragua	Sí	114	Sí	114
Panamá	Sí	251, I; 262	Sí	251, II 1
Paraguay	Sí[c]	218	No	–
Perú	Si	274, I	Sí	274, II
República Dominicana	Sí	113	No	–
Uruguay	Sí	96, I	No	–
Venezuela	Sí	158	Sí	158

[a] Según artículo 34, I, Decreto 1138/93 (Reglamentación de la Ley 24.007–B.O. 9/6/93) se podrá declarar la clausura del acto electoral en las mesas en el exterior, cuando haya sufragado la totalidad de los electores.

[b] Reglamento del 7 de diciembre de 1987.

[c] Sólo se recibe el voto de todos los electores que hayan ingresado al local antes de la hora de cierre.

5. La fecha de la jornada electoral

Ninguna ley o constitución determina una fecha fija en la cual se deba llevar a cabo la elección. Sin embargo, no se puede decir que no existan disposiciones sobre la designación del día de la votación, las cuales deben ser observadas por las instituciones o autoridades competentes en el momento de determinar la fecha correspondiente.

Al respecto, se pueden distinguir tres modalidades: por un lado, en la mayoría de los casos, las leyes (en Costa Rica, la Constitución, art. 133) determinan como día electoral un domingo dado (por ejemplo, el primer domingo de cualquier mes). Una segunda modalidad se observa en el caso de seis países, en los cuales las leyes electorales no contienen ninguna disposición acerca del día en que se llevarán a cabo las elecciones. Por último, en cuatro países el día electoral puede ser cualquier domingo o feriado legal, es decir, un día no laborable (véase el cuadro XXXIII.3).

En resumen, se puede consignar que se prefieren los días no laborables para llevar a cabo las votaciones. Incluso en aquellos países donde las leyes no determinan nada en ese sentido, las instituciones competentes convocan a elecciones en esos días (por ejemplo, la Resolución 7/92 del Tribunal Electoral de la capital de Paraguay que quiere evitar la coincidencia de la fecha de las elecciones con feriados tradicionales "asociados generalmente con los traslados de una localidad a otra por visitas familiares, excursiones, compromisos con hijos menores").

6. Garantías y prohibiciones que facilitan la participación de los votantes y garantizan la libertad de voto

En general, las leyes electorales y las constituciones politicas garantizan a los ciudadanos el derecho del sufragio (por ejemplo, art. 129 de la Constitución de Panamá, o art. 72 de la Constitución Política de la República de El Salvador, respectivamente, art. 3 del Código Electoral Salvadoreño). A fin de evitar que los electores se vean impedidos de participar en las elecciones debido a motivos como la dificultad para acceder al local electoral o temor a descuentos de sueldo por parte de los empleadores por el tiempo utilizado para ir a votar, muchas leyes electorales decretan reglas especiales a fin de impedir el abstencionismo voluntario o forzado. Frecuentemente esas normas no sólo favorecen la participación electoral, sino también

CUADRO XXXIII.3. *La fijación del día de la votación*

País	*La ley determina en artículo(s)*	*El mes*	*El día de la semana*	*El carácter del día como no laborable o feriado legal*	*Nada*
Argentina					X[a]
Bolivia	85	X	X		
Brasil	1, I[b]	X	X		
Chile	169			X	
Colombia	207[c]	X	X		
Costa Rica	98, I[d]	X	X		
Cuba					X
Ecuador	45, I	X	X		
El Salvador					X
Guatemala	201, II; 7, II 2[e]	X	X	X	
Honduras	167	X	X		
México	19; 212, I	X	X	X	
Nicaragua	3; I	X	X		
Panamá	184, I	X	X		
Paraguay					X
Perú	16[f]	X	X		
Rep. Dominicana	105			X	
Uruguay	77, I, 9[g]	X	X		
Venezuela	152	X	X		

[a] Según la Ley 25.684 (Convocatoria Electoral 2003), el electorado tiene que votar para presidente y vicepresidente en domingos.
[b] Ley 9.504, de 30 de septiembre de 1997.
[c] Decreto 2.241 de julio 15 de 1986 (Código Electoral). Véase también art. 1, Ley 84 del 11 de noviembre de 1993; art. 2, II, Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000.
[d] La base de este artículo es el art. 133 de la Constitución.
[e] Reglamento del 7 de diciembre de 1987.
[f] Pero véase art. 85 respecto al caso de la disolución del Congreso según art. 84.

están destinadas a impedir influencias sobre la libertad del elector por parte del Estado o de terceros o de uno y otros, y buscan así garantizar la debida transparencia en las elecciones.

6.1. Reglas sobre la ubicación de las mesas electorales

El carácter de estas reglas varía: a veces se utiliza una prohibición, otras una obligación o una garantía, así como una modalidad combinada (véase, por ejemplo, art. 240 del Código Electoral Panameño).

En la República Dominicana, por ejemplo, existe una regla obligatoria sobre la ubicación del local electoral que, de manera muy abstracta, dispone la instalación de los mismos "en lugares que faciliten el acceso a los electores" (art. 35, III). La Constitución salvadoreña, por su parte, prohíbe que los centros electorales funcionen en instituciones militares (art. 82, III y art. 125, II, Código Electoral) y la Ley 4.737, de 15 de julio de 1965 prohíbe que las mesas electorales funcionen en haciendas o "qualquier propiedad rural privada" (art. 135, § 5). Otras leyes establecen una jerarquía de preferencias, muchas veces junto con prohibiciones especiales (ejemplo clásico, art. 65, I, Ley Orgánica de Elecciones peruana). En la mayoría de los casos se prefieren edificios públicos —sobre todo escuelas (por ejemplo, Venezuela art. 67, III o Colombia art. 10, III, Ley 6 del 5 de enero de 1990)— como lugares adecuados para la instalación de las mesas electorales (por ejemplo, art. 99, III, Ley Electoral de República Dominicana). En muchos países se prohíbe su instalación en lugares o locales destinados a las fuerzas armadas, pertenecientes a los partidos políticos o a instituciones de reclusión (cárceles, hospitales, etc.).[3] En México se protege también la "dignidad" de la votación prohibiendo la instalación de mesas de votación en los "centros de vicio"; además —para excluir la influencia de los cultos— no se permite la votación dentro de un templo (art. 194, I). En cinco países se prohíbe terminantemente el cambio de ubicación del local, salvo situaciones excepcionales; en seis países el cambio está prohibido sin excepción (véase el cuadro XXXIII.4).

6.2. Derechos de quienes trabajan el día de las votaciones

A fin de facilitar una participación amplia de los electores en las votaciones, algunas leyes establecen también otros métodos. Se garantiza a los ciudadanos el derecho de librarse de compromisos de trabajo para concurrir a sufragar y obliga a los empleadores (con excepción de Perú y Venezuela) a pagarles el sueldo regular (véase el cuadro XXXIII.5).

En otros países, las leyes decretan, en forma muy abstracta, la obligación de prestar cooperación para el mejor cumplimiento de la votación o la prohibición de cualquier acto que pudiera impedir el ejercicio del sufragio (por ejemplo, en Cuba, art. 18 o en Paraguay, art. 3).

[3] Para más detalles respecto a la ubicación de los recintos electorales, véase la contribución con el título "Recinto y urnas" en esta obra.

CUADRO XXXIII.4. *Prohibición del cambio de la ubicación del local electoral durante la jornada electoral*

País	*Prohibido*	*Salvo*	*Condición*	*Artículo(s)*
Argentina	X	En caso de fuerza mayor	–	79
Brasil	X	–	–	219, III
Chile	X	Por causas calificadas Por la Junta Electoral	Previa probación del Servicio Electoral	52, III; 132
Costa Rica	X	–	–	108
Guatemala	X	–	–	81, II[a]
Nicaragua	X	–	–	113, I, 1
Panamá	X	–	–	252
Paraguay	X	–		317, c
Perú	X	Causa de fuerza mayor	Calificada por la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales y de acuerdo con el Jurado Electoral Especial	67
República Dominicana	X	Alguna causa que impidiere su uso para fines electorales	Consentimiento expreso de la Junta Central Electoral	100
Uruguay	X	Por fuerza mayor o conveniencia indiscutible	Reconocimiento por tres quintos de la Junta Electoral	26
Venezuela	X[b]			218, 2

[a] Reglamento del 7 de diciembre de 1987.
[b] Realizar la votación en local diferente al determinado por la respectiva autoridad electoral.

En este sentido, la interpretación de las leyes lleva a la conclusión de que, aunque los empleadores también tienen obligación de permitir que su(s) trabajador(es) participe(n) en el acto electoral, no están obligados a remunerar a los empleados por el tiempo perdido.

No se observa ninguna correlación entre la existencia de normas de tipo diferente y la duración de la jornada electoral o la fecha del día electoral. Tanto en países con una jornada electoral larga como en países con una jornada de solamente ocho horas de duración, se observa esta norma. La garantía de remuneración de las horas de trabajo perdidas debido al acto de votación existe no sólo en países donde el día electoral quizá es laboral, sino también en los países donde siempre tiene lugar en un día feriado.

CUADRO XXXIII.5. *Dispensa remunerada para acudir a las urnas*

País	*El elector puede ausentarse de su trabajo para votar*	*Con goce de haberes*	*Durante*	*Artículo*
Argentina	Sí	Sí	El tiempo necesario	8
Bolivia	Sí	Sí	El tiempo necesario	9, I
Brasil	No[a]			
Chile	Sí	Sí	Dos horas	155, II
Colombia	No	Si	Media jornada[b]	3[c]
Costa Rica	Sí	Sí	Una hora[d]	168, I
Cuba	No			
Ecuador	No			
El Salvador	No[e]			
Guatemala[f]	No[g]			
Honduras	Sí	Sí	El tiempo necesario	223, I
México	No[h]			
Nicaragua	No			
Panamá	Sí	Sí	El tiempo necesario	241
Paraguay	No			
Perú	Sí	No	Sin limitación exacta	345
República Dominicana	Sí	Sí	El tiempo necesario	105
Uruguay	Sí	Sí	Por lo menos dos horas	190
Venezuela	Sí	No[i]	Sin limitación exacta	163

[a] Pero véase arts. 234 y 237.

[b] Los jurados de votación tienen derecho a un día compensatorio de descanso remunerado, según art. 105, III, Código Electoral colombiano.

[c] Ley 403 del 27 de agosto de 1997, véase párrafo 9 de esta contribución.

[d] La hora la designa el jefe o superior.

[e] Pero véase art. 4: "Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio" y la garantía del art. 337 para los miembros de algún organismo electoral.

[f] Solamente los miembros de una Junta Receptora de Votos gozan de los mismos derechos que por ejemplo, en Costa Rica cada elector tiene, véase art. 184, III, del Reglamento del 7 de diciembre de 1987.

[g] Pero véase art. 194, una regla similar al art. 4 de la ley electoral salvadoreña.

[h] Según art. 19, II, el día en que deban celebrarse las elecciones federales es considerado como no laborable.

[i] Solamente miembros de organismos electorales subalternos tienen ese derecho, véase art. 33, II; 48.

A menudo los miembros de las corporaciones electorales también tienen derecho a licencia con sueldo de su empleo y, a veces, incluso días libres remunerados, (por ejemplo, art. 242, Código Electoral panameño).

6.3. Normas concernientes a manifestaciones y actos políticos durante las elecciones

Casi todos los países incluyen en sus códigos electorales limitaciones o prohibiciones o ambas para la realización de manifestaciones y actos públicos antes, durante y muchas veces también después de la jornada electoral. La regulación de esa materia persigue principalmente tres fines:

- Mantenimiento del orden público.
- Impedimento de influencias (políticas) sobre los electores.
- Reducción del abstencionismo.

Una limitación sirve con frecuencia a más de un fin. La prohibición de espectáculos populares durante la jornada electoral, por ejemplo, es un medio adecuado para aumentar la participación en las votaciones, pero también para impedir posibles tumultos.

Otras limitaciones se refieren a manifestaciones de carácter político, las cuales tampoco persiguen un objetivo único, es decir, impedir que se ejerza influencia sobre los electores, sino que sirven asimismo para garantizar el orden público. En Brasil, por ejemplo, las reuniones públicas —como toda la propaganda política— están prohibidas desde las 48 horas anteriores a la apertura de las mesas electorales hasta las 24 horas después del fin de la elección y durante las horas de la jornada electoral (art. 240, § 1 del Código Electoral y art. 39, § 5 de la Ley 9.504 de 30 de septiembre de 1997). Una cuarta parte de los países incluye solamente la prohibición de reuniones políticas, que casi siempre entran en vigor mucho antes de la apertura de las mesas electorales (en promedio más de 50 horas) y terminan a las 24 horas del día de las elecciones, mientras que cuando se prohíben otras actividades, la orden rige en general sólo durante el día de las votaciones. En cinco países se verifican lapsos de prohibición distintos para asuntos diferentes (véase el cuadro XXXIII.6). En Costa Rica estaban prohibidos hasta 1997 solamente manifestaciones de los partidos políticos, pero a partir de ese año —como resultado de una resolución de la Sala Constitucional

CUADRO XXXIII.6. *Prohibición de reuniones, manifestaciones y actos públicos*

Países	*Toda clase de reuniones y manifestaciones*	*Reuniones y manifestaciones políticas y electorales*	*Espectáculos populares/ públicos*	*Otros actos publicos*[a]	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículo(s)*
Argentina	X		X	X		X	3	71
Bolivia			X		8	X	> 6	145 b
Brasil		X		X	48	X	24	240 § 1
Chile		X			55	X	4	115, I
			X	X	7	X	4	116, I
Colombia	X[b]				128	X	32	2, II 1[c]
	X				8	X	8	3, I[c]
		X			24	X		20[d]
				X[e]	8	X	8	119[f]
Costa Rica	X				54	X	6	85, g
Cuba								
Ecuador	X[g]					X		133, a
El Salvador		X		X[h]	79	X	7	230, I
Guatemala		X			36	X	Fin del día	220

[a] Por ejemplo: fiestas teatrales y deportivas (Argentina y Chile), oficios religiosos y funciones cinematográficas (Perú), o aquellos actos que interfieran en el desarrollo de las elecciones (Honduras y Venezuela) o actos públicos de campaña o de propaganda electoral (México, Brasil y Paraguay) u otra actividad que tienda a impedir o a perturbar el desarrollo normal de la votación (Nicaragua).

[b] Afuera de recintos cerrados.

[c] Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000.

[d] Ley 84 del 11 de noviembre de 1993.

[e] La distribución de papeletas la harán los partidos o grupos públicos a más de 50 metros de distancia de las mesas de votación. Cualquier clase de propaganda oral está prohibida también.

[f] Decreto 2.241 del 15 de julio de 1986 (Código Electoral).

[g] Con armas.

[h] Se prohíbe hacer propaganda por medio de todos los actos en lugares públicos.

CUADRO XXXIII.6. *Prohibición de reuniones, manifestaciones y actos públicos (conclusión)*

Están prohibidos en	*Toda clase de reuniones y manifestaciones*	*Reuniones y manifestaciones políticas y electorales*	*Espectáculos populares/ públicos*	*Otros actos publicos*[a]	*Horas antes*[i]	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículo(s)*
Honduras	X				126	X	7	74
			X	X[j]	24	X	13	185, I; 186
México		X		X	80	X		190
Nicaragua	X[i]		X[i]	X	7	X	6	120 1; 8
Panamá	X		X[j]		31	X	20	226
Paraguay	X[k]			X[l]	6.5	X	7 o 8	195 a, e
			X		6.5	X	2	195, c
				X	48	X		290, III
Perú	X		X	X		X		349; 350
		X			56	X	8	190, I
				X[m]	32	X	8	190, II
República			X		6	X	6	108, I, 1
Dominicana		X			30	X	6	108, I, 2
Uruguay		X	X	X[n]		X		176
			X		X	48	X	Ley 16.019
Venezuela	X			X[ñ]	5.5	X	8	166

[i] Solamente aquellos que interfieran en el desarrollo de las elecciones.
[j] Toda clase de propaganda política por altavoces y en los medios de comunicación social.
[k] Sólo en un radio inferior a 200 metros de los centros electorales.
[l] La instalación de mesas de consulta en un radio inferior a 200 metros de los centros electorales.
[m] Toda clase de propaganda política.
[n] Actos en la vía pública que procuren obtener adhesiones con cualquier finalidad o actos de propaganda proselitista, la entrega de las hojas de votación dentro de un radio de 100 metros del local electoral.
[ñ] Que puedan afectar el normal desarrollo de las votaciones.

(1750-97 de las 15 horas del 21 de marzo de 1997)— no es lícito realizar manifestaciones, desfiles públicos ni difundir propaganda de ninguna especie; una regla mucho más clara que la anulada.

6.4. Prohibiciones y limitaciones relativas a la portación de armas

La mayor parte de los países latinoamericanos (con excepción de Chile, Cuba y Guatemala) incluye en su legislación algún tipo de norma acerca del uso —o mejor— de la prohibición de no utilizar armas el día de la votación, a fin de proteger el orden público e impedir coacciones a los electores, a los miembros de las mesas electorales o a ambos. En general, se habla en las leyes sobre "armas" en sentido genérico. Sólo unos cuantos casos presentan una ley electoral con definiciones más exactas. En Bolivia, por ejemplo, se decreta la prohibición de "armas de fuego, punzocortantes o instrumentos contundentes y peligrosos" (art. 145) y en Panamá no se permiten "armas de cualquier clase u otros objetos semejantes" (art. 242). En seis países las leyes prohíben en general portar armas durante el día de la votación, en los casos de Perú, Colombia y Argentina también en las horas anteriores y después de finalizado el día de votación. La mayoría de los países sólo prohíbe entrar armado al centro electoral. Aparte de esto, todas las leyes conocen excepciones para las fuerzas armadas o la policía o los trabajadores que, por razón de sus labores, deban portarlas, o aquéllas y ésta, especialmente si las autoridades electorales necesitan ayuda para mantener el orden en los locales electorales (véase el cuadro XXXIII.7).

6.5. Prohibiciones relativas al uso y a la venta de bebidas alcohólicas

A fin de mantener el orden público en tiempo de elecciones, así como el orden en los locales electorales, se establecen limitaciones respecto a las drogas, sobre todo el alcohol. En la mayoría de los países está prohibido el expendio de bebidas alcohólicas en el día de la votación, extendiéndose en algunos casos la prohibición a las horas anteriores o posteriores al día electoral. En lugar de ese tipo de limitaciones (o adicionalmente, como en Panamá, art. 244), otras leyes prohíben abrir establecimientos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas en el día electoral y con frecuencia también

CUADRO XXXIII.7. *Limitaciones y prohibiciones respecto a armas*

Está prohibido en	*Portar armas*	*Estar armado dentro del local electoral*	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículos*	*Excepciones: fuerzas armadas/ policía*	*Excepto: personal al servicio de las autoridades electorales*	*Artículos*
Argentina	X		20	X	9	71	X		68, III
Bolivia	X		8	X	< 6	145, a		X	145, b; 141, c
		X		X		160, f			
Brasil		X[a]		X		141		X	141
Colombia	X		56	X	80	13[b]	X		13[c]
Costa Rica		X		X		105			
Ecuador	X[d]	X		X		133, a; 134, f		X	62
El Salvador		X		X		357		X	357
Honduras		X		X		185, II		X	183; 184, I
México		X		X		219, V			
	X		8	X	6	239, III	X	X	220, I; 239, III

Nicaragua		X	7	X	6	120, 3;		X	120, 9;
						174, 3			174, 3
Panamá	X			X[e]		245	X[f]		245
Paraguay	X[g]		6.5	X	7 u 8	195, b			
		X		X		184, f		X	184, f
Perú	X		32	X	32	352	X[h]		352; 11
República Dominicana	X		X		110, IV		X	110, IV	
Uruguay		X[i]		X		186		X[j]	51, II
Venezuela		X		X	X[k]	165		X	165

[a] Personal militar.
[b] Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000, pero véase también art. 12, II, Decreto 821 del 4 de mayo de 1998.
[c] Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000.
[d] En manifestaciones o contramanifestaciones.
[e] Sin limitación exacta.
[f] Y trabajadores en ejercicio de sus funciones, que por razón de sus labores deban portarlas.
[g] Solamente dentro de un radio inferior a 200 metros de —y naturalmente también en— los locales electorales.
[h] Esta prohibido solamente a los electores portar armas, y según el art. 11 los miembros en actividad de las fuerzas armadas y de la policía nacional no pueden elegir ni ser elegidos.
[i] Personal militar o policial.
[j] Solamente con mandato de la Comisión Receptora.
k Sin limitación exacta, según la ley "durante el escrutinio".

en los días anterior y siguiente a las elecciones. En otros países no está permitido explícitamente[4] que los votantes lleguen en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga al centro electoral (véase el cuadro XXXIII.8).

6.6. Inmunidad del votante y garantías semejantes

Fuera de la garantía de participar libremente en las votaciones, la garantía central está constituida por la inmunidad del elector durante la jornada electoral y a veces también durante las horas anteriores y después de la misma. La extensión varía de país a país, el núcleo siempre es la prohibición de privar al ciudadano de su libertad durante la jornada electoral y por lo común hay excepciones en el caso de un delito flagrante. Existen otras excepciones que varían en cada caso (véase el cuadro XXXIII.9).

Los países centroamericanos y México (salvo Costa Rica, art. 41, I, 2) no conocen esa garantía, pero en la mayoría de los países de América del Sur existe esa protección al elector contra una posible usurpación por parte del Estado —o de agencias estatales— de su libertad de votar. Paralelamente a la garantía de la inmunidad, algunas leyes electorales protegen al votante también de otras maneras. Está prohibido a la autoridad estatal citar o movilizar al ciudadano durante el tiempo de las elecciones. No todos los países que reconocen la garantía de la inmunidad ofrecen garantías adicionales a sus ciudadanos. El tiempo en que esas garantías adicionales están en vigor siempre es muy amplio; cuando la norma está vigente, protege al ciudadano del cumplimiento de deberes militares o de servicio público personal. Ningun país centroamericano, como tampoco en México o en Cuba, conoce una garantía adicional de este tipo (véase el cuadro XXXIII.10). En Brasil, según el artículo 235, los jueces electorales y los presidentes de las mesas receptoras tienen el poder de expedir salvoconductos en favor de un elector que sufra violencia psíquica o física contra su libertad de voto.

6.7. Prohibiciones de ejercer cualquier presión sobre el elector

Paralelamente a las prohibiciones concretas (como la de portar armas de fuego), la mayoría de las leyes electorales también contiene normas jurídicas ge-

[4] En otros países, como por ejemplo en República Dominicana, tienen el mismo efecto reglas más abstractas, como la del artículo 123, según el cual toda persona que perturbe el orden de un colegio electoral será expulsado del mismo.

CUADRO XXXIII.8. *Prohibiciones respecto al alcohol y al estado de ebriedad*

Países	*Entrar en estado de ebriedad*[a] *al local electoral*	*Expender/ distribuir bebidas alcohólicas*	*Consumir bebidas alcohólicas*	*Tener abiertos bares, etcétera*[b]	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículo(s)*
Argentina				X		X	3	71
Bolivia	X	X	X		56	X	las 12:00 del día siguiente	138, f; 144
Brasil								–
Chile				X[c]	> 7	X	4	116, II
Colombia		X	X		14	X	14	206[d]
		X	X		38	X	14	12, I[e]
Costa Rica				X	30	X	30	80, VI, 1
	X					X		105
		X			6	X	6	173; 80, VI, 2
Ecuador	X					X		134, d
		X	X		43	X	20	113
El Salvador		X	X		31	X	31	342
	X					X		288
Guatemala		X	X		19	X	las 6:00 del día siguiente	223, d

[a] O bajo los efectos de alguna droga, en México y Honduras y —desde 1996— también en Costa Rica.
[b] Cantinas, bodegas, centros de diversión nocturnos, salones de baile y demás lugares de expendio de bebidas alcohólicas.
[c] Con excepción de los hoteles respecto a los pasajeros que pernoctan en ellos.
[d] Decreto 2.241 del 15 de julio de 1986 (Código Electoral).
[e] Decreto 2.007 del 4 de octubre del 2000.

CUADRO XXXIII.8. *Prohibiciones respecto al alcohol y al estado de ebriedad (conclusión)*

Está prohibido en	*Entrar en estado de ebriedad[a] al local electoral*	*Expender/ distribuir bebidas alcohólicas*	*Consumir bebidas alcohólicas*	*Tener abiertos bares, etcétera[b]*	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículo(s)*
Honduras		X			12	X	13	185, I
	X					X		185, II
México				X	32	X	6	239, II
	X					X		219, V
Nicaragua	X	X			7	X	6	120, 2; 5
	X				7	X	6	146, V
Panamá				X	19	X	20	244, I
		X	X[f]		19	X	20	244, II
Paraguay		X			6.5	X	7 u 8	195, d
	X					X		184, f
Perú		X		X	56	X	20	351
República Dominicana		X			24	X	3	109
Uruguay		X			12.5	X		177
Venezuela				X	5.5	X	8	166

[f] ...y usar, traspasar y obsequiar bebidas alcohólicas.

CUADRO XXXIII.9. *La inmunidad del elector*

Está prohibido en	*Arrestar o detener al elector*	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículos*	*Salvo en caso de flagrante delito*	*Otras excepciones*
Argentina	X	24	X		6	X	Orden emanada de juez competente
Brasil	X	111	X	48	236	X	En virtud de sentencia condenatoria por delito sin derecho a fianza o, también, por desacato a salvoconducto.
Colombia	X	8	X	8	126[a]	X	Orden de captura anterior a la fecha de las elecciones emanada de juez competente.
Costa Rica	X	6	X	6	41, I	X	Orden escrita de juez competente
Ecuador	X	199	X	8	112	X	–
Panamá	X		X		247; 250		Sin antes permitirle el ejercicio del sufragio.
Paraguay	X		X		319	X	–
Perú	X	32	X	8	343	X	–
República Dominicana	X	12	X		106	X	En virtud de orden escrita y motivada de juez competente.
Uruguay	X	12.5	X		174	X	Mandato escrito de juez competente.

[a] Decreto 2.241 de 15 de julio de 1986 (Código Electoral).

CUADRO XXXIII.10. *Garantías adicionales para los electores*

Está prohibido en	*Citar a los ciudadanos*	*Llamar a maniobras a ciudadanos que no se encuentran en servicio activo*	*Ser perseguido como omiso al servicio militar*	*Exigir a los ciudadanos cumplir servicios públicos personales*	*Horas antes*	*Durante la jornada electoral*	*Horas después*	*Artículo*
Bolivia		X			728	X	200	141, a, 1
			X		200	X		141, a, 2
Colombia	X				8	X	8	126[a]
Ecuador		X	X		199	X	200	108
				X	199	X	8	112
Panamá				X		X		247
Uruguay	X	X			desde el día de la convocatoria	X		178

NOTA: En los demás países no hay niguna norma al respecto. Sólo en la República Dominicana hay una norma general según la cual está también prohibido privar a los ciudadanos de cualquier forma de libertad desde 12 horas antes y durante la jornada electoral, véase art. 106.

[a] Decreto 2.241 15 de julio de 1986 (Código Electoral).

nerales destinadas a garantizar la protección del votante y su derecho al sufragio libre contra las diferentes formas posibles de presión que busquen impedirlo. Esas cláusulas generales sirven para que el legislador pueda documentar su voluntad y garantizar una libertad amplia durante la jornada electoral y en el periodo de las elecciones. Por tal motivo, no sólo las prohibiciones, sino también el tiempo en que una prohibición está en vigor se expresan a menudo en términos generales (por ejemplo, el art. 6 de la Ley Electoral Argentina, que estipula que el votante no podrá ser molestado en el desempeño de sus funciones).

En no pocas oportunidades esas normas generales limitan la actividad en especial (o solamente) de grupos específicos de personas, en general las que permanecen en el local electoral (por ejemplo, art. 219 del Código Electoral Mexicano). En ese mismo sentido, en Uruguay la ley decreta que toda autoridad pública tiene que guardar neutralidad absoluta (arts. 181 y 182) y en Chile ninguna autoridad o empleador puede exigir servicio o trabajo alguno que impida votar a los electores según art. 155, I; véase también artículo 1, 1, y artículo 2, Código Electoral Colombiano. El problema fundamental en relación con normas de ese tipo es que deja un margen muy amplio para su interpretación, con lo cual es poco probable que en todos los casos se responda de igual manera a la cuestión jurídica de si un acto constituye una molestia prohibida o no.

No obstante, esas normas generales son importantes para impedir que se ejerza presión de forma nueva o hasta ahora desconocida.

En Bolivia el artículo 198 de la Ley Electoral 1.246, reformada en 1993 ha garantizado principalmente la inmunidad del elector en tiempo de elecciones. Desde 2001, según el artículo 143, solamente miembros de organismos electorales y delegados de partidos políticos o alianzas gozan de esa garantía (como también, en Ecuador, art. 16; Guatemala, arts. 124, 143, 146, 158, 166, 175 y 184; Panamá, art. 128; Paraguay, art. 191, y México, art. 222). Según el artículo 142 dichos miembros y delegados tienen, durante el ejercicio de sus funciones, la facultad de ingresar libremente a los locales de policía, cárceles, etcétera para comprobar el arresto indebido de ciudadanos y las autoridades electorales pueden disponer la libertad inmediata de quienes se encontraran ilegalmente detenidos, lo que significa una protección "indirecta" en vez de la inmunidad absoluta según el modelo viejo. En Perú (arts. 342, 344 y 345) y Brasil (art. 236) existen normas similares.

En general las leyes dan una protección especial al ciudadano dentro del centro de votación y de la cámara secreta. En El Salvador, por ejemplo, es-

tá prohibido totalmente realizar funciones de orientación al ciudadano en los locales (art. 291), en Honduras la entrada de un ciudadano portando insignias o emblemas que demuestran su afiliación política (art. 185, II), en Nicaragua colocar propaganda de los partidos políticos en el recinto y hacer proselitismo, como repartir botones, gorras, camisetas, pañoletas o de cualquier otra forma, dentro del local (art. 120), en Perú no se permite dentro de la cámara secreta efecto alguno de propaganda electoral o política (art. 257, II) y en todo el país está prohibido hacer uso de banderas, divisas u otros distintivos desde el día anterior al de la elección hasta un día después de ésta (art. 188) y en Venezuela ninguna persona puede hablar con el elector a solas después de haber traspasado el umbral de la entrada al local ni decir palabras que pudiesen influir en su decisión (art. 160).

6.8. Las garantías para el libre acceso a las urnas

En la práctica todas las constituciones y leyes electorales analizadas garantizan de manera expresa a los electores el derecho de votar en los comicios, normalmente junto con la prohibición a las autoridades públicas y personas particulares u oficiales de restringir, coartar u obstaculizar ese derecho (por ejemplo, art. 8, II, Ley Electoral de Bolivia, o art. 120, 6 de la Ley Electoral de Nicaragua, según el cual está prohibido formar grupos alrededor de los locales de votación).

A fin de ejercer ese derecho, el votante debe tener la posibilidad de llegar hasta las mesas electorales, por lo cual algunas legislaciones garantizan también el libre acceso al recinto. Los métodos para hacerlo son diferentes. En algunos casos se garantiza al elector concretamente ese derecho, en otros, se garantiza el libre tránsito durante el día de las elecciones (por ejemplo, art. 107 de la Ley Electoral de la República Dominicana) y, en otros más, se decreta como obligación de las autoridades electorales o las fuerzas que guardan el orden público cuidar el libre acceso de los ciudadanos (por ejemplo, art. 119 de la Ley Electoral de Chile, o art. 348 de la Ley Orgánica de Elecciones Peruana). Además del derecho al libre acceso, en Colombia y —como garantía única— en El Salvador, las leyes electorales garantizan durante el día de las elecciones el transporte necesario para la movilización de los electores (art. 16 y 17 del Decreto del 4 de octubre de 2000 y art. 15 y 16 del Decreto del 4 de mayo de 1998 (pero véase también la posibilidad de una limitación según art. 13); art. 210, Decreto 2.241 del

15 de julio de 1986, y art. 347, respectivamente). Además, en Venezuela se ordena (art. 167) la movilización de los votantes en vehículos colectivos a cargo exclusivamente de los organismos electorales, y la ley mexicana prescribe (según art. 194, I, a) no sólo un acceso libre, sino también un acceso fácil a las casillas, y en Guatemala las Juntas Electorales Municipales están obligadas a dictar las disposiciones y tomar las medidas que garanticen, entre otras cosas, la comodidad del votante (art. 232); véanse también las reglas más concretas con el mismo fin en Colombia (arts. 99 y 100 del Código Electoral). En Uruguay los locales deben tener un equidistancia respecto a los domicilios de los electores del respectivo circuito (art. 26). En Colombia la Ley 65 de 1993 da a los detenidos la posibilidad de participar en las elecciones, pero prohíbe el proselitismo político en el interior de las penitenciarías y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos. En Brasil la ley electoral toma en cuenta también los problemas particulares de los habitantes de asilos de ciegos y leproserías (art. 136, I).

Algunos países conocen privilegios pequeños para algunos grupos de votantes. En esos países —como, por ejemplo, en Panamá, art. 255, II— electores privilegiados no tienen que esperar en las filas fuera del recinto, pues tienen prioridad y votan sin hacer fila: los candidatos, las mujeres en estado grávido, los enfermos o impedidos físicos, los mayores de 60 años, los médicos, las enfermeras, los fotógrafos de prensa, camarógrafos de televisión y periodistas que se encuentren en servicios el día de las elecciones. Un catálogo similar, pero menos extensivo, se puede encontrar también en Paraguay (art. 207), o Brasil (art. 143, § 2º).

7. Prohibiciones durante la jornada electoral

No pocas leyes decretan términos para construir una zona de protección en los alrededores de los locales electorales. En esas zonas protegidas, algunas actividades están prohibidas durante la jornada electoral con el fin de garantizar el orden o proteger a los votantes contra presiones directas o indirectas. Las mesas electorales por lo general se colocan en el centro de esas zonas, las cuales tienen un radio que puede variar entre 20 y 200 metros. Como excepción, en Argentina está prohibida también la instalación de mesas electorales dentro de un radio de 80 metros de la sede en que se encuentra el domicilio legal de los partidos nacionales o de distrito (según el art. 71, g) a fin de impedir la clausura de éstos, según el mismo artículo.

Sobre todo, las prohibiciones buscan impedir la presión a los votantes por medio de grupos de personas o de aglomeraciones de miembros de las fuerzas armadas o de la fuerza pública. Algunas reglas jurídicas tienen como fin impedir propaganda electoral o encuestas electorales (véase Guatemala art. 223, c, y art. 38 del reglamento; o en Venezuela, art. 209) o la amenaza del orden público por medio del uso de armas (Argentina, art. 71). Algunos términos están en vigor antes y después de la jornada electoral, y otros también en días distintos del de los comicios (por ejemplo, art. 290 y 293, Código Electoral Paraguayo).

8. Normas jurídicas relativas a las fuerzas armadas y públicas

Muchos países latinoamericanos han experimentado situaciones en las que las fuerzas armadas han actuado contra la libertad de voto, interviniendo durante o después de las elecciones a fin de impedir determinado desarrollo político, conforme al resultado de la votación. Por tal motivo, no pocas leyes disponen reglas especiales para las fuerzas armadas o las fuerzas públicas, o unas y otras, que prohíben actividades perniciosas para el desarrollo democrático de las votaciones o que impiden la expresión de la voluntad libre de los electores durante el día de las elecciones. No se incluyen en este contexto normas vigentes no sólo en el día de las elecciones, como en Guatemala, la prohibición del art. 223g, a los miembros del ejército y de los cuerpos de seguridad a participar en actos de propaganda electoral (véase el cuadro XXXIII.11). En Bolivia está prohibido a las fuerzas armadas trasladar grupos de conscriptos una vez cerrado el periodo de inscripciones (art. 141f, y art. 98, II). En Brasil, (art 73, V, e, de la Ley 9.504 del 30 de septiembre de 1997), manipulaciones de este tipo están prohibidas también. En Perú está prohibido a los militares y policías participar, vistiendo uniforme, en manifestaciones o en otros actos de carácter político (art. 353). En otros países, como por ejemplo en Paraguay, las leyes disponen reglas generales que prohíben muchas actividades regularmente legales para ciudadanos civiles —como la afiliación a los partidos—, solamente a los miembros de la fuerza armada y de la fuerza policial (art. 325).

Sólo en dos países se encuentran normas con el carácter de una garantía especial a favor de los miembros de las fuerzas armadas y públicas respecto al día de las elecciones. En Argentina, sus miembros pueden concurrir a los comicios de uniforme y portando sus armas reglamentarias

CUADRO XXXIII.11. *Prohibiciones respecto a las fuerzas armadas y del orden público*

Durante el día de las elecciones (países)	*Según artículos*	*La aglomeración de tropas*	*La ostentación de las fuerzas armadas*	*No mantenerse acuarteladas*	*A los altos rangos, encabezar grupos de ciudadanos*	*A los altos rangos, hacer valer la influencia de sus cargos para coartar la libertad de sufragio*	*Al personal retirado, asistir al al acto vistiendo uniforme*	*Permanecer en recinto electoral más tiempo del necesario para sufragar*	*Estacionarse dentro de un radio menor de... metros de la mesa electoral*	*Hacer otra cosa que emitir su voto*	*Emitir su voto portando armas*
Argentina	67; 68	X	X	X[a]	X[b]	X[b]	X[b]				
Bolivia	141, b; d; e	X[c]	X[c]	X[d]				X			X
Brasil	141; 238								X (100)		
Chile	114, I								X (20)		
Costa Rica	88, III; IV								X (50)[e]	X	X
Ecuador[f]	62								X (50)[e]		
El Salvador	237, I					X[g]					
Honduras	184								X (100)		
México	219, VI							X	X[h]	X	

[a] En los lugares donde funcionan mesas electorales durante la jornada electoral.
[b] Durante la jornada electoral.
[c] En los lugares de elección.
[d] Hasta el fin del cómputo de las mesas electorales; excepto las fuerzas policiales necesarias para mantener el orden.
[e] Está prohibido para todos agruparse.
[f] Según art. 27, II, de la Constitución de la República del Ecuador, los miembros de la fuerza pública en servicio activo no gozan del derecho de elegir ni ser elegidos.
[g] Está prohibido para todos los miembros de cualquier cuerpo armado hacer propaganda electoral partidista.

CUADRO XXXIII.11. *Prohibiciones respecto a las fuerzas armadas y del orden público (conclusión)*

Durante el día de las elecciones (países)	*Según artículos*	*La aglo-meración de tropas*	*La ostenta-ción de las fuerzas armadas*	*No mantenerse acuarteladas*	*A los altos rangos, encabezar grupos de ciudadanos*	*A los altos rangos, hacer valer la influencia de sus cargos para coartar la libertad de sufragio*	*Al personal retirado, asistir al al acto vistiendo uniforme*	*Permanecer en recinto electoral más tiempo del necesa-rio para sufragar*	*Estacionarse dentro de un radio menor de... metros de la mesa electoral*	*Hacer otra cosa que emitir su voto*	*Emitir su voto portando armas*
Nicaragua	120, 9								X[h]		
Paraguay	206; 195, a								(200)X		
Perú	347					X[i]					
República Dominicana	110	X	X	X	X[j]	X	X[k]				X
Uruguay	179	X	X	X							
	181				X	X[l]		X			
	51, II								X (100)		
	186										X
Venezuela	165										X

[h] Dentro de las casillas.
[i] Para todos.
[j] Tampoco los jefes u oficiales de las autoridades policiales.
[k] Ellos no podrán concurrir en uniforme a ningún acto político electoral, véase art. 110, III.
[l] Tampoco emplear los locales útiles y elementos de sus reparticiones en actos electorales de cualquier especie.

(según el art. 68, III). La Ley Electoral de Bolivia establece (art. 141, e) que los militares tienen el derecho de concurrir a los comicios no sólo de uniforme, sino también tienen turnos adecuados para disponer del tiempo necesario para sufragar (art. 9, I, 3).

9. Normas relativas a la jornada electoral existentes sólo en un país o en pocos países

La mayoría de las normas que rigen durante la jornada electoral se encuentran en las legislaciones de más de un país. Sin embargo, existen excepciones. Algunas leyes electorales contienen normas para la jornada electoral que son del todo o casi del todo únicas. Tal vez esas normas están en vigor porque deben corregir algún inconveniente presente sólo en uno o en pocos países, o bien, únicamente en un país se definió una situación o un acto considerado como inconveniente.

Un ejemplo clásico de norma de ese tipo es la prohibición de los juegos de azar durante las horas fijadas para la realización del acto comicial, según el artículo 135 de la Ley Electoral de Argentina. Asimismo, exclusivamente en este país se prohíbe ofrecer o entregar boletas de sufragio a los votantes dentro de un radio de 80 metros de las mesas electorales, el depósito de armas a toda persona que en los centros urbanos habite una casa situada dentro de un radio de 80 metros alrededor de la mesa receptora (art. 71), y finalmente se prohíbe votar en grupos (art. 9).

En Argentina, además, no es lícito publicar y difundir encuestas y sondeos preelectorales a partir de 48 horas antes de la iniciación del comicio y hasta el cierre del mismo o publicar o difundir proyecciones sobre el resultado de la elección durante la realización del comicio y hasta tres horas después de su cierre (art. 71) o colocar en la cámara secreta carteles, insignias, etc. (art. 82). Hay reglas similares en Bolivia (art. 120, 124), Costa Rica (art. 85 *ter*), Panamá (arts. 178 y 179); Paraguay (arts. 305 y 306); Perú (art. 191) y Colombia (art. 6 y 7 del Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000 y art. 23, II, de la Ley 58 del 18 de julio de 1985).

En Bolivia no es lícito, según el artículo 145, c, trasladar ciudadanos de una mesa electoral a otra durante el día de la votación e incluso no es lícita la circulación de vehículos motorizados, salvo los expresamente autorizados por las cortes electorales (art. 145, d). Con el artículo 120, I, del Código Electoral, Colombia tiene una regla similar, aunque el trán-

sito está prohibido sólo durante la jornada electoral, con una serie de excepciones.

En Brasil se prohíbe en forma explícita, en el día de las votaciones, la distribución gratuita de alimentos, así como el ofrecimiento de transporte colectivo sin pagar (art. 302), la reducción del precio de alimentos y transporte colectivo (art. 303) y la detención total o parcial del servicio de transporte y alimentos a los votantes o parte de estos (art. 304).

En Chile se establece una especificación del derecho de votar. El artículo 120, I, ordena que la persona que perturbe el orden del recinto, sea arrestada dentro del mismo y afirme ser elector en el respectivo local y no haber sufragado, tiene que ser llamada a votar al instante. Sin este trámite no se puede cumplir la orden de arresto. En Panamá existe una norma similar (art. 250).

En Colombia, en el día de las elecciones, no podrán colocarse nuevos carteles, pasacalles, etc., destinados a difundir propaganda electoral, así como tampoco de permite su difusión a través de una nave o aeronave según el artículo 3, II,[5] (también art. 10, Ley 163 de 1994 y art. 3, Decreto 821 del 4 de mayo de 1998); se prohíbe también a los concesionarios de los medios de comunicación difundir propaganda política y electoral (art. 3, IV)[6] y está prohibida la utilización de los llamados "pregoneros" o similares en los días de elecciones (art. 24[7] y art. 119, Código Electoral). Según la Ley 403 del 27 de agosto de 1997, por la cual se establecen estímulos para la participación de los ciudadanos en el sufragio, como descuentos del costo de la matrícula, rebajas en el tiempo de prestación del servicio militar, etc. los ciudadanos tienen derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilicen para cumplir sus funciones como elector en el mes siguiente de la votación, de común acuerdo con el empleador (art. 3). Desde mayo del año 2000 un mínimo de 30% de los cargos son desempeñados por mujeres, (art. 4, Ley 581 del 31 de mayo de 2000), que rige también para la designación de los jurados de votación.

Costa Rica es el único país que dispone de una garantía especial para los detenidos, así como para las personas que se encuentren prestando servicio en los cuarteles y cárceles, a fin de que puedan emitir con toda libertad su voto (art. 168, II, 1).

[5] Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000.
[6] Decreto 2.007 del 4 de octubre de 2000.
[7] Ley 58 del 18 de julio de 1985.

En Honduras, una persona que difunda noticias falsas, capaces de sustraer a los electores del ejercicio del sufragio, es penada (según el art. 233).

En México no se permite el acceso al Colegio Electoral a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales o embozadas (véase art. 219, V).

En Panamá las autoridades facultadas para portar armas deben estar uniformadas o con distintivo visiblemente identificable, y los funcionarios electorales procederán a decomisar los armas que se porten sin permiso en forma precautoria, según el artículo 246.

Perú es el unico país donde se puede encontrar limitaciones contra la influencia del clero y de la Iglesia. Está prohibido (art. 350) celebrar oficios religiosos durante las horas de las elecciones y los miembros del clero no puede participar, vistiendo sotana, en manifestaciones o en otros actos de carácter político (art. 354; véase también arts. 188 y 347). Asimismo, (art. 357) se prohíbe al propietario de una casa permitir en ella reuniones de electores durante la jornada electoral, si la casa está situada en un radio de 100 metros de una mesa de sufragios.

En Venezuela las instituciones educativas tienen la obligación de facilitar la participación de sus estudiantes designados para ocupar cargos en los organismos electorales antes y también durante la jornada electoral (art. 48).

10. Orden público y otros métodos y recursos para garantizar la integridad del sufragio durante la jornada electoral

Ninguna prohibición o garantía puede asegurar la integridad del sufragio sin organismos o autoridades independientes, con poder suficiente para imponer la observancia de las normas y con métodos adecuados para hacerlas respetar de manera efectiva. De hecho, todas las leyes electorales (por ejemplo, art. 118 del Código Electoral colombiano, y art. 127, III, del Código Eleitoral de Brasil) otorgan, para ese fin, a los miembros o al presidente de las mesas receptoras, el derecho doméstico en el local electoral (en Ecuador, según art. 62, y en México también en sus inmediaciones, art. 122, I, d). En Paraguay (art. 184, f) y Uruguay (art. 52), no sólo el presidente sino también los miembros de la mesa tienen ese derecho. En Chile el art, 117, I, otorga a los jueces del crimen y a los jefes de las fuerzas el derecho especial de inspeccionar las sedes de los partidos políticos a fin de im-

pedir la preparación de actos ilegales, como practicar el cohecho o depositar armas o explosivos.

Algunos países, entre ellos Argentina (art. 69), establecen el derecho doméstico explícitamente al presidente, a los miembros de las mesas receptoras o a uno y otros, y las otras leyes lo hacen sólo en forma indirecta.

Si la fuerza de los miembros de la mesa electoral no basta para garantizar el orden público, en general se puede recurrir a la ayuda de las fuerzas de seguridad (en Cuba, de todos los organismos estatales, art. 18; y también en Nicaragua, pero en forma un poco más abstracta, art. 181). Solamente en Colombia y Perú la ley no reconoce esta posibilidad. En El Salvador, Perú (art. 40) y Panamá (art. 185) esta atribución la tienen los organismos electorales más altos. Por el contrario, la potestad del organismo local es más amplia en Ecuador (art. 11 y 62 de la Ley Electoral) porque los miembros de la mesa tienen a su disposición no sólo a las fuerzas armadas, sino también la fuerza policial. En la mayoría de los países solamente la fuerza policial —o parte de ésta, como la policía electoral en Uruguay, según capítulo VI, y en Nicaragua, según art. 120, 9— se encuentra a la orden del presidente o de los miembros de la mesa o del juez electoral (arts. 139 y 141 del Código Electoral de Brasil) o de aquél y éstos. Según las leyes electorales de los otros países, ellos tienen nada más la pretensión a la ayuda de las fuerzas armadas, o las fuerzas públicas o éstas y aquéllas, sin tener el mando directo. Algunas leyes (en República Dominicana también la Constitución, véase art. 92) decretan que en exclusiva los organismos electorales superiores —en general, el Tribunal Supremo Electoral— (a veces junto con los miembros de las mesas receptoras) mandan las fuerzas de seguridad y cuentan con la ayuda de los mismos; en cuanto a países donde los miembros de las mesas no tienen el mando sobre las fuerzas de seguridad durante la jornada electoral, existe una garantía para la protección eficiente del orden público, pero sólo de una manera indirecta, o sea con la ayuda del Tribunal Electoral Supremo. Pocas leyes determinan con exactitud el tiempo durante el cual esa cesión del mando a los organismos electorales está en vigor.

Junto con el derecho doméstico y la cesión del mando, muchas leyes electorales reconocen también como obligación para los organismos electorales, en especial para los miembros de las mesas receptoras, el deber de asentar en protocolo todas las protestas de los veedores y fiscalizadores del sufragio (de los ciudadanos en Cuba, véase art. 105, j). Con ese método, se crea la base para una posible impugnación de la elección. Algunas leyes de-

cretan de manera expresa la vía judicial para la impugnación (por ejemplo, los arts. 125-128 y 174-184 de la Ley Orgánica de Elecciones en Perú). En los otros países existen códigos procesales para reglamentarla.

No obstante, algunas leyes electorales otorgan recursos especiales para un mejoramiento de la protección de los derechos del votante. En Argentina, el elector que se considere afectado en sus derechos podrá solicitar amparo, él mismo o por intermedio de cualquier persona en su nombre, (art. 10). En Bolivia, el artículo 142 decreta que el día de los comicios las autoridades electorales y los delegados de los partidos tienen la facultad de controlar todos los lugares de detención para comprobar el arresto indebido de ciudadanos. En Perú, se tiene una norma similar (art. 191), y en Brasil la legislación reconoce también un derecho de amparo especial para el día de las elecciones (arts. 236, § 2; 35, III). Asimismo, la legislación de República Dominicana contiene esa disposición por un lapso más amplio (art. 89 y 111).

Para evitar un bloqueo de la cámara secreta, el elector chileno —como el elector peruano (art. 261)— no puede permanecer en ella (art. 64, II) por más de un minuto, el de Brasil "durante o tempo necessário a votaçâo" (art. 140, véase también art. 84, § 1 de la Ley 9.504 del 30 de septiembre de 1997), y el de Costa Rica tiene dos minutos, y si al fin de ese lapso el ciudadano no tiene listas sus papeletas, perderá su derecho a votar, (art. 113). Una regla contra "demoras injustificadas" del elector dentro del recinto se conoce también en Panamá (art. 260).

11. Resumen

Las normas especiales acerca de la jornada electoral deben garantizar la posibilidad de que participen todos los electores, así como la integridad del acto del sufragio. Asimismo, las normas sirven para inspirar la credibilidad de los votantes en la transparencia del acto. Por otro lado, las disposiciones mencionadas contribuyen a aurnentar la legitimidad de los candidatos elegidos y la aceptación de los resultados por los candidatos perdedores, una vez realizados los escrutinios y hasta las próximas elecciones. Se trata de la aceptación de los resultados de la elección como una decisión de carácter democrático. Por todo ello, las reglas formales tienen que ser, ante todo, claras, sin dar posibilidad a interpretaciones o maniobras que escapen al sentido original de la reglamentación. Así, respecto a la duración de

la jornada electoral, parece aconsejable disponer de un periodo largo, pero claramente determinado o fijo para la votación, como en Costa Rica. Ejemplo negativos en ese sentido serían Guatemala y Bolivia, donde no se determina un tiempo único y común para el cierre de la votación en todo el país.

Otro factor importante que contribuye a la transparencia de la votación es el control de las reglas específicas que están en vigor en el día de la votación. Los funcionarios y organismos a cargo de dicho control deben tener una posición absolutamente neutral y sus competencias tienen que estar bien definidas. Sobre todo las fuerzas armadas y públicas no deberían actuar en forma independiente (como en Perú, véase art. 348) o por orden del Ejecutivo. Por eso Nicaragua puede ser mencionada como ejemplo positivo con la creación de la policía electoral (art. 182) y República Dominicana con la norma jurídica que decreta el acuartelamiento de las fuerzas armadas y las fuerzas públicas durante la jornada electoral. Solamente los órganos electorales deberían tener el alto mando sobre las fuerzas armadas, como en Ecuador.

Una protección muy importante para el elector es la inmunidad, norma contenida en muchas legislaciones de los países latinoamericanos, pero no en todas. Esa garantía debería ser amplia y estar en vigor no sólo durante la jornada electoral, sino también durante el periodo anterior y posterior de la misma (como en Brasil, art. 236). Lo mismo sería válido para la inmunidad de los miembros de las mesas receptoras o de las comisiones escrutadoras, por ejemplo, art. 126 y 127 del Código Electoral colombiano; art. 342 de la Ley Orgánica de Elecciones peruana y art. 236, § 1, del Código Electoral Nacional (Ley 4.737/65).

Un problema resulta de la restricción de derechos fundamentales de los ciudadanos durante el tiempo de la elección. Las prohibiciones tienen como objeto proteger el orden público y también al elector para que éste pueda votar con absoluta libertad, sin estar bajo presión alguna. Las prohibiciones, por lo tanto, al tiempo que protegen el proceso democrático, disminuyen los derechos del ciudadano. Por ejemplo, en general, los ciudadanos tienen el derecho constitucional de reunirse pacíficamente y sin armas, pero muchas leyes electorales prohíben toda clase de reuniones y manifestaciones públicas y a veces también fiestas teatrales y deportivas durante la jornada electoral, sin excepción alguna. Una prohibición de ese tipo sólo está justificada cuando una reunión interfiere en el proceso electoral. Para solucionar este problema en forma equilibrada, sería suficiente decretar términos respecto a los alrededores de los centros de votación, o prohibir esos actos

solamente si una manifestación amenaza en concreto la libertad del sufragio. Lo mismo sería válido para las "leyes secas" que se aplican en forma ilimitada, como en Guatemala (art. 223, d) y El Salvador (art. 342), que prohíbe no solo "bebidas embriagantes de cualquier naturaleza", sino también explícitamente "la cerveza y los vinos". Estas reformas parecen ser necesarias para evitar la limitación de los derechos fundamentales de los ciudadanos en una democracia, en el nombre de la democracia.

XXXIV. LAS MESAS ELECTORALES

SUSANA SOTTOLI

1. INTRODUCCIÓN

Numerosos temas del ámbito político-institucional cobraron renovado interés en el marco de los procesos de democratización y redemocratización ocurridos durante el decenio de 1980 en América Latina. Así, el debate sobre reforma electoral, es decir, sobre reformas relacionadas con la organización electoral, el derecho electoral y el sistema electoral, se vio inserto en la amplia discusión acerca de reformas de diversa índole que la nueva situación política requería (Nohlen, 1993b). Al respecto, se ha señalado que el problema de la ejecución administrativa de las elecciones (registros electorales, composición y función de las autoridades electorales, sistema de obtención de los resultados, mecanismos de control, entre otros) representa un aspecto de particular trascendencia política, con implicaciones en la legitimidad de los resultados electorales, de los poderes públicos y, por tanto, en el proceso de consolidación democrática en la región (Nohlen, 1993c: XIII-XIV).

El tema del presente trabajo se enmarca dentro de dicha perspectiva y presenta el resultado del análisis de las fuentes jurídicas vigentes que regulan todas las cuestiones concernientes a las mesas electorales en 18 países de Latinoamérica.

Las mesas electorales[1] son órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral, junto con los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y otros de carácter intermedio (regionales, departamentales y municipales) y están integradas por ciudadanos facultados para reci-

[1] No existe una denominación única para este órgano. Los términos más frecuentes en la legislación electoral de los diferentes países son: mesas electorales, mesas receptoras de votos, juntas receptoras de votos, mesas de votación, mesas de sufragio y comisiones receptoras. Sin embargo, todos señalan esencialmente los mismos componentes estructurales y funcionales. En el presente trabajo se utilizará, por motivos de conveniencia, la denominación "mesas electorales".

bir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las secciones o los distritos electorales en los que deben actuar.

Mediante el desempeño de funciones que les confiere la legislación, las mesas electorales contribuyen a la legitimación del acto electoral por medio de la vigilancia de las condiciones del sufragio y adquieren, por lo tanto, suma relevancia en cuanto a garantizar transparencia y credibilidad en el proceso democrático, así como el control contra actos de fraude electoral. Al respecto, se ha señalado que "quizá las previsiones normativas más importantes (en relación con la organización del sufragio) sean las relativas a las mesas electorales, puesto que constituyen los órganos primarios de todo el proceso, esto es, los órganos que presiden y garantizan de modo inmediato el desarrollo de la votación" (Aragón Reyes, 1988: 106).

Las normas analizadas en este trabajo se encuentran contenidas en reglamentaciones que poseen carácter de ley, específicamente leyes o códigos del ámbito electoral. En todos los casos considerados, la legislación sobre mesas electorales está condensada en capítulos o secciones dedicadas ante todo al tema (véase el cuadro XXIV.1). En general, la reglamentación se desarrolla de manera exhaustiva y con claridad, con sólo algunas excepciones.

La información básica para este análisis fue ordenada en cuadros y organizada con base en aquellas variables o criterios contenidos en la propia legislación y que admitían cierto grado de comparabilidad entre los casos considerados. Mientras que en los cuadros se presentan datos detallados para cada país en relación con las variables seleccionadas, el texto intenta resaltar criterios generales que pueden deducirse del análisis comparado de los diferentes casos.

A continuación, se brinda una exposición de la materia concerniente a las mesas electorales: en primera instancia se realiza una aproximación a las características estructurales y funcionales de las mesas electorales definidas en la legislación; el punto siguiente se ocupa de los órganos que poseen competencia en diversas cuestiones relativas a las mesas electorales; más adelante, se exponen los diferentes aspectos de la composición de estos órganos y se dedica un apartado especial a las formas de representación y control de los partidos políticos en la designación y el funcionamiento de las mesas electorales. En la última parte del trabajo se intenta hacer una valoración general de la legislación analizada, a fin de señalar algunos aspectos que pueden facilitar o dificultar el desempeño eficiente de sus funciones y, con ello, su contribución a los procesos electorales en un contexto democrático.

CUADRO XXXIV. 1. *Fuentes normativas*

País	*Fuente normativa*
Argentina	Código Electoral Nacional, 1983, tít. IV, cap. II: Mesas receptoras de votos.
Bolivia	Código Electoral, 2001, tít. V, cap. III: Mesas de sufragio
Brasil	Código Electoral, 1965, parte cuarta, tít. I, cap. II: De las mesas receptoras
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 1988, párrafo 7: De las mesas receptoras de sufragios
Colombia	Código Electoral, 1986, tít. VI, cap. I: Mesas de votación Ley 84, 1993
Costa Rica	Código Electoral, Ley 1536, 1961, y Reforma, 1992, cap. III: Convocatoria, votación, escrutinio y elección
Ecuador	Ley de Elecciones y Reglamento, 1999, Junta Receptora
El Salvador	Código Electoral, Decreto 417, 1993, tít. V, cap. VI: De las juntas receptoras de votos
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985, cap. 4: Juntas receptoras de votos Reglamento, 1987: Sección 5
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones y Procedimientos Electorales, 1990, tít. 5: De las mesas directivas de casilla
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, tít. 5: De las mesas directivas de casillas
Nicaragua	Ley Electoral, 2000, tít. II, cap. IV: Juntas Receptoras de votos
Panamá	Código Electoral, 1997, tít. IV, cap. II: Mesas de Votación
Paraguay	Código Electoral, Ley 1/90, 1990, cap. V: Mesas receptoras de votos
Perú	Ley Orgánica de Elecciones, 1997, tít. III, cap. VI, Mesas de Sufragio
República Dominicana	Ley Electoral, 1997, título IV: Colegios electorales cerrados
Uruguay	Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1989, cap. IV: Comisiones receptoras de votos
Venezuela	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política 1997, cap. VII: Mesas Electorales

2. Las mesas electorales en la legislación

2.1. Características estructurales y funcionales

Las mesas electorales son *órganos multipersonales*, compuestos por un número de miembros titulares que varía de un país a otro en un rango de tres a seis y por un número equivalente de miembros suplentes. Poseen *estructura diferenciada jerárquicamente*, ya que de entre sus miembros se eligen autoridades y se estipulan cargos, tales como presidente, vocal y secretario.

La legislación establece una *multiplicidad de funciones y atribuciones para las mesas electorales* (véase el cuadro XXXIV.2), las cuales adquieren características específicas de desempeño en cada país. Sin embargo, en todos los casos se destacan como tareas esenciales la recepción del sufragio y la realización del primer escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Es decir, las mesas constituyen el lugar específico donde se verifica el acto del sufragio y, por lo tanto, el órgano en contacto con el elector el día de las votaciones.

En consecuencia, la importancia funcional de las mesas en el proceso electoral está dada por el papel clave que desempeñan en:

a) Garantizar el ejercicio del sufragio a aquellos ciudadanos facultados y habilitados para ello.
b) Garantizar las condiciones de procedimiento en la emisión del sufragio (secreto, libre, directo).
c) Garantizar la corrección, transparencia y autenticidad del primer cómputo y escrutinio de votos emitidos.

En cuanto a la duración de sus funciones, las mesas son órganos de *carácter temporal,* cuyas tareas se extienden desde el periodo previo al día del sufragio —por ejemplo: con la determinación y la recepción de los materiales y documentos electorales— y culminan al finalizar la jornada electoral —con la entrega de los mismos al órgano competente inmediatamente superior—. Sus miembros son nominados días antes de las elecciones, pero ejercen sus funciones durante la jornada electoral y, en la mayoría de los países, cesan sus obligaciones al término de la misma. Esta característica temporal se desprende de la descripción de funciones existente en la legislación electoral de los diferentes países, y con sólo pocas excepciones (véa-

se el cuadro XXXIV.2) se encuentra expresamente establecido, como en la legislación de Guatemala, El Salvador, Panamá y Venezuela.

Resulta de extrema importancia asegurar la integración de las mesas el *día* de las elecciones, a fin de que nada impida la realización del acto electoral. Por ello, la legislación establece normas de integración exhaustivamente reglamentadas que especifican los pasos que se deben seguir en caso de ausencias de miembros, así como el orden de prelación para suplir las mismas y las sanciones correspondientes a los miembros que no acudan a cumplir con sus obligaciones. Esta normativa se encuentra, con variaciones, según el caso, en la legislación electoral de todos los países.

A fin de cumplir con las atribuciones conferidas en la legislación, las mesas cuentan con cierto grado de autonomía funcional en el momento en que se verifica su actuación y a pesar de su pertenencia formal dentro de la estructura organizativa electoral. Ello se desprende de las atribuciones enunciadas en la legislación, aunque sólo en algunos casos se expresa en forma taxativa (véase el cuadro XXXIV.2). Dicha autonomía se refleja en que:

- Las autoridades de estos órganos están capacitadas para decidir por sí mismas el día de las elecciones a fin de resolver las cuestiones que caen dentro de su competencia.
- Las decisiones tomadas por las autoridades de mesa durante la jornada electoral no son revisables por otros órganos administrativos electorales, sino sólo por los órganos de la justicia electoral.

De acuerdo con la legislación, las autoridades de mesa deben recurrir a los órganos electorales inmediatamente superiores únicamente en casos excepcionales y sólo en algunos países. En general, las mesas —por medio de sus autoridades— resuelven reclamaciones, reciben denuncias de infracciones, deciden sobre incidentes que afecten la votación y son responsables del mantenimiento del orden en el recinto electoral (para lo cual pueden apelar a la utilización de fuerzas policiales) y de la custodia de la documentación electoral y de las urnas.

2.2. Organismos competentes en relación con las mesas electorales

Antes de considerar los mecanismos de designación de los miembros de mesa y otros aspectos de su composición (véase más adelante el punto 2.4.

CUADRO XXXIV. 2. *Características estructurales y funcionales de las mesas electorales*

Características	*Descripción*	*País*
Estructura multipersonal y diferenciada jerárquicamente	Están compuestas por miembros titulares (con voz y voto) y miembros suplentes (sólo con voz), de entre los cuales se designan las autoridades de la mesa (presidente, secretario, vocales, etc.),	Todos
Carácter temporal	En general, se desprende de la legislación que se trata de órganos de carácter temporal, cuya disolución se verifica al firmarse el acta de votación y entregarse los materiales y documentos electorales al órgano electoral competente inmediatamente superior. Sólo por excepción (Chile) se menciona la posibilidad de permanencia de las mesas (o de algunos de sus miembros, como en el caso de Venezuela) hasta las próximas elecciones.	Todos Específicamente establecido en la legislación: Guatemala, El Salvador, Panamá y Venezuela
Multiplicidad de atribuciones y funciones	Determinación del lugar y la ubicación de la mesa dentro del recinto electoral Recepción, cuidado y devolución de materiales y documentos electorales Recepción del voto Vigilancia del proceso de votación conforme a las normas establecidas Observación y denuncia de irregularidades e infracciones	Todos En Nicaragua se realizan además tareas de inscripción electoral

CUADRO XXXIV. 2. *Características estructurales y funcionales... (conclusión)*

Características	*Descripción*	*País*
	Cómputo y escrutinio de votos emitidos Elaboración de actas de instalación y escrutinio.	
Normas de integración específica y exhaustivamente reglamentadas para el día de las elecciones	La mesa puede integrarse y comenzar a funcionar cuando alcanza un número determinado de miembros titulares, quienes son remplazados por los suplentes en caso de ausencia. Si el número de miembros titulares y suplentes no es suficiente para alcanzar el quórum establecido, se completan las autoridades de mesa con ciudadanos del padrón electoral correspondiente a esa mesa.	Todos
Grado de autonomía funcional	En general las mesas poseen atribuciones para actuar con cierto grado de independencia de otras autoridades durante el transcurso del acto electoral, poseen capacidad para resolver todo tipo de situaciones que se presenten y sólo en casos extremos se remiten al órgano electoral inmediatamente superior.	Todos Expresamente consignado: Chile, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

y el cuadro XXXIV.4) resulta relevante identificar los organismos de la estructura institucional electoral que intervienen en las cuestiones concernientes a las mesas electorales. Particularmente en relación con las designaciones de miembros, no sólo la forma o mecanismo utilizado, sino también las características de la propia instancia nominadora permiten, entre otros factores, apreciar el grado de confiabilidad y transparencia del proceso.

En ese sentido, pueden distinguirse competencias en relación con cuatro aspectos (véase el cuadro XXXIV.3):

- En la determinación del número de mesas asignadas a cada circunscripción electoral, los lugares donde ejercerán sus funciones y la cantidad de electores que sufragará en cada mesa. Se trata de una competencia que en la mayoría de los países corresponde a las atribuciones de los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y que se relaciona con la división geográfica, política y administrativa de cada país, así como con las características de su organización electoral. En países como Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay también tienen competencia en esta materia los organismos electorales regionales o intermedios.[2]
- En la designación de los miembros que componen la mesa. En este aspecto se observa que en la mayoría de los casos nacionales la competencia recae en los órganos de carácter regional, departamental o municipal, con las excepciones de Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay, donde la designación es llevada a cabo por el órgano de carácter nacional.
- En la designación de autoridades de mesa (presidente, secretario y vocales) entre los miembros componentes. Al respecto la legislación establece dos variantes: los propios miembros designados eligen a las autoridades de su seno por acuerdo o sorteo, lo cual se verifica en Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela; o bien, las autoridades son designadas por el mismo órgano nominador, lo cual sucede en los 12 países restantes.

[2] En relación con los lugares donde funcionarán las mesas, por lo general es el órgano superior el que determina la distribución geográfica (cuántas mesas por distrito o circunscripción), pero es el órgano intermedio (juntas departamentales, zonales o municipales) el que identifica los recintos concretos (establecimientos educativos, comunitarios, de bien común, etc.) en los cuales se ubicarán las mesas el día de las votaciones y realiza el trámite correspondiente para la obtención de los locales.

CUADRO XXXIV. 3. *Organismos competentes en relación con las mesas electorales*

País	*Organismo competente en determinación del número, asignación de mesas y número de electores por mesa*	*Organismo competente en la designación de los miembros de mesa*	*Designación de autoridades (de entre los miembros) a cargo de*	*Acreditación de fiscales de partidos políticos ante las mesas a cargo*
Argentina	Jueces electorales	Junta Electoral	Junta Electoral	Junta Electoral
Bolivia	Cortes departamentales electorales	Cortes departamentales electorales, a través de la Junta de Designación de jurados	Los propios miembros, por acuerdo o sorteo	Notarios electorales
Brasil	Tribunal Regional y jueces electorales	Jueces electorales, con aprobación del Tribunal Regional	Juez electoral	Jueces electorales
Chile	Director del Servicio Electoral	Juntas electorales	Los propios miembros, por votación	
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Registradores distritales y municipales	Registradores distritales o municipales	Registradores distritales o municipales
Costa Rica	Registro Civil	Tribunal Supremo y juntas cantonales	Tribunal Supremo	Registro Civil
Ecuador	Tribunal Provincial Electoral	Tribunal Provincial Electoral	Tribunal Provincial Electoral	Director o secretario del partido respectivo
El Salvador	Tribunal y Juntas Electorales Municipales	Tribunal Supremo Electoral	Los propios miembros, por acuerdo o sorteo	Junta Electoral municipal o departa-mental

Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Junta Electoral Municipal	Junta Electoral Municipal	Junta Municipal o Departamental
Honduras	Tribunal local de elecciones, con instrucciones del Tribunal Nacional de Elecciones	Tribunal Local de Elecciones	Los propios miembros	Tribunal Nacional de Elecciones
México	Consejo Distrital, según propuesta de las juntas distritales	Juntas Distritales Ejecutivas	Juntas distritales Ejecutivas	Consejo Distrital
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Consejo Electoral Regional	Los propios miembros	Consejos Electorales
Panamá	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral	
Paraguay	Junta Electoral central	Junta Electoral, por sorteo	Junta Electoral, por sorteo	Jurado Departamental de Elecciones
Perú	Jurado Nacional de Elecciones y Jurado Departamental de Elecciones	Jurado Departamental de elecciones	Junta Departamental de Elecciones, por sorteo	Junta respectiva
República Dominicana	Junta Central Electoral	Juntas Municipales Electorales o del Distrito Nacional	Juntas Municipales Electorales o del Distrito Nacional	Junta respectiva
Uruguay	Corte Electoral y Juntas Electorales	Juntas Electorales	Juntas Electorales	Junta respectiva
Venezuela	Consejo Supremo Electoral	Junta Electoral Municipal	Los propios miembros	Junta Electoral Municipal

- En la acreditación y emisión de credenciales para los representantes de partidos políticos con tareas de fiscalización ante las mesas (véase más adelante el punto 2.4). En este sentido, se observa sólo un caso en el que las credenciales otorgadas por las autoridades del propio partido son suficientes para la acreditación (Ecuador), en cuatro casos deben ser acreditados ante los órganos electorales superiores de rango nacional (Argentina, Costa Rica, Honduras y Paraguay) y, en los restantes casos, ante los órganos regionales, departamentales o municipales.

Excepto en relación con el primer aspecto, en la mayoría de los casos se observa cierto grado de delegación funcional de las competencias hacia los órganos electorales de carácter regional, departamental o municipal, según sea el tipo de división territorial y administrativa del país.

2.3. Composición de las mesas electorales

En relación con la composición de las mesas electorales se destacan los siguientes aspectos: requisitos y calidad de los miembros, naturaleza del cargo, mecanismos de designación, carácter público de los actos realizados en este proceso y si existe alguna previsión legal para la capacitación electoral de los miembros (véase el cuadro XXXIV.4). En los casos analizados, para desempeñarse como miembro de la mesa, la legislación establece como requisito fundamental que la persona se encuentre en ejercicio del derecho al sufragio activo, es decir, que sea elector habilitado. Además, en cuanto a la *calidad de los miembros* —aspecto que aquí se refiere esencialmente a si pueden o deben ser miembros de partidos políticos o, por el contrario, si deben ser ajenos a la actividad política partidaria (Jaramillo, 1989: 37)— se establecen en esencia dos tipos de calidades:

- Elector independiente de la actividad política partidaria, en algunos casos con requisitos adicionales, como ser residente en la propia sección (en la mayoría de los países), o elector con mayor grado de instrucción (Perú, Venezuela), o elector funcionario público (Colombia, Uruguay).
- Elector miembro de partidos políticos, los cuales pueden ser designados como delegados o representantes por sus propios partidos (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay

CUADRO XXXIV. 4. *Normas referidas a la composición de las mesas electorales*

País	*Calidad de los miembros*	*Naturaleza del cargo*	*Mecanismo de designación*	*Actos públicos durante el proceso de designación*	*Capacitación electoral de los miembros*
Argentina	Elector habilitado residente en la sección	Obligatorio, con sanciones por incumplimiento	Nominación	Notificación pública de la ubicación y autoridades de mesa	No
Bolivia	Ciudadanos inscritos en cada mesa electoral	Obligatorio, con sanción por inasistencia injustificada	Sorteo	Designación en acto público Publicación en la prensa de la nómina de designados	No
Brasil	Elector de la propia sección	Susceptible de sanciones	Nominación	Audiencia pública para la designación de miembros Publicación de nombramientos	Sí
Chile	Ciudadanos inscritos en el respectivo registro	Obligatorio Inviolable	Sorteo	Audiencia, pública para la designación Notificación, pública de la ubicación y autoridades de mesa	No
Colombia	Ciudadanos pertenecientes a diferentes partidos políticos, entidades públicas, privadas y establecimientos educacionales	Obligatorio Irrenunciable Honorífico, con día compensatorio Goza de inmunidad	Nominación por resolución	Sesión pública para realizar las designaciones Publicación o fijación de designaciones en lugares públicos por adelantado	Divulgación de instrucciones a través de los medios de difusión

CUADRO XXXIV.4. *Normas referidas a la composición de las mesas electorales (continuación)*

País	*Calidad de los miembros*	*Naturaleza del cargo*	*Mecanismo de designación*	*Actos públicos durante el proceso de designación*	*Capacitación electoral de los miembros*
Costa Rica	Elector, delegado de cada uno de las partidos políticos inscritos	Obligatorio Honorífico	Integración de acuerdo con nombres propuestos por los partidos políticos	Publicación del acuerdo para la integración	No
Ecuador	Preferentemente elector de las ternas propuestas por partidos políticos o elector registrado en el padrón	Remunerado Goza de inmunidad Susceptible de sanciones	Integración de acuerdo con nombres propuestos por partidos políticos o simple nominación	Publicación de los nombramientos en la prensa	Sí
El Salvador	Preferentemente elector propuesto por partidos políticos o elector común si no hay propuestas	Obligatorio Remunerado	Nominación según reglamento especial		Sí
Guatemala	Elector, registrado	Obligatorio Honorífico con viáticos Goza de inmunidad	Nominación		Sí

Honduras	Elector, delegado de los partidos políticos	Obligatorio Honorífico Goza de inmunidad	Nominación		No
México	Elector, registrado y residente		Nominación	Publicación de las listas integradas	Sí
Nicaragua	Elector, registrado y elector delegado de los partidos políticos		Nominación simple de los miembros independientes e integración de los nombres propuestos por partidos políticos	Publicación de la resolución de demarcación y ubicación de mesas.	No
Panamá	Elector, registrado y elector representante de partidos políticos	Honorífico, con derecho a día compensatorio y licencia con goce de sueldo	Nominación de los miembros independientes e integración de los representantes de partidos políticos.		No
Paraguay	Elector, residente y elector representante de los partidos políticos	Obligatorio Irrenunciable Honorífico, con día compensatorio y derecho a permiso Goza de inmunidad	Integración de los miembros nombrados por los dos partidos políticos mayoritarios y sorteo de un miembro propuesto por los otros partidos.	Publicación de los lugares de funcionamiento de las mesas	Reunión para recibir instrucciones

CUADRO XXXIV.4. *Normas referidas a la composición... (conclusión)*

País	*Calidad de los miembros*	*Naturaleza del cargo*	*Mecanismo de designación*	*Actos públicos durante el proceso de designación*	*Capacitación electoral de los miembros*
Perú	Electores de mayor instrucción	Irrenunciable	Sorteo	Acto público para la designación de miembros Publicación, anticipada de los lugares de funcionamiento de las mesas y autoridades	No
República Dominicana	Elector, residente del padrón correspondiente	Obligatorio Honorífico, con dietas Goza de inmunidad	Nominación	Publicación, anticipada de lugares de ubicación de las mesas	No
Uruguay	Electores, funcionarios públicos y sólo excepcionalmente ciudadanos comunes	Irrenunciable, sin causa justificada Derecho a licencia	Nominación	Publicación anticipada de lugares de funcionamiento	No
Venezuela	Electores, residentes de alto nivel educativo designados por partidos políticos y electores independientes	Obligatorio	Nominación con mayoría calificada del órgano competente e integración de los representantes de partidos políticos		No

Venezuela), o bien ser simples afiliados a partidos políticos que son considerados dentro de las listas para las designaciones, pero no son nombrados por sus partidos (Colombia).

En cuanto a la *naturaleza del cargo*, se puede definir con base en tres aspectos, a saber: su carácter obligatorio, si es remunerado o no, y si otorga inmunidad a los que lo ejercen.

En la mayoría de los países se verifica que el cargo sea obligatorio, de aceptación forzosa y susceptible de sanciones por renuncia o ausencia injustificada, es decir, reviste carácter de carga pública. Estas disposiciones pueden entenderse como mecanismos destinados a garantizar la presencia de los miembros de la mesa el día de las elecciones para su efectiva integración, asegurando así el normal desarrollo del acto electoral. Sólo en tres países (México, Nicaragua y Panamá) no se expresa de manera taxativa la naturaleza obligatoria de estas funciones.

Por otra parte, en nueve países se hace referencia al carácter remunerado u honorífico del cargo. En dos casos (Ecuador y El Salvador) se remunera el ejercicio de las funciones de miembro de mesa electoral, mientras que en los otros, o bien no se prevé pago alguno, o bien se estipulan otros mecanismos compensatorios, como por ejemplo dietas, viáticos o días de licencia. Asimismo, estas disposiciones actúan supuestamente como alicientes adicionales para garantizar la comparecencia de todos los miembros.

Por último, en siete de los países estudiados se establece que las autoridades de la mesa gozan de inmunidad durante el ejercicio de sus funciones (Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana).

En cuanto al *mecanismo de designación* de los miembros de la mesa, es importante identificar las formas establecidas en la legislación, ya que determinan el mayor o menor grado de arbitrio de la instancia nominadora y las posibilidades de participación y control externos a ella.

Se observan en lo fundamental tres mecanismos de designación:

- Nominación por parte del organismo competente sin mayor especificación del procedimiento.
- Designación por sorteo.
- Integración directa de los nombres propuestos por cada uno de los partidos políticos.

En nueve países, la legislación establece el primer mecanismo de simple nominación con base en listas de electores, cuyas características varían para cada país (véase específicamente el cuadro XXXIV.4); en tres países se realiza la designación por sorteo, un caso establece la integración directa de los nombres propuestos por partidos políticos, y cinco disponen mecanismos combinados, es decir, nominación o sorteo para miembros independientes e integración directa para los representantes propuestos por los partidos.

En cada uno de estos mecanismos se supone que varía el grado de transparencia o posibilidad de control en las nominaciones: existiría un menor grado de control en los casos en que la legislación no especifica el mecanismo de designación y éste queda a criterio de la entidad nominadora. Por el contrario, cuando se trata de la integración de los nombres propuestos por los partidos políticos o se realiza por sorteo, existirá un mayor grado de control externo a la entidad nominadora.

También con vistas a la transparencia y el control democrático[3] resulta útil identificar la existencia de actos de carácter público en el proceso de determinación de mesas y su composición.

En efecto, se verifican en lo fundamental dos formas de exposición pública en los procedimientos:

- Designación de los miembros de mesa en audiencia pública, lo cual está establecido en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Perú.
- Notificación pública de la ubicación, miembros o autoridades de mesa, en general por publicación en la prensa o fijación de carteles en lugares públicos, mecanismo previsto en 12 de los 18 países.

Un último aspecto en cuanto a la composición de las mesas y sus miembros se refiere a si en la legislación se prevé algún tipo de instrucción o *capacitación* para los mismos acerca del proceso electoral. Del total de países, se plantean estas previsiones en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay, algunas de las cuales resultan incluso obligatorias para los miembros de la mesa.

[3] En materia de control, la fiscalización de los partidos políticos participantes resulta de importancia clave en el proceso electoral. Al respecto, véase específicamente el punto 2.4 y el cuadro XXIV.4.

CUADRO XXXIV. 5. *Representación y control por parte de los partidos políticos en la designación y el funcionamiento de las mesas electorales*

Tipo de representación y control	*País*
Participan en la determinación del número y la ubicación de las mesas, así como del número de electores que sufragan en cada una	Panamá[a]
Proponen listas o ternas para la designación de miembros de mesa	Bolivia,[b] Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México[c], Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela
Son notificados expresamente y con antelación acerca del número, la ubicación y composición de las mesas	Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana
Poseen expresa facultad de interponer recurso de impugnaciones en cuanto a la composición de las mesas	Brasil, Perú y República Dominicana
Nombran fiscales o veedores ante las mesas a fin de presenciar y fiscalizar el proceso electoral	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

[a] El Tribunal Electoral determina el número y la ubicación de las mesas y el número de electores por mesa, previa consulta con los partidos políticos.
[b] Participan con delegados ante la Junta de Designación de Jurados, pero no proponen nombres.
[c] Vigilan el proceso de designación, aunque no proponen nombres.

2.4. Representación y control de los partidos políticos en la designación y funcionamiento de las mesas electorales

En el cuadro XXXIV.5 se consideran variables relacionadas con las diferentes formas de control y representación de los partidos políticos en la designación y funcionamiento de las mesas electorales. Obviamente se trata de una pregunta fundamental en relación con la posibilidad de control del proceso y, por tanto, de otorgarle mayor credibilidad y transparencia, no sólo fiscalizando que no se cometan fraudes o irregularidades, sino también garantizando la pluralidad en la representación de intereses en el proceso.

Mediante el análisis de la legislación se identifican cinco tipos de representación y control:

- Participación en la determinación del número y asignación de lugares donde las mesas ejercerán sus funciones, así como del número de electores que sufraga en cada mesa, decisión que sólo en un caso (Panamá) es consultada con los partidos políticos.
- Participación en la composición de las mesas mediante la propuesta de representantes (nombres únicos, ternas o listas) para la integración de miembros o la vigilancia del proceso de designación con representantes. En este caso se encuentran los partidos políticos de 11 países del total de 18.
- Notificación expresa y por adelantado de la determinación de ubicación y composición de las mesas. Ello sucede en Costa Rica, Panamá, Perú y República Dominicana.
- Facultad de interponer recurso de impugnación a los miembros designados. Expresamente consignado en Brasil, Perú y República Dominicana.
- Nombramiento de fiscales o veedores ante las mesas. Éste es el caso de representación y control establecido con más frecuencia en la legislación y presente en todos los países. Los fiscales designados ante cada mesa comparecen para presenciar la elección, cerciorarse de su correcto desarrollo y formular las observaciones y protestas que estimen pertinentes. En general, los fiscales poseen voz, pero no voto, ya que no son miembros de la mesa, pero en algunos casos gozan de igual inmunidad que éstos y les está permitido firmar las actas de escrutinio. Su papel es fundamental en lo referente al control de la corrupción electoral durante el acto mismo de la emisión del voto.

3. Valoración general de la legislación existente

Se puede decir que la reglamentación estudiada contiene las disposiciones necesarias como para alcanzar esencialmente los objetivos funcionales atribuidos a estos órganos, a pesar de algunos puntos que podrían evaluarse como no bastante desarrollados.

Resulta positivo en particular que la legislación se ocupe en forma exhaustiva de las normas para la integración de las mesas el día de las votaciones (véase el cuadro XXXIV.6). Tal como se mencionó más arriba, se encuentran establecidos los pasos que se deben dar en caso de ausencias, quedando claro el procedimiento hasta lograr resolver cualquier obstáculo

CUADRO XXXIV. 6. *Otros factores que inciden en el desempeño de las mesas electorales*

Tipo de elección	Presidente, senadores o diputados, autoridades municipales, referéndum, plebiscitos, revocación del mandato legislativo
Oportunidad de la elección	Fecha, día, horario.
Formas de votar	En función de los sistemas electorales (listas abiertas, cerradas y libres)
Arreglos operativos	Planeación de la elección, desarrollo de papeletas, elaboración de formularios, procedimientos sencillos o complejos.
Calidad y confiabilidad de los registros electorales	Uso de documentos seguros de identificación. Padrones con adecuadas medidas de seguridad
Lugares de los sitios de votación	Criterios legales, requisitos físicos, accesibilidad, seguridad
Automatización de las elecciones	Para la elaboración de papeletas, para la distribución de material, para el escrutinio y transmisión de resultados.
Dimensiones de las circunscripciones territoriales y número de electores.	En algunos lugares el número de electores por mesa resulta reducido y en otros alto. En el caso de Perú un mínimo de 200 y un máximo de 300; en Guatemala se puede asignar un máximo de 600 electores.
Manejo del calendario electoral	Todas las elecciones se realizan dentro de un periodo cierto y determinado con fechas fatales, la falta de cumplimiento de los diferentes actos en las fechas límites pueden afectar el desempeño de las mesas electorales.
Características del sistema político	Cada Estado tiene sus particulares características, como ideologías, valores, creencias, culturas, normas, organizaciones en general y estructuras que definen el comportamiento de los individuos que la componen y que vienen a determinar en última instancia el desempeño de sus autoridades electorales para cada momento político.

que impida que el acto del sufragio se lleve a cabo. Asimismo, se encuentran adecuadamente desarrollados los aspectos relativos a las calidades y requisitos de los miembros de la mesa, así como las condiciones de desempeño del cargo: obligatorio, remunerado o gratuito, y sanciones, entre otros. Sin embargo, en relación con otras previsiones al respecto de los miembros de la mesa, se observa sólo una minoría de países donde la legislación prevé algún tipo de capacitación electoral para los mismos. Tanto ra-

zones de eficacia administrativo-electoral como de control democrático hacen relevante dicha capacitación sobre las cuestiones que atañen al acto del sufragio, sobre todo en países de reciente democratización y con escasa tradición electoral.

En relación con la estructura y el funcionamiento de las mesas, se observan dos insuficiencias en las disposiciones: por un lado, en la mayoría de los casos analizados no se establecen funciones y atribuciones diferenciadas para cada autoridad de mesa, es decir, presidente, vocales y secretarios, a pesar de hacerse la correspondiente diferenciación de cargos. Ello puede presentar dificultades en cuanto a la división y coordinación de las tareas a la hora de su desempeño. Por otro lado, sólo en algunos pocos casos se establecen mecanismos de toma de decisiones que deben ser implantados por los miembros de la mesa (por ejemplo, Nicaragua, Panamá, Uruguay o Venezuela), mientras que en la mayoría de los países no se considera este punto, siendo de importancia para la resolución de situaciones, sobre todo de carácter conflictivo.

En cuanto a los mecanismos de designación de miembros de la mesa, se observa que en aquellos casos en los que no se estipula el sorteo o la integración directa de los nombres propuestos por los partidos políticos, no queda especificado cómo procede la entidad nominadora para la designación. Sería deseable en este sentido un mayor desarrollo de la legislación a fin de reducir el grado de arbitrio del órgano que realiza las designaciones y aumentar el peso de criterios y procedimientos objetivos.

Por último, respecto al control político del procedimiento de conformación de las mesas, únicamente en dos de los nueve casos en los que los partidos políticos participan con representantes se encuentran disposiciones precisas sobre el tema de que todos los partidos políticos o candidaturas inscritas de manera legal tienen derecho a proponer representantes para conformar la mesa (Honduras y Panamá). En otros casos, se establecen normativas que no parecen asegurar una participación igualitaria de todas las candidaturas, o por lo menos la legislación no es muy precisa al respecto. Por ejemplo: en los casos de Colombia, El Salvador o Nicaragua se establece que la mesa se conformará con ciudadanos pertenecientes a diferentes partidos políticos, sin más especificaciones; en los casos de Costa Rica y Ecuador "se procurará que se encuentren representadas las diferentes tendencias políticas", aunque no se estipulan mecanismos que concreten este objetivo. En los casos de Paraguay y Venezuela se asegura la participación de aquellos representantes de partidos que hubieran obteni-

do mayor cantidad de votos en elecciones previas, lo cual limita con toda claridad el espectro de intereses políticos representados en la composición de la mesa.

Los aspectos señalados tienen relevancia en cuanto a garantizar que las mesas electorales cumplan eficiente y confiablemente con las funciones que les son conferidas y puedan contribuir al desarrollo del proceso electoral democrático.

XXXV. LAS BOLETAS ELECTORALES

Ana Catarina Clemente

1. Introducción

En el derecho electoral existen cuatro principios básicos del sufragio que suelen estar plasmados en el texto constitucional: se trata del sufragio universal, igual, directo y secreto (véase Nohlen, 2004). En el presente capítulo nos interesamos por el último de los principios mencionados. Cuando el voto no es público, como en el caso de la votación nominal, sino secreto, entonces se precisa (hoy en día, porque esto no siempre fue así) una boleta electoral. En este caso, es de gran importancia considerar una serie de cuestiones: quién confecciona las boletas electorales, cuál es su forma, cómo se las utiliza, qué consecuencias tiene, por un lado, la forma de la boleta electoral sobre el proceso de votación (por ejemplo, recuento de los votos, y lo que puede involucrar: corrupción, fraude, etc.) y, por otro, sobre los resultados políticos (en el sentido de una mayor o menor posibilidad de diferenciación del voto).

Además de constituir la prueba del voto y de proveer el medio para realizar el recuento de los sufragios, es decir, el escrutinio, las boletas tienen también una función de gran relevancia en el proceso electoral, pues el ciudadano escoge mediante este documento el partido político y los candidatos de su elección. Así, la boleta constituye el instrumento mismo con el cual el votante expresa su preferencia política.

Tratándose de un instrumento electoral de capital importancia, hay que preguntarnos en qué medida la boleta puede influir o condicionar la decisión del elector o, mejor dicho, qué aspectos de la legislación al respecto son susceptibles de ser utilizados para tal efecto. La aproximación comparativa que emprenderemos en este capítulo ofrece variados elementos de análisis.

2. Tipos de boletas: posibilidad de diferenciación, origen y problemas

Analizando las boletas utilizadas en los países de América Latina, vemos que las diferencias entre ellas no se originan tanto en los distintos nombres empleados en cada país,[1] sino fundamentalmente en el diferente tipo de boleta utilizado (véase el cuadro XXXV.1). Una primera distinción básica (Nohlen, 1988b) se establece según el grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (Senado, Cámara de Diputados) y demás elecciones (regionales, municipales). Puede existir una separación total entre las fechas de los diferentes tipos de elecciones, lo cual por fuerza se expresa en boletas distintas para las elecciones presidenciales, parlamentarias, etc. O puede haber simultaneidad temporal entre las distintas elecciones. En la mayoría de los casos latinoamericanos existe una coincidencia temporal entre las elecciones presidenciales y las parlamentarias (véase el cap. XVI), de modo que sería posible aumentar el grado de simultaneidad de las elecciones mediante la boleta (y el voto). En este supuesto de coincidencia temporal, las variables susceptibles de sistematizar la materia son dos en lo fundamental. En primer lugar, si las boletas son confeccionadas por los propios partidos, de tal forma que cada partido deba poner su propia boleta a disposición del elector, o si las boletas son confeccionadas y puestas a disposición del elector por la administración electoral en forma de una boleta única que incluye a todos los partidos habilitados para competir en la elección. En segundo lugar, en el supuesto de que se efectúen elecciones de órganos diferentes (presidente, Parlamento, etc.) de forma simultánea, si el elector tiene o no la posibilidad de fraccionar su voto (*straight ticket* contra *split ticket*). Con base en estas dos variables, llegamos entonces a la siguiente clasificación:

	De origen partidario	*De origen estatal*
Boletas no fraccionables (voto único)	tipo 1	tipo 3
Boletas fraccionables (voto cruzado)		
- por el lector	tipo 2a	tipo 4a
- ya fraccionadas	tipo 2b	tipo 4b

[1] En Bolivia, papeletas de sufragio; en Colombia, papeletas de votación; en Chile, cédulas electorales; en Ecuador, papeletas electorales; en Panamá, boletas de votación; en Argentina y Paraguay, boletas de sufragio; en Perú, cédulas de sufragio, y en Nicaragua, boletas electorales.

CUADRO XXXV.1. *Tipos de boletas, posibilidades de selección de parte del elector y problemas*

Tipos de boleta	*Descripción*	*Países*	*Sufragio*	*Posibilidad de elección del elector*	*Problemas*
Tipo 1	Una boleta por partido	Panamá (hasta 1997 Uruguay)	Voto único para todos los cargos y mandatos (voto de arrastre)	Poca	El elector no tiene opción de dar su voto a partidos diferentes, según el cargo en cuestión
Tipo 2a	Una boleta por partido	Argentina	Voto cruzado	Mediana	Necesidad de aclarar al electorado sobre la posibilidad de fraccionar (cortar) las boletas
Tipo 2b	Boletas distintas para cada órgano	Colombia	Un voto para cada órgano	Elevada	Necesidad de realizar una campaña educativa
Tipo 3	Una boleta con todos los partidos	Bolivia Honduras	Voto único	Poca	El elector no tiene opción de dar su voto a partidos diferentes, según el cargo en cuestión
Tipo 4a	Una boleta con recuadros diferentes para cada cargo	Brasil Perú Venezuela	Voto cruzado	Mediana	Necesidad de aclarar al electorado que su voto puede distribuirse entre distintos partidos
Tipo 4b	Boletas distintas para cada órgano	Colombia Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala México Nicaragua Paraguay República Dominicana	Un voto para cada órgano	Elevada	Necesidad de realizar una campaña educativa

Así, tenemos cuatro tipos de boletas: las no fraccionables de origen partidario (tipo 1); las no fraccionables de origen estatal (tipo 3); las fraccionables de origen partidario (tipo 2, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector —tipo 2a— y boletas que ya se presentan fraccionadas —tipo 2b—); las fraccionables de origen estatal (tipo 4, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector —tipo 4a— y boletas que ya se presentan fraccionadas —tipo 4b—). Veamos las características de cada uno de estos tipos.

En el caso de las boletas no fraccionables de origen partidario (tipo 1), hay una boleta por partido contendiente con los colores y la sigla del partido, de modo que se facilite su reconocimiento. Aquí el elector elige con un solo voto (voto único) a los candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, Senado y Cámara de Diputados. Vale diferenciar entre el voto único no cruzado, que se entrega a los candidatos presidenciales y que implica la votación en favor de toda la gama de candidatos del mismo partido que compiten para los demás órganos, es decir, el voto desde arriba hasta abajo y que es conocido como "voto de arrastre", y el voto único de preferencia dentro de la opción partidista hecha por el elector y que se suma a los demás votos preferenciales dentro del mismo partido para establecer la votación total del partido y así determinar la competencia entre partidos. Éste fue el caso de Uruguay con su múltiple voto simultáneo y su sistema de lemas hasta 1997, en el cual las elecciones presidenciales y parlamentarias estaban relacionadas en muy alto grado de simultaneidad. La imposibilidad de hacer *splitting* con su voto era compensada por el voto preferencial que promueve una toma de decisión "desde abajo hasta arriba".

Si el tipo de boleta es fraccionable de origen partidario (tipo 2), tenemos dos subtipos. En el caso de Argentina, se admite el corte de boleta en elecciones simultáneas. El elector tiene la posibilidad de diferenciar en la votación, confeccionando su propia boleta con corte de distintas boletas partidarias y eligiendo así con su voto a los candidatos de un partido para un determinado cargo y a los de otro partido para otros cargos (tipo 2a). Otro subtipo de boleta fraccionable de origen partidario se utiliza en Colombia y República Dominicana desde la reforma de sus códigos electorales. Allí, las boletas que se presentan al elector, contrariamente al caso argentino, ya se encuentran fraccionadas: los partidos suministran una boleta para cada institución que se deba elegir (Poder Ejecutivo, Parlamento, etc.), lo que facilita la tarea para el elector que desea elegir, por ejemplo, a un partido para ocupar el Poder Ejecutivo y a otro para el Parlamento (tipo 2b).

En el caso de la boleta no fraccionable de origen estatal (tipo 3), como en Bolivia, se trata de una boleta dividida en tantos espacios como partidos contienden, con la cual el elector vota en bloque y elige sin posibilidad de diferenciacion entre partidos al presidente y vicepresidente, diputados, senadores, etc. También en Honduras se vota mediante boletas no fraccionables de origen estatal. (En República Dominicana se utilizó hasta 1992 un sistema parecido en el que una boleta podía ser para uno o más partidos. Así, era necesario fijar las listas de candidatos en los locales donde estaban las mesas de votación por falta de espacio en las boletas.)

Cuando el tipo de boleta es fraccionable de origen estatal (tipo 4), hay que distinguir dos subtipos. Por un lado, en el caso de las boletas usadas en Venezuela en las elecciones nacionales, previamente a la introducción del unicameralismo, el elector tenía la posibilidad de elegir candidatos de partidos diferentes para el Senado y para la Cámara de Diputados. Este subtipo de boleta tambien se emplea en Perú y Brasil y se utilizó hasta 1992 en Colombia (tipo 4a). Por otro lado, en Costa Rica la boleta suministrada por un órgano estatal (Registro Civil) se asemeja a las usadas en Colombia y República Dominicana (que, como dijimos, son de origen partidario): aquí las boletas ya están fraccionadas, o mejor dicho, existen tantas boletas como cargos (presidente y vicepresidente, diputados, etc.). En cada una de ellas, por ejemplo en la boleta para elegir presidente y vicepresidente, el elector encuentra cuadros con todos los partidos contendientes y las fotografias de los candidatos, debiendo marcar al partido de su preferencia, el cual puede variar en las distintas boletas (tipo 4b). Así, en este caso también se facilita el fraccionamiento del voto según el cargo en cuestión.

La diferenciacion de estos cuatro tipos de boletas demuestra los distintos métodos que tiene el elector para participar en la selección de sus representantes, o sea, la posibilidad de expresión democrática de la voluntad del elector. Mientras el elector puede fraccionar su voto tanto en el tipo de boleta 2 como en el 4, no dispone de esta posibilidad en el tipo de boleta 1 ni en el 3. En las boletas no fraccionables tanto de origen partidario como de origen estatal, el elector escoge un partido (y sus respectivos candidatos) para ocupar todas las instituciones en disputa. En otras palabras, su posibilidad de selección dentro de la variedad de candidatos está limitada al voto partidario.

Las boletas fraccionables, sin tomar en cuenta cuál sea su origen (partidario o estatal), brindan al elector una mayor posibilidad de selección. En

ambos casos puede elegir candidatos de diferentes partidos para los diferentes cargos elegibles. También vimos que, sin importar cuál sea su origen, existe una distincion adicional en la forma en que se presentan las boletas fraccionables: o bien deben ser fraccionadas por el mismo elector (tipos 2a y 4a: Argentina y Perú, respectivamente), o bien ya se presentan fraccionadas de acuerdo con los cargos en cuestión (tipos 2b y 4b). Pese a que todas las boletas de este tipo posibilitan una mayor diferenciación del voto, creemos que una boleta como la utilizada por ejemplo en Costa Rica (4b) es en este sentido más ventajosa, porque al tener una boleta para cada institución que se deba elegir, y al incluir cada una los diferentes partidos o candidatos contendientes listados, el elector puede percibir mejor que está votando por distintas instituciones. Por el contrario, las boletas fraccionables estatales o partidarias, cuyo fraccionamiento depende del propio elector (tipos 2a y 4a), mediante, por ejemplo, el corte de boleta, como en el caso de Argentina, pueden inducir al elector al error de no fraccionar, votando en cada nivel por un mismo partido, por temor a emitir un voto inválido.

Existen problemas generales relacionados con las boletas electorales. Uno de ellos se presenta cuando el elector deposita las boletas no utilizadas en un recipiente para desechos, de tal manera que resulta posible inferir a partir de allí los resultados electorales e intentar influir en ellos durante el transcurso de los comicios. Se abre así la puerta para el fraude electoral. Asimismo, en dicho caso también existe la posibilidad de compra de votos sustraídos de los lugares de votación. Pero aparte de estos problemas generales es necesario mencionar algunos específicos referentes a los distintos tipos de boletas. Como ya lo mencionamos, el problema de las boletas no fraccionables es que no permiten votar por distintos partidos según los diferentes cargos que se eligen. Pero en contrapartida, las boletas fraccionables resultan más difíciles de esclarecer para la población electoral respecto de la forma de votación. Tanto cuando el fraccionamiento de la boleta depende del elector como cuando se presentan boletas ya fraccionadas, se plantea la pregunta acerca de cómo explicar al elector analfabeto qué boleta debe usar para elegir las distintas instituciones. Un exceso de complejidad en la forma de la boleta puede provocar que el elector se sienta presionado y, por ende, inclinado a no participar en las elecciones para no verse confrontado con una situación que no comprende.

3. Normas de competencia

De importancia vital para la realización de las elecciones es saber qué institución o instituciones son competentes para el control del proceso electoral. En el caso de las boletas electorales es necesario saber dónde se encuentran reglamentadas, quién las aprueba, quién es responsable de su impresión y quién las distribuye (véase los cuadros XXXV.2 y XXXV.3). Distinguimos entre países con reglamentación escasa, media y elevada en la materia.

En Brasil y Costa Rica, donde la Justicia Electoral y el Registro Electoral son, respectivamente, las entidades competentes para todo el proceso relacionado con las boletas, la cuestión está poco reglamentada y no hay un título específico para las boletas; lo poco que se especifica se refiere a las competencias y al tipo de boleta utilizado. Así, en estos dos países todo el proceso pasa por instancias oficiales.[2]

En Colombia, Honduras y Nicaragua también se encuentra escasa legislación respecto a las boletas; a pesar de que Colombia y Nicaragua tienen un capítulo propio referido a esta cuestión, no está definido quién las imprime. En Colombia se indica solamente que el Consejo Nacional Electoral aprueba las boletas y los partidos políticos las distribuyen. En Nicaragua la aprobación está a cargo de la Junta Electoral Central y de la distribución el Consejo Supremo Electoral. En Honduras la legislación sobre las boletas se inserta en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, sin un párrafo propio para el aspecto de las boletas, y se da al Tribunal Nacional de Elecciones la competencia de la aprobación y de la distribución.

En cuanto a los países con reglamentación media y capítulo propio respecto a la legislación sobre las boletas electorales, hay que distinguir dos grupos. En el primero se hallan Ecuador, México y República Dominicana, que son exhaustivos en sus normas sobre el diseño de las boletas y sus especificidades, mas no aclaran a quién compete la impresión de las boletas o, en el caso de República Dominicana, quién se encarga de su distribución. En Ecuador es el Tribunal Supremo Electoral el que aprueba las boletas y los tribunales provinciales las remiten a las juntas receptoras del voto. En México, el Consejo General del Instituto Federal Electoral diseña las boletas y el Instituto Federal Electoral las entrega al presidente del

[2] En Costa Rica existe, además, el Tribunal Superior de Elecciones junto al Registro Civil para litigios sobre la aprobación de las boletas.

CUADRO XXXV. 2. *Normas de competencia*

País	*Fuente normativa*	*Institución competente para la aprobación de las boletas*	*Impresión de las boletas a cargo de*	*Distribución/Suministro de las boletas*	*Provisiones legales*[a]
Argentina	Ley Electoral, cap. IV: Oficialización de las boletas de sufragio	Junta Electoral Nacional	Partidos políticos	Partidos políticos	No
Bolivia	Ley Electoral, cap. XXVII: Papeletas de sufragio	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral	No
Brasil	Código Electoral, art. 20	Justicia Electoral	Justicia Electoral	Jueces Electorales	Sí
Chile	Servicio Electoral, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciónes Populares y Escrutinios, párrafo 5: De las cédulas electorales	Servicio Electoral	Servicio Electoral	Servicio Electoral	No
Colombia	C.N., cap. IV: Papeletas de votación	Consejo Nacional Electoral		Partidos políticos	No
Costa Rica	Código Electoral, Ley 1.536, cap. III: Convocatoria, votación, escrutinio y elección	Registro Civil Tribunal Superior de Elecciones	Registro Civil	Registro Civil	No
Ecuador	Ley de Elecciones, cap. IV: Papeletas electorales	Tribunal Supremo Electoral		Tribunales provinciales remiten a las Juntas Receptoras del Voto	

[a] En el sentido de suplir deficiencias en el suministro del material electoral.

CUADRO XXXV. 2. *Normas de competencia*

País	*Fuente normativa*	*Institución competente para la aprobación de las boletas*	*Impresión de las boletas a cargo de*	*Distribución/Suministro de las boletas*	*Provisiones legales*[a]
El Salvador	Código Electoral, Decreto 417, cap. III: De las papeletas de votación	Consejo	Tribunal	Juntas Electorales Departamentales	No
Guatemala	Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1987, sección 6: Papelería y enseres	Tribunal Electoral	Tribunal Electoral determina la tipografía	Tribunal Electoral remite a las Juntas Electorales Municipales, por intermedio de las departamentales	Si
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	Tribunal Nacional de Elecciones		Tribunal Nacional de Elecciones	No
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: De la documentación y el material electoral	Consejo General de Instituto Federal Electoral		Instituto Federal Electoral entrega al presidente del Consejo Distrital	No
Nicaragua	Leyes 43 y 56, Ley 96: Reforma a la ley electoral: De las boletas electorales	Junta Electoral Central		Consejo Supremo Electoral	
Panamá	Código Electoral, cap. VII: Boletas de votación	Tribunal Electoral	Partidos políticos	Tribunal Electoral	Sí

Paraguay	Código Electoral, cap. IV: Boletas de sufragio	Junta Electoral Central	Junta Electoral Central manda imprimir en la Imprenta Nacional, en establecimientos gráficos privados	Junta Electoral Central	Sí
Perú	Elecciones Políticas, Decreto Ley 14.250: De las cédulas de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	Jurado Nacional de Elecciones	JNE remite por medio de la Dirección General de Registro Electoral a los registradores electorales provincial y distritales de la República	Sí
República Dominicana	Ley Electoral 5.884, cap. III: De las boletas	Juntas electorales	Junta Central Electoral		
Uruguay	Constitución de la República 1967, art. 77; Ley de Elecciones 7.812, de 1925	Corte Electoral	Corte Electoral	Partidos políticos	No
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio, cap. III: De las votaciones	Tribunal Supremo Electoral Consejo Supremo Electoral	Consejo Supremo Electoral	Consejo Supremo Electoral	Sí

[a] En el sentido de suplir deficiencias en el suministro del material electoral.

CUADRO XXXV. 3. *Comparación del nivel de reglamentación*

País	*Reglamentación elevada*	*Reglamentación media*	*Reglamentación escasa*	*Legislación del año… o última modificación*
Argentina		X		1983
Bolivia		X		1991
Brasil			X	1991
Chile	X			1989
Colombia			X	1988
Costa Rica			X	1952
Ecuador		X		1990
El Salvador	X			1991
Guatemala	X			1987
Honduras			X	1981
México	X	X		1990
Nicaragua			X	1988
Panamá		X		1993
Paraguay		X		1990
Perú		X		1989
República Dominicana		X		1992
Uruguay	X			1967
Venezuela	X			1993

Consejo Distrital. No obstante, en México las boletas están reglamentadas en el capítulo que trata de la documentación y del material electoral. En República Dominicana las juntas electorales son las que aprueban y la Junta Central Electoral se encarga de su impresión.

El segundo grupo se forma con los siguientes países: Argentina, Bolivia, Panamá, Paraguay y Perú. Se distingue del primer grupo porque en las legislaciones de estos países las competencias se encuentran definidas y por el hecho de existir una reglamentación mediana respecto a las características de las boletas.

En el grupo de los países más reglamentadores tenemos a Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela. Es interesante constatar que pese a que Uruguay reglamenta sus boletas en la Constitutión y en la Ley de Elecciones, sin existir un capítulo propio para ellas, sus reglas son bastante detalladas. Los otros tienen todos un título propio para las boletas y aclaran expresamente a quién le corresponden las competencias de aprobación, impresión y distribución.

4. Normas de seguridad y control

Importante en una boleta electoral es que ésta no sea fácilmente falsificable; por eso, además de saber quién las aprueba, imprime y distribuye en las mesas de votación, es necesario saber si los diferentes países tienen medidas de seguridad en su legislación y, de ser así, cuáles.

Hay varias formas de controlar si las boletas en las urnas son verdaderas o no y si se garantiza el secreto del voto. Así, las cuestiones claves son: ¿se garantiza que el papel no sea transparente? ¿Se halla determinada la cantidad de boletas que se imprimirán? ¿Se establece que las boletas sean selladas o firmadas o selladas y firmadas? ¿Se prevé numerarlas o se estipulan otros mecanismos de control? (véase el cuadro XXXV. 4).

Cuadro XXXV. 4. *Normas de control*

País	*Papel*	*Cantidad de boletas*	*Boletas selladas*	*Boletas firmadas*	*Boletas numeradas*	*Otro control*
Argentina	Común					
Bolivia	—	110%	X			
Brasil	No transparente					
Colombia	—		X			
Chile	No transparente		X	X	X	Indicación de serie
Costa Rica	No transparente			X		
Ecuador	—		X		X	Boletas seriadas
El Salvador	—	101% [a]	X	X	X	Tres dígitos quedan en la Junta Receptora de votos
Guatemala	No transparente [b]	100%	Opcional			
Honduras	No transparente	100%	X	X		Terminada la impresión se destruye el molde
México	—			X		
Nicaragua	—			X		Número secreto para marcar las boletas
Panamá	—	> 100%				
Paraguay	—					
Perú	[c]		X			
República Dominicana	No transparente	100%				
Uruguay	Común					
Venezuela	—	120%				

[a] 1% para reposición.
[b] Papel que impida una fácil reproducción.
[c] El Jurado Nacional de Elecciones determina las características, color de papel, peso, calidad e impresión de las boletas.

En cuanto al tipo de papel utilizado, sólo en Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras y República Dominicana se exige que se use papel opaco. En Argentina y Uruguay, donde los partidos son responsables de la impresión, únicamente se indica que tendrá que ser papel de diario común. Los restantes países no mencionan el tipo de papel.

En lo que se refiere a la cantidad de boletas que se deben imprimir, se trata de una decisión entre las necesidades de control, por un lado, y el aseguramiento de un suministro suficiente, por otro. La cuestión de la cantidad de boletas por imprimir se encuentra regulada en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela, siendo el límite de impresión muy variable. En Guatemala, Honduras y República Dominicana no está permitido imprimir más de 100% del número de la población electoral. Una variante de esta forma representa El Salvador, con 101% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, siendo ese 1% para reposición. Además, hay otras tres variaciones; en Bolivia es necesario 110%, en Venezuela se imprime 120% del Registro Electoral Permanente y en Panamá ocurre un fenómeno interesante, pues allí se imprimen reservas para garantizar que no falten boletas.

En Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú se sellan las boletas. El sello es normalmente colocado al dorso de la misma. En el caso de Guatemala, el sello es opcional (sello de agua). Firmar las boletas es otra forma de controlar su origen oficial. Este método es utilizado en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, países en los cuales la firma puede ser del presidente de la mesa, de todos los miembros de la mesa o del presidente de la mesa o de las instituciones competentes para su aprobación. Además de estas posibilidades, también hay tres países que numeran las boletas: Chile, Ecuador y El Salvador. Los dos primeros usan boletas seriadas; El Salvador usa otro método diferente: el control se hace con los tres últimos dígitos, los cuales quedan registrados en la Junta Receptora de Voto. Otras posibilidades de control presentan Honduras con la destrucción del molde de las boletas una vez terminada su impresión y Nicaragua, con sus números secretos para marcar las boletas.

Finalmente, tenemos a Paraguay, que no menciona normas de control, y Panamá, que sólo establece que se imprimirán reservas de boletas. Argentina, Brasil y Uruguay se refieren al tipo de papel; Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela prevén una de las posibilidades de control. Chile, El Salvador y Honduras son los países que recurren a más normas de control con el fin de evitar falsificaciones.

5. Normas de transparencia

Cuando describimos las normas de competencia y las normas de control nos referimos a los mecanismos destinados a evitar falsificaciones y a qué organismos se debe recurrir en caso de dudas o atribución de responsabilidades. Ahora vamos a tratar la parte del proceso electoral referida al elector, es decir, el momento en que el elector recibe la o las boletas y tiene que hacer uso de su derecho de voto. En América Latina, con su elevado porcentaje promedio de analfabetos respecto a la poblacion total, cerca de 17.5% (Nohlen y Thibaut, 1995: 56 y ss.), resulta esencial que las boletas sean claras y de fácil comprensión, pues el elector analfabeto también tiene que comprender cuáles son los candidatos, los partidos, las listas y las coaliciones entre las cuales puede escoger; además, tiene que comprender en qué elección vota: presidencial, legislativa, municipal, etcétera.

Los países estudiados presentan distintas posibilidades para el diseño de las boletas. En algunos países se usan colores para diferenciar las instituciones que hay que elegir, lo que puede facilitar la comprensión para el elector analfabeto en caso de que tenga que escoger representantes para más de una institución (véase el cuadro XXXV.5). Éste es el caso de Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala y México. En Chile se usa este método solamente en las elecciones simultáneas.

Cuadro XXXV. 5. *Normas de transparencia*

País	*Color diferente por institución*	*Nombre de los partidos*	*Siglas de los partidos*	*Nombres de los candidatos*	*Foto de los candidatos*	*Orden de los partidos*
Argentina	—	X	X	X	—	
Bolivia	X	X	X	—	Para elecciones municipales no	
Brasil	—	—	—	[a]	—	
Chile	X[b]	X	X	X	—	Sorteo[c]
Colombia	—	X	—	X	—	
Costa Rica	X	—	—	X	—	
Ecuador	—	X	X	X	Presidente de la República, vicepresidente, prefectos provinciales, alcaldes municipales	

CUADRO XXXV. 5. *Normas de transparencia*

País	*Color diferente por institución*	*Nombre de los partidos*	*Siglas de los partidos*	*Nombres de los candidatos*	*Foto de los candidatos*	*Orden de los partidos*
El Salvador	—	X	X	—	—	Sorteo
Guatemala	X	X	X	X[d]	Candidato a presidente y, si hubiera espacio, también el vicepresidente	Orden temporal[e]
Honduras	—	X	X	—	—	—
México	X	—	X	X	—	Orden temporal
Nicaragua		—	—	X	—	
Panamá		X	X	X	—	Orden temporal[f]
Paraguay		X	X	X	Para cargos individuales con foto	
Perú		X	X	X		
República Dominicana		X	X[g]	X[h]		
Uruguay			X	X		
Venezuela		X				Votación en las últimas elecciones[i]

[a] En caso de coalición en la elección mayoritaria, los candidatos serán identificados con el número de la leyenda de su partido. En el caso de coalición en la elección proporcional, los candidatos serán inscritos con el número de serie de su partido.

[b] En la elección simultánea.

[c] Candidatos a presidente de la República por sorteo. Candidatura independiente en el orden de recepción.

[d] El nombre de los candidatos de lista nacional y al Parlamento Centroamericano no figura en la boleta por razones de espacio. Para elecciones municipales sólo figuran los nombres de los candidatos.

[e] Según el orden temporal en que fue inscrita la planilla, se permite escoger a cada partido o comité cívico el lugar en que deberá figurar en la respectiva boleta.

[f] Candidatura independiente por sorteo, a seguir a los partidos.

[g] Listas con los nombres de los candidatos serán fijadas en los locales de las mesas de sufragio y dentro de las cámaras secretas.

[h] Cuando el tamaño no permita la colocación de los nombres de todos los candidatos, se confeccionarán carteles, que se colocarán en los locales de las mesas electorales.

[i] Para partidos nuevos, según orden del registro.

Mientras que el nombre de los partidos está impreso en las boletas, esto no siempre es así con el nombre de los candidatos. En Argentina y en Uruguay las listas de candidatos están impresas en la boleta sin problemas de espacio, ya que hay una boleta por partido o lema y son los partidos los que las imprimen. En Uruguay forman parte de las boletas los nombres de los candidatos titulares y suplentes. Las listas de candidatos para ambas cámaras (y hasta la reforma de 1996 también para presidente y vicepresidente de la República) figuran en una hoja de votación. En Guatemala, Perú y República Dominicana no figuran los nombres por razones de espacio; por este motivo, en República Dominicana y Perú se confeccionan carteles con las listas de los candidatos que se colocan en los locales y las mesas electorales. En Perú también se fijan en la pared dentro de las cámaras secretas. En Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay hay diversas formas de listar los candidatos, desde columnas verticales hasta columnas distintas para los suplentes. En Brasil, en el caso de coalición en la elección por el sistema mayoritario (Senado), se identifica a los candidatos con el número de la leyenda de su partido y, en la coalición para elección por representación proporcional, los candidatos son inscritos con el número de serie de su partido.

Un método interesante para ayudar al elector a identificar pronto a su candidato en las boletas es incluir la foto de los candidatos. En elecciones para cargos individuales puede ser una manera de facilitar el proceso de selección de los candidatos de parte de los electores, quienes pueden no conocer el partido. Para electores analfabetos es claro que ésta es la mejor forma de facilitar la identificación de los candidatos. Sin embargo, los países que usan esta posibilidad son pocos (no hay que olvidar que se trata de una solución costosa): Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Uruguay, aunque hay variaciones en las legislaciones respectivas. En Bolivia se exceptúan las elecciones municipales; en Paraguay se indica que se incluirá una foto en las elecciones para cargos individuales, en Guatemala se hace la foto del candidato a vicepresidente dependiendo del espacio y, por último, en Ecuador se enumeran los tipos de candidatos que tienen derecho a una foto: presidente de la República, vicepresidente, prefectos provinciales y alcaldes municipales.

Por último nos referiremos al modo en que se determina el orden de los partidos o candidatos en las boletas. Se trata de un punto importante, visto que la presentación en la boleta puede influir en la selección del elector y hacerlo votar, por ejemplo, por el primero de la lista, pues sabe que es aquel

que ganó en las últimas elecciones. Éste es el caso de Venezuela, donde se retoma el orden de la votación de las elecciones anteriores y para partidos nuevos, según el orden de su registro. El modo más imparcial, el sorteo, es solamente utilizado en El Salvador y Brasil para elección con sistema mayoritario y en Chile para los candidatos a presidente de la República, figurando las candidaturas independientes por orden de recepción. En Guatemala, México y Panamá se sigue el orden temporal de registro de los partidos para la elección, si bien en Guatemala hay una variante de esta forma, ya que, según el orden temporal en que fue inscrita la boleta, se permite escoger a cada partido o comité cívico el lugar en que deberá figurar en la respectiva boleta. En Panamá se sortean las candidaturas independientes, que figuran después de las de los partidos.

XXXVI. RECINTOS Y URNAS ELECTORALES

ALBERTO RICARDO DALLA VIA, FLORENCIA T. SOTO PARERA

1. INTRODUCCIÓN

Para los efectos del presente trabajo, se definen los *recintos electorales* como aquellas normas, locales de votación, materiales físicos que, adecuadamente organizados, garantizan el día de la elección el inicio, la normal realización y consumación del voto ciudadano. En consecuencia, se provee tanto de las condiciones materiales —mesas electorales o recintos de votación, cuarto oscuro, urnas, útiles—, así como también de las condiciones jurídicas, prohibiciones y limitaciones de la vida pública y de los partidos políticos para permitir la libre expresión del electorado y evitar la manipulación del elector.

En el cuadro XXXVI.1 se detallan las reglamentaciones (códigos y leyes) destinadas a impedir la manipulación del elector en el momento de la votación, a garantizar el secreto del voto y a evitar el fraude electoral en los países latinoamericanos.

2. RECINTO ELECTORAL

2.1. Instalación del recinto electoral

Todas las legislaciones establecen diferentes criterios en el momento de determinar el lugar donde se instalará el recinto electoral, siendo el más importante si se trata de un lugar público o privado. La mayoría de los países (10 de ellos) dan preferencia a los lugares públicos, debido a que son de libre y fácil acceso para los electores. Estos países eligen las escuelas y los edificios públicos. Solamente Colombia especifica que el recinto debe ser instalado en cabeceras municipales o corregimientos de policía, (véase el cuadro XXXVI.2).

En relación con las locaciones prohibidas, los países se clasifican en dos tipos: aquellos que prohíben el uso de la propiedad privada, como

CUADRO XXXVI.1. *Fuentes normativas comparadas*

País	*Legislación*
Argentina	Código Nacional Electoral de 1985 modificado por las leyes 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610
Bolivia	Código Electoral, ley 2282 de 2001
Brasil	Código Electoral de 1965 y Ley 9.504 de 1997, Ley 10.408 de 2002
Colombia	Código Electoral de 1986, Ley 62 de 1988 y Ley 6 de 1990
Costa Rica	Código Electoral de 1952, Ley 7653 de 1996, Ley 8123 de 2001.
Chile	Ley 18.700 modificada por las leyes 18.733, 17.799,18.807, 18.808, 18.809, 18.825, 18.828, 18.963, 19.237, 19.351, 19.438, 19.654, 19.745
Ecuador	Ley Orgánica de las Elecciones de 2000
El Salvador	Código Electoral, decreto 417
Guatemala	Ley Electoral y de los Partidos Políticos de 1985
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1993
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991
Nicaragua	Ley Electoral 331 de 2000
Panamá	Código Electoral, Ley 60 de 2002
Paraguay	Código Electoral Paraguayo, Ley 834/96
Perú	Ley Orgánica de las Elecciones, Ley 26.859 de 1997
República Dominicana	Ley Electoral 275 de 1997
Uruguay	Ley de Elecciones, Ley 812 modificada por Ley 17.113 de 1999
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997

Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y Colombia sin especificaciones, y la de los países cuyas reglamentaciones no permiten el uso de determinadas instalaciones, como los locales de las fuerzas armadas, de fuerzas de seguridad, los pertenecientes a partidos políticos, funcionarios y autoridades políticas, centros de reclusión, pero sí el uso de la propiedad privada, grupo en que se encuentran Bolivia, Brasil, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay.

2.2. Características del recinto electoral

En referencia a la funcionalidad del recinto electoral todas las legislaciones lo dividen en dos partes: las mesas electorales y cuarto oscuro o casillas de votación.

CUADRO XXXVI.2. *Ubicación del recinto electoral*

País	*Lugar público*	*Lugar privado*	*Prohibiciones*	*Excepciones*
Argentina	Sí	Sí	–	Domicilio del presidente de mesa
Bolivia	Escuelas/edificios[a]	Sí	Sede de partido político	–
Brasil	Edificios[a]	Sí	Propiedad de candidatos o autoridad policial y sus parientes	–
Colombia	Cabeceras municipales o corregimientos de policía	No	–	–
Costa Rica	Escuelas[a]	Sí	–	–
Chile	Sí	Sí	–	–
Ecuador	Sí	No		
El Salvador	–	–	Instalaciones militares o cuerpos de seguridad	–
Guatemala	Sí	No		
Honduras	Sí	–	–	–
México	Escuelas y oficinas públicas[a]	Sí	Casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni candidatos registrados; fábricas, templos o locales destinados al culto, locales de partidos políticos; ni cantinas ni centros de vicio	–
Nicaragua	Escuelas, edificios y casas comunales[a]	No	–	Otros locales
Panamá	Escuelas, gimnasios[a]	Escuelas	Cuarteles, hospitales, asilos, cárceles y demás centros de reclusión	Fincas, fábricas y otros
Paraguay	–	–	–	–
Perú	Escuelas, municipalidades, juzgados y edificios[a]	No	Locales de las fuerzas armadas de la policía nacional o autoridades políticas.	
República Dominicana	Escuelas/edificios[a]	Sí		
Uruguay	Sí[a]	Sí	Locales destinados a la policía o fuerzas armadas	–
Venezuela	Instituciones docentes[a]	–	–	–

[a] Locales preferentes.

Las *mesas electorales*, en términos generales, tienen por finalidad recibir el voto directo de los ciudadanos y hacer el escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Se las conoce también como "junta o mesa receptora de votos" en la mayoría de países (Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador). La selección de los miembros que las componen varía en las diferentes legislaciones: en Argentina le corresponde a las juntas electorales, en Colombia a los registradores distritales, en Costa Rica las proponen los partidos políticos y el Tribunal Superior Electoral, en México las juntas distritales. En las mesas se reciben los útiles y materiales que serán usados, así como también las urnas electorales, de forma tal que los miembros la tengan bajo control (véase el apartado "Urna electoral").

La segunda parte del recinto, el *cuarto oscuro*, recibe diferentes denominaciones según el país (véase el cuadro XXXVI.3) y se caracteriza por ser un ambiente cerrado, sin otra comunicación con el exterior, donde el ciudadano marca su preferencia, o realiza su elección en el caso de los países que poseen boletas por partidos (Argentina, Uruguay), la que luego introduce en la urna.

En todas las legislaciones se subraya la necesidad de garantizar el secreto del voto mediante la correcta instalación de este lugar.

De esta manera, mediante el uso de cortinas, canceles o tableros de madera (Colombia, Honduras, Paraguay), se asegura la intimidad del votante, o si se encuentra en una sola pieza, caso de Argentina, Chile, Perú, República Dominicana y Uruguay, los miembros de la mesa deberán clausurar y sellar todas las puertas y ventanas, dejando solamente una puerta habilitada para el ingreso y egreso de los votantes.

Países como Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá no describen las características que deben tener, aunque sí remarcan que se debe tratar de lugares que garanticen plenamente el secreto del voto.

Como medida complementaria, algunas legislaciones contemplan la inspección del recinto por parte de las autoridades de la mesa receptora de sufragios al comienzo y durante el acto eleccionario. En Bolivia esta tarea la realiza el presidente de mesa: "Durante el curso de la elección, el presidente de la mesa realizará inspecciones al recinto reservado de sufragio, con el fin de constatar si existen las condiciones que garanticen la correcta, libre y secreta emisión del sufragio" (art. 136). Medidas similares son llevadas a cabo en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay y Uruguay, en primer lugar, para evitar la instalación de algún tipo de propaganda partidaria por alguno de los votantes y, en el caso de Argentina y Uruguay, para

CUADRO XXXVI.3. *Características del cuarto oscuro*

País	*Denominación*	*Características*
Argentina	Cuarto oscuro	Una sola puerta. Se clausurará cualquier otra comunicación con el exterior
Bolivia	Recinto reservado	–
Brasil	Recinto	Separado del público
Colombia	Cubículo	Cubierto por una cortina o protegido por un biombo o cancel
Costa Rica	Recinto	–
Chile	Cámara secreta	Una sola pieza, sin comunicación con el exterior. Puertas y ventanas serán clausuradas
Ecuador	–	–
El Salvador	–	Lugares que garanticen una votación secreta
Guatemala	Mueble adecuado	Garantice la secretividad del voto
Honduras	Mesa	Separada por un cancel o cortina de un material que evite la visibilidad. Una mesa para marcar las preferencias
México	Mamparas	–
Nicaragua	Recinto	–
Panamá	Compartimientos aislados	–
Paraguay	Casilla electoral	Dos tableros de madera de 2.10 x 100 cm, en el que se instalará una repisa y un bolígrafo. Frente: cortina de tela opaca de 1.30 x 1.30 m. Desmontable
Perú	Cámara secreta	Cerrados. Una sola puerta. Si existiese otra comunicación con el exterior, se clausurará
República Dominicana	Caseta de votación	Con cuatro compartimientos, colocada en un lugar visible para los miembros del jurado. Clausura de ventanas, puertas y rendijas
Uruguay	Cuarto secreto	Una sola puerta. El resto deberá ser clausurado
Venezuela	–	–

verificar la existencia de cantidades suficientes de boletas de los partidos políticos que participen en la elección.

También le corresponde a las mesas receptoras de sufragio la recepción de útiles y materiales que se utilizarán durante la jornada electoral. En la mayoría de los países (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) las legislaciones electorales detallan el conjunto de elementos que se deben distribuir en cada recinto en iguales cantidades:

- Registro o padrón electoral con sus depuraciones.
- Boletas o tarjetas de votación con sus sobres respectivos.
- Formularios de actas de escrutinio.
- Urnas electorales.
- Útiles de escritorio: lápices, sellos, tinta indeleble, tampón, papel de embalaje.
- Ejemplar del Código Electoral utilizado.
- Mamparas y carteles para las mesas de sufragio.

Cabe aclarar que en el caso de Argentina y Uruguay la distribución de las boletas electorales está a cargo de los partidos políticos, mientras que en el resto de los países, es jurisdicción de los órganos electorales centrales (juntas electorales, cortes departamentales electorales, consejos distritales, etcétera).

2.3. Prohibiciones en el recinto electoral

Todos los países establecen en las legislaciones electorales prohibiciones y limitaciones destinadas a impedir la manipulación del elector durante el acto de votación, especialmente dentro del recinto y en un radio determinado alrededor de él.

El cuadro XXXVI.4. se observa cuáles son estas limitaciones y los diferentes criterios utilizados.

Sin tener en cuenta las prohibiciones vigentes en todos los países, se pueden observar algunas diferencias en la valoración de las limitaciones de la vida pública. De este modo, en algunos países (Colombia, Bolivia) se permite la propaganda partidaria fuera del recinto en un radio determinado, mientras que en el resto de los países la prohibición abarca toda la jornada. Argentina y Perú, a diferencia del resto, permiten la reunión de

CUADRO XXXVI.4. *Prohibiciones*

	Dentro del recinto	*Radio de 80 a 200 m*	*Toda la jornada*
Reunión de electores	Todos	Argentina, Perú	–
Portación de armas	Todos		
Estado de ebriedad	Costa Rica, Nicaragua	–	–
Venta y consumo de bebidas alcohólicas	–	–	Todos
Propaganda partidaria	Todos	Colombia, Bolivia	Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Realización de espectáculos públicos y manifestaciones políticas	–	–	Todos
Apertura de organismos partidarios	–	Argentina, Chile	
Publicación y difusión de encuestas de opinión y a boca de urna	–	–	Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, Perú
Entrega de boletas de sufragio	–	Argentina, Uruguay	–
Circulación de vehículos	–	–	Bolivia, Colombia
Aglomeración y ostentación de fuerzas armadas	–	–	Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana

electores dentro de un determinado radio. Idéntico criterio aplica en la apertura de organismos partidarios, ya que está prohibido sólo dentro de un radio alrededor del recinto.

Cabe señalar la prohibición de entrega de boletas de sufragio vigente en Argentina y Uruguay dentro de un radio (80 y 100 metros, respectivamente) alrededor del recinto electoral, mientras que en otros países se pueden considerar como actos proselitistas; en estos dos casos está permitido den-

tro de los límites marcados, ya que la entrega de boletas electorales es jurisdicción de los partidos políticos. En otros países se prohíbe incluso la circulación de vehículos a fin de evitar la emisión doble de votos.

En casi todas la legislaciones la tarea de supervisión y control dentro del recinto electoral le corresponde a la mesa receptora de sufragios, en especial al presidente de la mesa, quien tiene la potestad de recurrir a las fuerzas de seguridad cuando lo considere necesario, a fin de lograr el normal desarrollo de los comicios. Así es como se constituye en un órgano electoral de acción temporal limitada, independiente de otras instituciones en la toma de decisiones, especialmente en relación con las fuerzas de seguridad, las que deben estar a su servicio y acceder al recinto sólo cuando sean llamadas por la mesa electoral. La excepción la marcan los casos de Honduras y Perú, donde las fuerzas de seguridad disponen de una misión de vigilancia con relativa independencia de las mesas electorales.

3. Urna electoral

La necesidad de garantizar el ejercicio secreto, universal y libre del voto durante del proceso electoral ha obligado a la legislación a proveer de un conjunto de materiales, entre los que se encuentra la urna electoral, definida como "aquel recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los electores depositen las boletas de sufragio en los que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho voto" (IIDH/Capel, 2000). No cabe duda sobre la importancia que tiene, ya que todas las legislaciones electorales prevén principios de transparencia en el manejo de las urnas durante el inicio del proceso de votación. De tal modo, la mayoría de los países establecen el procedimiento para instalar las urnas electorales: antes de la apertura del recinto electoral, el presidente de la mesa, junto con los otros miembros y testigos, examinará la urna a fin de comprobar que se encuentra vacía, sin doble fondo ni defectos y procede a cerrarla y sellarla, ya sea con candados o cintas adhesivas a lo que se agregan los sellos electorales y las firmas de los miembros de la mesa.

La mayoría de los países (13 en total) describen las características que deben poseer las urnas. Algunos casos las describen de forma más exhaustiva (México y Paraguay), en otros solamente refieren que deben ser cerradas y selladas (Argentina, Colombia, Honduras, Nicaragua) y, finalmente,

CUADRO XXXVI.5. *Urnas electorales. Ubicación y características*

País	*Ubicación*	*Características*
Argentina	Sobre la mesa electoral	Cerrada y sellada
Bolivia[a]	Sobre la mesa electoral	Numerada en correspondencia con la mesa
Colombia	–	Cerrada y sellada
Costa Rica	Frente a la mesa electoral	Identificada para cada elección con una ranura
Chile	Sobre la mesa electoral	Uno de los lados transparente con cerradura
Ecuador	–	Cerrada con llave
El Salvador	A la vista de la junta receptora de votos	No será transparente
Guatemala	En el frente de la mesa electoral	Con una ranura
Honduras	–	Cerrada y sellada
México	En una mesa a la vista de los representantes de los partidos políticos	Transparentes, plegables o armables. Llevará en el exterior impresa o adherida en el mismo color de la boleta que corresponda
Nicaragua	–	Cerrada y sellada.
Panamá	–	–
Paraguay	En lugar visible	Acrílico transparente, irrompible, desmontable y de tamaño uniforme para todo el país. Cerrada y precintada con tira engomada
Perú[a]	–	–
República Dominicana	Frente a la mesa electoral	– Con dos cerraduras diferentes
Uruguay	–	

[a] Se le denomina "ánfora".

las que se caracterizan por tener correspondencia con la elección de que se trate (Bolivia, Costa Rica, México y Paraguay).

La ubicación de la urna deberá permitir que los miembros de la mesa puedan tener una libre y fácil supervisión (véase el cuadro XXXVI.5).

3.1. Custodia y traslado de las urnas electorales

Una de las últimas funciones de la mesa receptora del sufragio dentro del recinto, concluido el escrutinio y cómputo de los votos, consiste en garanti-

CUADRO XXXVI.6. *Entrega, custodia y traslado de las urnas*

País	*Entrega*	*Custodia*		*Traslado*
		Fuerzas públicas	*Fiscales de partidos*	
Argentina	Presidente de mesa	Sí	Sí	Por correo
Bolivia	Notario electoral	–	Sí	Por la vía más rápida
Brasil	Presidente de mesa	[a]	Sí	Por correo
Colombia	Presidente de mesa	Sí	No	Por delegados de los corregimientos
Costa Rica	Mesas electorales	Sí	Sí	[b]
Chile	Secretario de mesa	–	–	Por correo
Ecuador	Mesa electoral	Sí	No	–
El Salvador	Mesa electoral	–	Sí	–
Guatemala	Mesa electoral	Sí	Sí	–
Honduras	Mesa electoral	Sí	–	Fuerzas armadas
México	Presidente de mesa	–	Sí	–
Nicaragua	Presidente de mesa	–	Sí	
Panamá	–	–	–	–
Paraguay	Presidente de mesa	–	–	–
Perú	Presidente de mesa	Sí	–	Servicio especial y expreso[c]
República Dominicana	Mesa electoral	Sí	Sí	Presidente y dos vocales de mesa
Uruguay	Presidente y secretario de la mesa		–	Sí

[a] Designada por Junta Electoral.
[b] Designado por el Tribunal Supremo de Elecciones.
[c] Contratado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

zar la entrega de las urnas electorales, junto con las boletas ya clasificadas, las actas y el resto de documentos y materiales utilizados en la elección.

Todas las legislaciones electorales prevén el procedimiento para que, una vez finalizado el escrutinio, el presidente de mesa, junto con los otros miembros, proceda a cerrar nuevamente las urnas (en algunos casos se utilizan valijas o bolsas) y se realice el traslado de las urnas al órgano electoral superior.

En el cuadro XXXVI.6 se describen las diferentes consideraciones al momento de trasladar y custodiar las urnas.

En todos los países la entrega de las urnas electorales es responsabilidad de la mesa receptora de sufragios, del presidente en el caso de Argentina, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, o de toda la mesa por igual en el resto de los casos.

Las fuerzas públicas y los fiscales u observadores de los partidos políticos también tienen, en gran medida, intervención en el proceso del traslado de las urnas, ya que se encargan de su custodia hasta que lleguen al órgano superior y, en algunos casos, continúan su vigilancia incluso dentro de estos organismos. Se pueden encontrar tres tipos de reglamentaciones:

- Aquellos países cuya reglamentación delega la responsabilidad en las fuerzas públicas únicamente: Colombia, Ecuador, Perú.
- Aquellos países que permiten la custodia a los fiscales de los partidos políticos sin intervención de la fuerza pública: Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, y Uruguay.
- Aquellos países en los que la custodia es compartida por ambos, fuerza pública y fiscales de partidos políticos: Argentina, Costa Rica, Brasil, Guatemala, República Dominicana.

Chile, Panamá y Paraguay no establecen ninguna regulación al respecto.

En relación con los organismos encargados del traslado de las urnas y materiales electorales, la mitad de las legislaciones hace alusión a ello y es el correo la vía más utilizada para este fin. Cabe destacar que en Honduras esta misión es llevada a cabo por las fuerzas armadas, debido a que en este país, durante el proceso electoral, las fuerzas de seguridad actúan con independencia de las autoridades electorales dentro del recinto y conforme al artículo 118: "El transporte, vigilancia, custodias y garantías del proceso electoral será por cuenta y responsabilidad de las fuerzas armadas".

Por otra parte se encuentra Venezuela, cuya particularidad consiste en que los instrumentos de votación no son trasladados al órgano superior. Contrariamente al resto de los países, su legislación establece que estos materiales deberán conservarse durante 45 días en recipientes precintados en locales que garanticen su seguridad (art. 174).

4. Conclusiones

Del análisis de la legislación comparada de los 18 países de América Latina resulta que tanto las urnas como los recintos electorales trascienden sus

funciones específicas de carácter logístico para afirmar el carácter universal, secreto y obligatorio del sufragio.

En materia de recintos electorales, la mayoría de los países se inclina por su instalación en escuelas y edificios públicos. En cuanto a la funcionalidad, cabe distinguir las mesas electorales del cuarto oscuro o casilla de votación, siendo este último el que describen con mayor minuciosidad las legislaciones a fin de garantizar plenamente el principio de secreto del voto.

Todos los países establecen prohibiciones y limitaciones en las legislaciones electorales destinadas a impedir la manipulación del elector dentro del recinto y en un radio determinado alrededor de él.

En el caso de las urnas electorales, la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos favorece la afirmación de la participación democrática y fortalece la seguridad y transparencia de los comicios, en la medida en que se desarrollan respetando los criterios legales y las normas constitucionales propias de cada Estado.

En todos los casos es menester que el control de los sistemas esté a cargo de cada tribunal u organismo electoral, respondiendo a las garantías de independencia e imparcialidad respecto a los poderes políticos.

XXXVII. LA VOTACIÓN Y EL VOTO DE LOS ANALFABETOS

JORGE LAZARTE R.

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Como fruto de los procesos de redemocratización y de la valoración colectiva de la democracia desde principios del decenio de 1980 en América Latina, surgen en el seno de la sociedad nuevas exigencias que apuntan a que el mecanismo electoral se convierta en fuente aceptable y compartida de legitimación del poder.

Entre estas exigencias básicas figuran la confiabilidad de los procesos electorales y respecto al voto ciudadano. Se trata de que el voto del ciudadano sea realizado en condiciones tales que exprese la voluntad efectiva del elector. Por ello, toda la legislación electoral de América Latina destina un capítulo especial a la votación, entendida como el acto en el que culmina todo el proceso electoral y por el cual éste tiene sentido. Éste es el tema que se examinará en este capítulo.

La votación es también un mecanismo de participación política. La democratización durante las dos últimas décadas en América Latina ha estado acompañada de demandas de participación que habían sido sofocadas por el autoritarismo anterior. La legitimidad del mismo sistema democrático depende significativamente de la participación ciudadana. Ya no es sólo la élite la que debe legitimar el poder, sino también la sociedad, lo que implica, como requisito, la universalización de la ciudadanía, sin las trabas censitarias o de capacidad educativa, y que incluya en la masa ciudadana, entre otros sectores, a los analfabetos. Con todo, esa universalización del voto no es suficiente, como es el caso de Bolivia, donde como consecuencia de la revolución de 1952 se instituyó el voto universal, pero dejó pendientes las garantías legales y, de hecho, que aseguren el ejercicio del derecho al voto universal. La ecuación democrática actual es: a mayor confiabilidad y participación en los procesos electorales, mayor legitimidad del sistema político.

Ahora bien, confiabilidad y participación plantean algunos problemas legales y prácticos. Por el lado de la confiabilidad, y dentro del marco de este estudio, están las condiciones en las que el elector ejercita su derecho al voto. Este ejercicio implica una serie de mecanismos de identificación, verificación, control y, a veces, de sanciones al elector, que aseguren que ha cumplido con todos los requisitos legales de habilitación, y que, por lo tanto, su decisión será libre y libremente expresada con los medios a su disposición, sin interferencias extrañas y sin temor a represalias por su decisión de voto. Estos mecanismos resumen años de experiencia y deben expresar la voluntad del Estado de otorgar confianza al elector y a todo el proceso electoral. Está claro, entonces, que se trata tanto de la legislación, donde hay avances significativos, como de prácticas que refuercen y hagan viable la normatividad legal.

Por su parte, también la participación ciudadana plantea algunos problemas, a veces más prácticos que legales, sobre todo respecto a sectores vulnerables o débiles de la población. La participación electoral en América Latina es variable, según los sectores o grupos sociales.[1] Unos sectores tienen tendencia a participar más que otros. Esto es asimismo cierto cuando se trata de la falta de participación, que tampoco está distribuida en forma homogénea. Normal y porcentualmente los que no participan son determinados sectores sociales "desfavorecidos". Éstos también son los que suelen aportar más cuando esa no participación crece. No deja de ser significativo que sean estos sectores los que constituyan la base social y electoral de los movimientos "informales" y de la llamada "informalidad política".

Uno de estos sectores clave son los analfabetos o los que, habiendo sido alfabetizados en algún momento, son considerados analfabetos funcionales por que encuentran dificultades en la escritura, lectura y comprensión. Estos sectores son cuantitativamente significativos, según el país de que se trate; en varios países su promedio es alto en comparación con la población total. Su peso cuantitativo, y el hecho de que sean los más propensos a no participar, plantea problemas de legitimación al sistema político (sistema político de los "ricos" en la percepción popular), que a su vez, en juego de *boomerang*, refuerza la situación de vulnerabilidad de estos sectores desfavorecidos. Los analfabetos, que suelen ser además los más pobres,

[1] Para una visión general de la participación electoral, puede verse Payne *et al*. (2003: cap. 3). Análisis más desagregados sobre el tema sólo es posible encontrarlos en investigaciones de caso, como es el estudio de Boneo y Torres Rivas (2000). Respecto a la importancia de los factores logísticos, puede verse Lazarte (2003).

votan menos y, cuanto menos votan, menos son tomados en cuenta por el sistema político, que a su vez sufre un déficit de legitimidad por esta falta de participación (aunque en este déficit intervengan también otros factores). Estos problemas se hacen mucho más preocupantes en países fuertemente heterogéneos en términos étnico-culturales, y donde el analfabetismo suele yuxtaponerse con estas diferenciaciones.

Por ello es importante saber no sólo las condiciones de ejercicio de la votación, sino hasta qué punto estas condiciones son las adecuadas y tienden a facilitar el voto de los sectores más vulnerables de la sociedad, en especial de los analfabetos. Estos sectores, de acuerdo con observaciones empíricas, suelen optar por el retiro si encuentran dificultades en exceso para ejercer su derecho de votantes.

En consecuencia, este capítulo será organizado en dos partes. En la primera trataremos lo referente a la votación, y en la segunda vincularemos esta primera parte con un caso especial de ciudadanos y eventuales electores, que son analfabetos. En los dos casos el análisis partirá de la conceptualización del objeto de estudio y, seguidamente, nos referiremos a la legislación vigente en los países estudiados, tanto en el ámbito de las constituciones políticas como de las leyes propiamente electorales. Luego haremos un análisis comparativo entre los países de referencia, a partir de ciertas variables que nos permitan a su vez, y hasta donde fuese posible, contrastar la legislación vigente con la práctica electoral. Finalmente, en las conclusiones se formularán algunas observaciones que mejoren las condiciones de votación, haciéndolas más manejables, confiables y democráticas.

2. El proceso de votación y el mecanismo del ejercicio del voto

2.1. Definición

Por razones metodológicas, empezaremos por distinguir tres conceptos que suelen estar mezclados o confundidos en la legislación electoral, pero que se refieren a objetos distintos de un proceso electoral: el sufragio, el voto y la elección. Llamaremos *sufragio* al derecho reconocido de expresar una voluntad en las decisiones políticas; *voto*, al medio por el cual esa voluntad es expresada, y *elección* a la decisión expresada en una preferencia manifestada con base en el voto. Mientras que el sufragio como derecho está previsto en las constituciones políticas de América Latina, el voto y la

votación (y la elección) están reglamentados en las legislaciones electorales respectivas.

De manera general, en la legislación latinoamericana el voto es considerado un derecho libre, igual, directo, obligatorio y secreto. Ese derecho que convierte a los individuos en ciudadanos, es reconocido a los 18 años, excepto en Nicaragua, donde es reconocido a los 16,[2] y en Brasil, donde es opcional entre los 16 y los 18 años.[3] La opcionalidad suele también determinarse constitucionalmente para los ciudadanos que hayan superado un límite de edad (Brasil[4] y Perú[5] para los mayores de 70 años).

De igual modo, la mayoría de las constituciones establece que ser ciudadano es tener capacidad legal de elegir y ser elegido, mientras que ser ciudadano en "ejercicio" es estar inscrito en el registro electoral, es decir, ser votante. Las constituciones de varios países (Chile, Argentina, Ecuador, Panamá y Paraguay) no dicen nada respecto a la segunda calidad.

Por de pronto, lo que puede advertirse es que todas las leyes o códigos electorales consagran un capítulo especial, generalmente designado con el nombre de *votación,* para referirse a la serie de actos cuya resultante es el ejercicio del derecho al voto. Existe consenso en lo que abarca esta serie de actos, la diferencia suele estar en su tratamiento, en unos casos más desarrollado, casi puntilloso, como en Bolivia, Brasil, Costa Rica y México.

De manera general, esta sucesión de actos empieza con la presentación del elector ante la autoridad electoral respectiva (casi siempre llamada "mesa receptora", encargada de dirigir y administrar el acto del voto) y concluye cuando el elector deposita su voto en una urna. Entre ambos actos se suceden acciones de detalle que enlazan el acto inaugural con el terminal.

Por lo tanto, podríamos diferenciar nominativamente esas fases del siguiente modo: *1)* condiciones previas y registro electoral; *2)* documentos de identificación; *3)* forma y medios físicos de votación; *4)* signo de la votación; *5)* recinto y secreto del voto; *6)* emisión del voto; *7)* constancia del voto; *8)* logística informativa; *9)* sanciones. Éste será el esquema de exposición que seguiremos. Dejaremos fuera varios aspectos implicados en el tema central, como las garantías del voto, puesto que su tratamiento es objeto de otro artículo de esta obra.

[2] Véase la Constitución Política de 1987, con las reformas de 1985, artículo 47.

[3] Véase la Constitución de la República Federativa del Brasil, con las reformas hasta 2001, artículo 14, inciso c.

[4] *Idem*, artículo 14, b.

[5] Constitución Política del Perú de 1993, actualizada en 2000, art. 31.

2.2. Condiciones previas y registro electoral

En general, la Constitución Política establece los derechos fundamentales de las personas, entre ellos, como hemos visto, el derecho al voto y la condición de ciudadanía, pero es la legislación electoral la que reglamenta ese ejercicio. Esta reglamentación, se encuentra en las leyes o los códigos electorales, o decretos supremos, como en el caso de Perú, o en un reglamento específico, como es el caso de Guatemala, que establece los requisitos y documentos necesarios para votar.

Así, la legislación electoral ratifica la edad de la ciudadanía, que es el primer requisito de los que son considerados constitucionalmente ciudadanos. Además de esta condición, en todas las constituciones, y en particular en las normas legales específicas, se establecen otras condiciones complementarias legales y administrativas que desarrollan la idea de la ciudadanía en ejercicio. Otro requisito para votar, y que sigue a los anteriores, es inscribirse y estar en el padrón electoral o registro cívico, pero son dos fases distintas y pueden existir por separado, aunque no se presenten así las cosas en los textos legales (véase el cap. XX de esta obra).

Por un lado están los países en los cuales es necesario estar inscrito en el registro electoral, lo que supone casi siempre que estas inscripciones se realicen por lo general antes de cada elección. Es el caso de la mayor parte de los países, que a la fecha disponen de un padrón electoral permanente. Brasil establece la obligatoriedad de la inscripción, pero no menciona explícitamente ninguna forma de registro permanente, aunque en los hechos así es.

Por otro lado están los países en los cuales el requisito explícito es formar parte del padrón electoral, lo que implica, en la mayoría de los casos, que el registro es permanente y que las inscripciones, cuando se llevan a cabo, sirven para completar el padrón.

Finalmente, existen otros países en los que la incorporación al padrón electoral es directa o automática, desde el registro civil, sin procesos previos de inscripción. El más conocido es el caso de Costa Rica, único país de América Latina con larga experiencia electoral ininterrumpida desde fines del decenio de 1940, y cuyo modelo sirve de referencia a otros, sobre todo de América Central. Es también el caso de Brasil, Ecuador y Venezuela.

La posibilidad de dar forma al registro electoral permite contar con un padrón electoral permanente, lo que evita inscripciones continuas e incómodas de todo el electorado en cada elección, como ocurría en lo que po-

dríamos llamar "procesos artesanales" de administración electoral del pasado. El padrón permanente sólo se modifica o depura en casos especiales establecidos en la legislación electoral. Con todo, en general, una renovación total del padrón se practica cada cierto tiempo, generalmente una década, por analogía con los censos de población, para corregir los errores acumulados a lo largo de años por depuraciones defectuosas o datos incompletos, que sobredimensionan el padrón y tienen efectos negativos en los porcentajes reales de abstencionismo.

2.3. Documentos de identificación

Una vez que han sido satisfechas las condiciones y entrando de hecho en el proceso de la votación, toda la legislación electoral de América Latina, establece la obligatoriedad del votante de presentar el documento de identidad exigido, que no es el mismo en todos los casos. Algunos países, como Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela, exigen la presentación de la cédula general de identidad del país; en otros casos, se exige sólo la presentación del documento electoral, cívico o de ciudadanía, expresamente emitido para estos actos, como en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. En estos casos el documento electoral suele llevar la fotografía del ciudadano, tal como lo especifican Brasil, Colombia, Costa Rica y México, y remplaza al documento de identidad. En el caso de El Salvador, los dos documentos tienen igual valor. En Colombia, la cédula de ciudadanía laminada tiene el valor legal de un documento de identidad común. Por último, existen países en los cuales se puede votar con cualquiera de los dos documentos de identificación, como en Argentina, o donde el mismo documento es al mismo tiempo designado de identidad y de ciudadanía, como en Ecuador.

Una vez que el elector presenta el documento de identidad, toda la legislación establece la obligatoriedad de la verificación, confrontando los datos del documento con los datos de la lista de electores. Las legislaciones hondureña y mexicana, con el fin de que esta verificación sea lo más confiable posible, han elaborado un padrón electoral fotográfico auxiliar. La legislación paraguaya establece, además, si el elector tiene o no ya marcada la tinta indeleble. México es más laxo al establecer una gama de medios de identificación, incluido el aval de uno de los miembros de la mesa electoral sobre la identidad del elector.

Si la coincidencia entre el documento habilitante y la lista del registro electoral se produce, entonces se pasa a la siguiente fase. De otro modo, en caso de dudas sobre la identidad de la persona, se ponen en marcha procedimientos de verificación y sanciones si se confirman esas dudas. La legislación chilena ha extremado estos procedimientos al establecer que cada mesa electoral debe contar con un "experto" en identidad y en impresiones digitales.

En todos los casos son los miembros de la mesa electoral quienes deben decidir en cada situación sobre las dudas de identidad.

Al respecto es bastante difícil definir normativamente las dudas y diferenciar con claridad las faltas aceptables de las no aceptables. Sin embargo, para evitar que los ciudadanos sean perjudicados en su derecho al voto por errores "subsanables", no atribuibles directamente al elector, la legislación argentina y la peruana han intentado definir esos casos subsanables que no ponen en duda razonable la identidad del elector. En Paraguay se dice que la diferencia entre los datos del documento de voto y los registrados en la lista de electores debe ser manifiesta para echar andar los mecanismos de impugnación. Con ello tal vez se busca frenar una excesiva discrecionalidad del jurado en perjuicio del votante.

Cuando se verifica la irregularidad de los datos de la identidad, una sanción inicial compartida es la retención de los documentos incriminantes, con el debido registro del caso. A ello suelen acompañar otras sanciones, como la inhabilitación para el ejercicio del voto, la remisión del caso a las autoridades pertinentes para su juzgamiento y, según los casos, el establecimiento de sanciones pecuniarias. La legislación argentina, lo mismo que la peruana, la hondureña y la uruguaya, establecen la posibilidad de arresto inmediato, si el caso es de doble voto, pero en Argentina la impugnación no es un impedimento para votar, aunque luego sea arrestado.

2.4. Forma y medios físicos de la votación

Una vez que se ha verificado la identidad del votante, éste recibe la(s) boleta(s) o papeleta(s) con la(s) que va a votar. El que reciba una o varias papeletas y tenga uno o varios votos tiene importancia en la práctica, sobre todo tratándose de votantes de perfil socioeducativo bajo. Debido a que los puestos electivos son cada vez mayores por efecto de la misma democratización del sistema político y la descentralización, la tendencia general es a hacer votar con varias papeletas a la vez en elecciones simultáneas (véase

el cap. XXXV de esta obra). En la práctica los ciudadanos de perfil sociocultural bajo suelen perderse en el manejo de varias papeletas, como en el caso de Paraguay o Nicaragua, donde se vota con varias boletas a la vez. El resultado suele ser el mismo cuando se vota con una sola papeleta y se deben marcar varios votos; la boleta adquiere dimensiones gigantescas con decenas de candidatos, como en Colombia. En Perú se ha estimado que el porcentaje de votos nulos es alto, particularmente en el campo, debido a la complicación del sistema del voto preferencial.

En todos los países estudiados, con excepción de Argentina y Uruguay, las boletas o papeletas de voto son entregadas al elector por los miembros de la mesa receptora, y en general contienen marcas o signos que pueden ser identificados al retorno del elector antes de ser introducidos en la urna. En Argentina, Uruguay y Panamá, esas papeletas se encuentran en el recinto del voto, lo que no deja de plantear eventuales problemas de control casi permanentes por parte de los miembros de la mesa para evitar su desaparición.

Fuera de estos medios tradicionales y "artesanales" de voto, en varios países se ha planteado la posibilidad de instalar medios mecánicos de voto mediante máquinas de votación. De hecho, la legislación brasileña desde 1995 establece el "sistema electrónico de votación y escrutinio" que hoy cubre todo el territorio del país, luego de varios ensayos previos. Otros países, como Venezuela, también prevén en un capítulo de su legislación el voto mecánico y han ensayado medios computarizados de voto. A la fecha varios países están en camino de automatizar sus procesos electorales, entre ellos, los de votación. Uno de los problemas que habían frenado estas experiencias, su alto costo para un solo país, parece estar resolviéndose mediante préstamos —a costos aceptables—, de las máquinas de votos ya disponibles, como es el caso de Brasil, hacia países que los necesitan, como Paraguay.

2.5. El signo de la votación

Para votar, el votante debe realizar un acto simple que consiste en marcar con un signo visible, como dice la Ley Electoral boliviana, en la papeleta de voto y expresar así su preferencia. Sólo en Argentina, Uruguay y Panamá, en razón de que las papeletas son de partidos y no de candidaturas, no hay necesidad de marcar nada, sólo es necesario escoger la papeleta de preferencia del elector e introducirla en el sobre.

En los otros países en los que hay que marcar propiamente la opción, no hay en la legislación unanimidad respecto al tipo de signo que debe ser marcado, pero en todos los casos se entiende que la expresión de la voluntad del elector debe ser clara y unívoca. Esto ha llevado a legislaciones como la brasileña, la guatemalteca, la nicaragüense y la peruana a especificar que la marca del voto debe ser una X. En Chile se marca una línea vertical sobre una horizontal ya impresa. En Venezuela se vota con un sello que se marca en la boleta y que es proporcionado por la mesa receptora. En cambio, Costa Rica es el único país donde aún se exige que la marca del voto sea la huella digital. En los otros países, el voto consiste simplemente en marcar un signo no específico, pero claro, que muestre la voluntad del votante Así lo establece la legislación boliviana, la salvadoreña, la hondureña, la mexicana y la paraguaya, la legislación ecuatoriana al respecto es muy avara en informaciones, pero en la práctica se vota marcando con un signo en la papeleta electora

La mayor parte de las legislaciones anticipan situaciones producidas por electores discapacitados. Entre las excepciones están Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, que no dicen nada respecto al voto de los invidentes o discapacitados en general. Chile sólo permite que los invidentes sean acompañados hasta la mesa de voto. En cambio, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela establecen que para el voto de los invidentes habrá boletas en braille, y a los impedidos se les permite ir acompañados por personas de su confianza, como en Guatemala, Panamá y México. En el caso de Honduras, los discapacitados deben expresar públicamente su voto, y de acuerdo con ello el presidente de mesa marcara la boleta según la voluntad de elector.

2.6. El recinto y secreto del voto

En esta fase de la votación lo más importante se relaciona con las condiciones en las cuales el votante va ejercer el derecho al voto mediante la papeleta de voto. Estas condiciones deben ser las adecuadas para que ese voto sea secreto. Como se recordará, el secreto del voto es una cualidad inherente a su ejercicio y todas las constituciones y la legislación electoral lo reconocen como un derecho básico del ciudadano.

Para hacer efectivo este derecho, todas las legislaciones de América Latina han previsto lugares especiales, llamados en general "recintos electo-

rales", en los cuales los electores votan. La ubicación de los recintos es responsabilidad de los organismos electorales y en todos los casos deben ser fácilmente accesibles al elector.

Una parte de la legislación establece que esos locales de voto pueden estar instalados en lugares públicos o, en su defecto, en lugares privados. Esto es lo que dice la legislación de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. La legislación argentina autoriza que se vote en un lugar privado, como el domicilio del presidente de la mesa receptora, si no fuera posible contar con una dependencia pública. Existen también países en los cuales la legislación determina que los lugares de voto deben ser sólo locales públicos. Es así en Ecuador, Panamá y Perú. En Colombia, a falta de alternativa, se habilitan lugares de voto en plazas públicas. El Salvador prohíbe que las mesas estén en las instalaciones militares, lo mismo que Bolivia, sólo que en este último caso, por decisión del organismo electoral. Por último, hay países como Honduras, Paraguay y Venezuela en los cuales su respectiva legislación no establece nada al respecto; o, cuando dice algo, se limita a facultar a los organismos electorales a definir los lugares de voto, como la de Guatemala. La legislación nicaragüense establece que los lugares de voto funcionarán en los mismos lugares en que funcionaron las mesas de inscripción.

En todos los casos, el espacio del recinto está diferenciado en dos partes. En una de ellas se instala la mesa electoral y en la otra la cabina o cámara electoral aislante, sin comunicación exterior donde el elector vota. La legislación mexicana y la peruana estipulan la instalación de cortinas o mamparas cerradas para el votante. Colombia lleva a cabo una verdadera operación de infraestructura para habilitar espacios cerrados; cuando se tiene que votar al aire libre, es en cabinas de cartón.

De cualquier manera, en legislaciones como la de Panamá, Perú, Venezuela y México hay excepciones al carácter secreto del voto. Es el caso de los discapacitados e invidentes, a los cuales se les puede permitir acompañarse de una persona de su confianza (Panamá y Venezuela) o, en su defecto, con un miembro de la mesa electoral para que los ayude a votar (Honduras). En este último caso, que es también el de Costa Rica, el votante expresa públicamente su preferencia electoral, y es el presidente de la mesa el encargado de marcar el voto así expresado. En Bolivia, con el fin de proteger el secreto del voto, los invidentes votan en boletas especiales, pero su legislación no dice nada respecto a los demás discapacitados e impedidos de votar por sí mismos. Chile prevé para el mismo caso planillas para votar sobreponiéndolas a la boleta.

2.7. Emisión del voto

Después de marcar el voto en condiciones que aseguren su carácter reservado y secreto, el votante lo deposita en una urna. En algunos casos, como en Argentina, hay una para cada sexo. Las urnas deben estar a la vista de la mesa receptora. En Ecuador suele haber junto a la urna un miembro de las fuerzas armadas para garantizar su seguridad, caso muy excepcional respecto a los demás países de América Latina, que tienen a sus fuerzas armadas acuarteladas.

El votante, antes de depositar su voto, debe mostrar ante la mesa receptora respectiva que la papeleta o el sobre que va a introducir en la urna es el que recibió de manos de la misma mesa. En seguida, se hace constar en la lista de votantes que ese elector ha votado. Esta constatación puede consistir en la firma de elector (Bolivia), su impresión digital (esta exigencia en Venezuela es para todos los votantes y no sólo, por ejemplo, para los invidentes, como es el caso del Ecuador), o en una marca, por ejemplo "votó", que hace un miembro del jurado en la lista de votantes (Paraguay y Argentina).

El tiempo de la votación es variable. Así, en Argentina se vota desde las 8 hasta las 18 horas; en Bolivia, desde las 8 hasta las 16 horas; en Costa Rica desde las 5 hasta las 18 horas; en El Salvador desde la 7 hasta las 17 horas; en Honduras desde las 5 hasta las 17 horas; en Uruguay desde las 8 hasta las 19:30 horas. El tiempo de votación generalizado es de ocho horas. Las diferencias sólo pueden explicarse por factores de conveniencia de cada país. Resulta importante la situación de los votantes, una vez que ha concluido el horario legal. A este respecto, la legislación ecuatoriana se diferencia de las demás porque establece que, terminado el plazo, a las 16 horas, debe cerrarse la mesa de votación (lo que deja sin resolver la situación de votantes en espera). En los otros casos, o se admite explícitamente que si hay sufragantes en espera pueden votar (Bolivia, Paraguay y Venezuela) o no se dice nada y son la práctica y el criterio de la mesa los que deciden.

El tiempo de permanencia del votante en la cabina de voto está también legislado en varios países. Chile fija un minuto la permanencia en la cabina de voto; Nicaragua, dos, lo mismo que Uruguay; Paraguay, tres y Venezuela, cinco minutos. Costa Rica establece un tiempo de seis minutos, calculado para todo el proceso de votación, del cual dos están destinados a la permanencia en el recinto de voto. La diferencia tiene que ver, entre

otros factores, con la complejidad del acto de votar (con una papeleta o varias, y si se debe marcar una sola vez o varias).

Las demás legislaciones sólo establecen que el tiempo de permanencia debe ser el necesario, o no dicen nada al respecto, dejando que este tiempo sea determinado por la mesa receptora.

2.8. El control y la constancia del voto

Ya para finalizar el proceso de voto, la legislación prevé procedimientos de control sobre el acto de voto ya realizado. Al elector se le pide marcar con tinta indeleble uno de sus dedos, por lo común el pulgar. Es el caso de Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela. Aunque el efecto buscado con el uso de la tinta indeleble es hacer más difícil la posibilidad del voto doble o múltiple, su efectividad depende de varios factores: de la calidad del producto, de los recursos disponibles, puesto que muchas veces hay que importarlo; y por último depende de que el votante sea controlado en la mesa receptora antes de votar. Esta verificación no está necesariamente en la legislación electoral. Los países que lo hacen por disposición legal son Colombia y México, en las mesas llamadas "especiales". Argentina y Uruguay no siguen el procedimiento de entintar, lo que no perjudica, sin embargo, la confiabilidad del resultado electoral.

Diríamos más bien que el control con la tinta es la herencia artesanal, cuyo uso se explica donde aún no hay padrón actualizado y debidamente depurado.

La emisión del voto suele acabar con la extensión de una constancia de voto, sea mediante la forma de un sello en el documento cívico (Argentina) o en la cédula electoral (Guatemala, México y Panamá), sea desprendiendo una esquina ("tirilla" en Uruguay y "talón" en Chile) del sobre o boleta, o se le extiende un "certificado de sufragio" (Bolivia).

Esta constancia tiene luego su importancia cuando se trata de probar que se ha ejercido el voto "obligatorio", evitando quedar sujeto a las sanciones establecidas para los renuentes al voto. En Costa Rica, por el contrario, el elector no firma nada ni recibe ninguna comprobación de su voto. Brasil tampoco entrega nada como constancia, excepto la marca en la lista de votación.

2.9. Logística informática

A pesar de existir normas, en varios casos detalladas, sobre el proceso de votación, los organismos electorales se han visto enfrentados a la situación de comunicar estas disposiciones al elector común. Por ello la legislación electoral suele incluir disposiciones prácticas de información, que podrían ser de sentido común, pero que a falta de hábito de voto y de sus procedimientos son de enorme ayuda para los votantes, ante todo, para aquellos que tienen desventaja por su grado de instrucción o por su escasa información, o simplemente carecen de interés para este tipo de actos. Así, la legislación de Argentina prevé la instalación de carteles explicativos del voto y del padrón de la mesa para consulta por el votante; Guatemala tiene un "alguacil" o inspector en la mesa receptora encargada de orientar a los ciudadanos; México edita instructivos para votar; en Nicaragua y Venezuela la junta o el jurado electoral debe explicar al ciudadano la forma de emitir su voto; Uruguay fija carteles con las sanciones establecidas por ley, y en Bolivia y Costa Rica se emiten papeletas invalidadas de voto para ilustrar a las autoridades electorales de mesa la forma en que debe votarse.

En otros casos, sin que las disposiciones legales lo establezcan y sólo por consideraciones basadas en la observación empírica y previsora, los organismos electorales han tomado a su cargo montar toda una infraestructura comunicativa en los días previos a las elecciones y el mismo día, de tal modo que los ciudadanos estén informados de lo que tienen que hacer para emitir su voto y no se pierdan en un proceso que aún les es poco familiar. De igual modo, ha sido muy útil establecer oficinas de información o agentes electorales encargados de informar al ciudadano en el día de las elecciones. Bolivia difunde información por los medios, fija carteles y establece oficinas en los lugares de voto para orientar al ciudadano, juntamente con la habilitación de miles de estudiantes como "guías electorales" el día de las elecciones; y Costa Rica, a su vez, también recurre a jóvenes bachilleres para manejar las listas del padrón con las cuales pueden indicar a los electores interesados la ubicación de sus mesas de votación. La fijación de grandes carteles explicativos en los recintos electorales tiene el mismo fin informativo. Estas prácticas están muy generalizadas en los países de América Latina, en particular en los que la experiencia electoral es muy reciente y las tareas de información suelen cumplirlas directamente los miembros de las mesas receptoras el día de las elecciones.

Con este fin también se han desarrollado campañas de información, capacitación y motivación ciudadana en muchos de los países de América Latina que carecen aún de experiencia electoral importante y tienen grupos sociales desfavorecidos, que suelen ser la mayoría de la población. Estas campañas de información deben proseguir y ser profundizadas, sobre todo cuando se trata de grupos rurales desfavorecidos. Se ha observado que si el votante encuentra dificultades en la práctica de su voto, suele desistir de votar. Este desistimiento también podría ser inducido por las complicaciones legales o de hecho en el ejercicio del voto.

Por ejemplo, el diseño poco práctico de las papeletas electorales cuando tienen dimensiones poco usuales o incluye un número crecido de candidatos dificulta que el elector común reconozca a su candidato y propicia que se pierda en el enjambre. De igual modo, puede pasar negativamente en estos sectores desfavorecidos la obligación de marcar varias veces en varias papeletas cuando se trate de elecciones múltiples. En todos los casos la cuestión es de tiempo y de hábito, los costos pueden ser disminuidos por eficientes campañas de información, ante todo visual.

2.10. Sanciones

La legislación electoral examinada tiene un capítulo especial dedicado a los delitos y las faltas electorales. Aquí nos interesa lo referido al tema de la votación. Por un lado, se trata de sanciones fijadas contra una obligación, lo que implica o debería implicar sanciones cuando no es cumplida. La constancia de haber votado es congruente con la obligatoriedad del voto y la prueba de que se ha cumplido con esa obligación. La excepción a esta obligatoriedad es Guatemala, donde se dispone que "nadie puede obligarlo [al ciudadano] a votar", lo que explica que tampoco se establezcan sanciones contra los no votantes.

A pesar de esta obligatoriedad, son muchos los países en los cuales su legislación electoral no establece sanciones contra los no votantes. Éste es el caso de México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Ciertamente, aquí hay incongruencia entre la obligatoriedad del voto y la falta de sanciones contra el no votante. De cualquier manera, queda como un tema por resolver empíricamente hasta qué punto esta falta de sanciones influye en el ausentismo y el abstencionismo de estos países, o en la participación en los países que sí especifican sanciones.

En los casos en que hay estas sanciones, las legislaciones difieren respecto al tipo de sanciones y la manera de aplicarlas. Lo usual es sancionar con multas en dinero, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y Venezuela; Nicaragua sanciona con arresto de seis a 12 meses, que es la pena más drástica; Argentina, además, inhabilita al no votante para ejercer funciones públicas durante tres años, si esa multa no ha sido pagada; El Salvador también lo inhabilita para los cargos públicos, y en Bolivia no puede realizar determinados trámites administrativos.

La cuestión consiste en la viabilidad y ejecución de esas sanciones, que quizá ayudan a explicar su ausencia en los países ya mencionados. Por lo que se sabe, en la mayor parte de los países donde estas sanciones existen normativamente, no son efectivas en los hechos.

Esta viabilidad es más dudosa en los países que tienen una población o un electorado rural muy significativo, con formas predominantes de vida comunitaria, lejos de las instituciones, a las cuales no recurren sino de manera excepcional. La solución argentina y de otros países de imponer multas, parece ser más efectiva, lo que implica el reconocimiento de la imposibilidad práctica de sancionar a los renuentes que no estén en posibilidad de ejercer cargos públicos.

Entre las sanciones pertinentes al tema también figuran las relacionadas con el voto doble o múltiple. Argentina y Brasil sancionan con uno a tres años de prisión; Colombia de uno a cuatro años; Guatemala, de tres meses a un año; Panamá de dos a tres años; Paraguay de seis meses a dos años, Perú con arresto; Bolivia, con 30 días; Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, igualmente sancionan con la prisión. Aquí la cuestión es saber hasta qué punto estas sanciones se cumplen y si lo hacen en todos sus términos. Lo que se sabe es que son muy pocos los casos, y las penas son reducidas en grado considerable respecto a las previstas.

En cuanto al secreto del voto, ya dijimos que figura en toda la legislación de América Latina, pero no en todas ellas se especifican las penas si el secreto es violado. Bolivia sanciona con tres a seis meses de privación de libertad (como en Uruguay), y con lo doble si se trata de un funcionario; Argentina sanciona con uno a 18 meses de prisión a los que violen el secreto del voto. Costa Rica prevé en estos casos el decomiso de la papeleta electoral y sanciones en dinero y penas de prisión. Perú castiga con prisión de un mes a un año; Paraguay tiene una de las legislaciones menos tolerantes con la violación del secreto del voto, pues fija una sanción de uno a cinco años de prisión y Brasil sanciona hasta con dos años para el infractor. En el mis-

mo sentido se orientan las legislaciones guatemalteca, hondureña y panameña. La legislación mexicana no contiene nada sobre el tema, lo mismo que la nicaragüense y la venezolana. En todo caso, parece ser que a falta de sanciones explícitas suele ser la mesa receptora la que de oficio puede decidir sobre las sanciones correspondientes. Por otro lado, las condiciones mismas del ejercicio del voto, como cuando se vota al aire libre, pueden facilitar la violación del secreto del voto.

A propósito del tema, en la legislación no siempre se hace la diferencia entre la violación del secreto del voto por el mismo votante y aquella que puede provenir del "exterior"; por lo tanto, las sanciones suelen tener esa ambigüedad. Panamá establece una misma sanción para los dos casos.

Finalmente, en toda la legislación latinoamericana se encuentran las garantías electorales y las correspondientes sanciones. Todas tienden a asegurar las mejores condiciones jurídicas y de hecho para que el votante ejerza su función democrática de votar y expresar sus preferencias, incluidas las facilidades el día del voto para liberar a los que tengan obligaciones de trabajo.

3. Conclusiones y recomendaciones

Lo primero que debe subrayarse en la legislación electoral de América Latina es la tendencia a cierta estandarización normativa sobre la votación, empezando por la existencia de un capítulo expreso sobre el tema en cada una de las legislaciones electorales.

Segundo, debe también destacarse que algunas legislaciones son más desarrolladas y puntuales que otras, sobre todo las de más reciente data, quizá con el propósito de no dejar al azar o al criterio de los jurados electorales aspectos importantes del acto del voto. Es el caso de países con poca experiencia electoral, como los de América Central. Allí donde no había o no hay aún experiencia electoral, convertida en hábito colectivo, quizá la única forma de asegurar confiabilidad y evitar arbitrariedades es regular hasta los detalles. Con ello la legislación se hace pesada, pero más segura. De cualquier manera, también debe subrayarse el hecho de que muchas legislaciones han sido elaboradas pensando en facilitar el voto del ciudadano y no simplemente en regularlo.

Tercero, el secreto del voto es un principio que está en toda la legislación electoral de América Latina y también prevé, en algunos casos con más detalle que en otros, facilitar las condiciones de infraestructura para

garantizar que el voto sea secreto en realidad, incluyendo sanciones para los que violen este carácter secreto. Sin embargo, se ha observado en los hechos que este principio jurídico no siempre es asumido por el elector. Muchas veces el voto es de grupo (familia, amistades, etc.), con el cual el elector decide y emite su voto, facilitado por las condiciones contextuales (voto en espacios públicos no cerrados, etc.). Por otra parte, el voto secreto individual suele entrar en colisión con prácticas comunitarias "holistas", tan presentes en las culturas andinas y en los países con "minorías" culturales con fuerte identidad. Aquí también la práctica reiterada y programas de educación ciudadana podrían facilitar la aceptación del principio del voto secreto.

Es recomendable establecer en la legislación la obligatoriedad de organizar oficinas de información electoral que funcionen permanentemente, y no sólo para la coyuntura electoral. Asimismo, aunque en los hechos eso ocurre, parece útil incluir normativamente entre las tareas de los miembros de las mesas la de explicar la forma en que debe votarse, sobre todo allí donde se vota con varias papeletas y para distintos niveles de representación. Además, es aconsejable proporcionar información gráfica para el día de las elecciones, sobre todo en distritos electorales de votación popular o rural o de ambas. En general, vale la pena evitar complicar el voto o, si no es posible, diseñar programas especiales de información a los sectores desfavorecidos. Finalmente, a más largo plazo, sería recomendable reforzar los programas y las campañas de educación cívica y ciudadana en ejecución en muchos países, que acelere la emergencia y consolidación de una cultura política democrática y convierta en sentido común las prácticas electorales. A este respecto es pertinente subrayar la importancia del voto simulado para los niños, como en Costa Rica y otros países, o la explicación gráfica destinada a las mujeres por ONG, como en Bolivia, o el hecho de que las instituciones no políticas, como las escuelas, realicen sus elecciones internas siguiendo el modelo electoral del país.

4. La votación de los analfabetos

4.1. Definición y presentación

Aquí trataremos la relación entre la votación y la situación particular de los analfabetos. Por analfabetos entenderemos simplemente individuos o per-

sonas que no saben leer o escribir. Lo primero que puede verificarse —y hace que valga la pena ocuparse de los analfabetos— es el aún alto promedio de analfabetismo en América Latina en comparación con los países industrializados. Sin embargo, este promedio esconde situaciones distintas y contrapuestas, que estimados al año 2000, van desde 2.4% de analfabetos en Uruguay, o 3.2% en Argentina, a 33.5% en Nicaragua o 31.5% en Guatemala.[6] Los demás países estan situados en algún lugar de la escala, con un agrupamiento hacia los dos polos. Hay que tener en cuenta que los datos oficiales subestiman la realidad del analfabetismo y el número efectivo de analfabetos. Éste es el caso de Brasil, cuyo porcentaje de analfabetos sería el doble de lo admitido oficialmente. Pero no sólo eso. Ya dijimos que los datos sobre la alfabetización no dan cuenta de otro fenómeno no cuantificado: la existencia de analfabetos funcionales.

Sin embargo, desde el punto de vista legal dejar fuera a estos analfabetos implicaría, como antes, no sólo tensiones, sino ser fuente de deslegitimación del sistema político. A pesar de que las elecciones de América Latina llegaron muy pronto y se vota desde el siglo pasado, el reconocimiento del voto de los analfabetos no fue una tarea fácil. En Bolivia hubo necesidad de una revolución para que ese reconocimiento se produjera. En Brasil, el Código Electoral de 1965 excluía a los analfabetos del derecho al voto activo y pasivo; la Constitución de 1988 les otorga el voto facultativo, es decir, para ellos no vale la obligatoriedad del voto. Con todo, ahora, la generalidad de los países de América Latina reconoce el derecho al voto de los analfabetos. Éste es el principio jurídico, pero el reconocimiento del derecho al voto de los analfabetos suele implicar otros problemas, tanto legales como prácticos referidos a las condiciones en que se ejercitan esos derechos. Más aún, en muchos países de América Latina que son multiétnicos y multiculturales, el analfabetismo concierne en particular a estos grupos originarios.

4.2. La legislación electoral sobre los analfabetos

1) La legislación constitucional. En cuanto a la situación jurídica en el ámbito constitucional, en general no se hace referencia explícita ni implícita a los analfabetos. Este "vacío" se puede interpretar como un revelador po-

[6] Población analfabeta de 15 años de edad y más, calculada sobre proyecciones hechas por la UNESCO y revisadas en 2002. Véase el *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

sitivo de la universalidad del voto, y que por lo tanto ha dejado de ser un grupo discriminado por razones de "instrucción". También la generalidad constitucional define la condición de ciudadano por la facultad de elegir y ser elegido.

Sin embargo, algunas cuantas constituciones sí hacen referencia a los analfabetos y de manera, diríamos, negativa. Así, la Constitución de Brasil, como ya dijimos, por un lado determina que el voto para los analfabetos no es obligatorio sino facultativo, y por otro, que no son elegibles.

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1999 anuló el requisito de la Constitución de 1961 que especificaba que para ser elegibles y desempeñar funciones públicas, había que saber leer y escribir, herencia de un pasado no muy democrático. La de Chile de 1980, aunque define la ciudadanía en los términos ya mencionados, también introduce un sesgo discriminatorio al establecer como requisito para ser diputado haber cursado enseñanza media o su equivalente. Éste es el caso, también, de El Salvador, donde para ser diputado se exige gozar de notoria honradez e instrucción, aunque deja sin aclarar lo que debe entenderse por tales cualidades. Por su parte, Ecuador se une a Brasil al establecer que el voto de los analfabetos es optativo, pero otorgándoles el derecho de ser electores y elegidos.

2) La legislación ordinaria. Los textos constitucionales normalmente remiten la especificación de la norma general a leyes y reglamentos especiales. Esto es lo que ocurre con el tema que estamos tratando. Sea que se trate de leyes electorales o de códigos electorales, éstos suelen empezar transcribiendo el texto constitucional para luego darle un mayor desarrollo en puntos más específicos. Según los textos legales hagan o no referencia a los analfabetos, y en que grado lo hagan en principio, diferenciamos tres o, mejor, cuatro grupos de países.

En el primer grupo de países, la referencia a los analfabetos está vinculada con la posibilidad de ser elegidos, puesto que toda la legislación les reconoce el derecho al voto. Así, la legislación de Venezuela, donde si bien la ley electoral posterior al texto constitucional elimina la referencia explícita al requisito de saber leer y escribir para desempeñar funciones públicas, remite, sin embargo, a la Constitución cuando trata de las condiciones de elegibilidad. A su vez, el Código Electoral de Brasil, anterior a la Constitución de 1988 y aprobado por un gobierno militar (1965), determina que los analfabetos no pueden ser electores, mientras que la Constitución de 1988 sólo excluye la posibilidad de que sean elegidos, como ya vimos. En esta ca-

tegoría está también El Salvador, cuyo Código Electoral fija el requisito de saber leer y escribir para ser miembro de los concejos municipales. Ecuador se refiere a los analfabetos como electores, y determina que a ellos no les alcanza la obligatoriedad del voto puesto que es facultativo.

Hay un segundo grupo de países donde se menciona también negativamente a los analfabetos, pero ya no en su condición de elegibles, sino de funcionarios electorales. Es el caso de Costa Rica, Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay, donde los analfabetos no pueden ser miembros de las mesas receptoras de votos, pero pueden ser elegibles —y he aquí cierta paradoja— para cargos permanentes y de mayor responsabilidad, como representantes nacionales. Bolivia exige que de los cinco miembros de la mesa, por lo menos tres deben saber leer y escribir. Chile extiende esta prohibición a las juntas inscriptoras al exigir que sus miembros hayan aprobado la enseñanza básica o su equivalente.

El tercer grupo lo formarían México y Perú, donde se prevé una acción positiva para ellos. México autoriza que los analfabetos puedan ser asistidos por una persona de su confianza en el ejercicio del voto en la medida en que, además de marcar su voto en la boleta, tienen también la opción de anotar el nombre de un candidato no registrado. Perú es el único país cuya legislación prevé el establecimiento de mesas electorales para analfabetos con el fin de facilitarles el voto y están exentos de las sanciones si no votan.

Los demás países, que forman el cuarto grupo, simplemente no establecen nada sobre analfabetos, entendiéndose en forma positiva que no deberían tener ningún impedimento legal en su condición de electores o elegibles. En general, la condición de analfabetos es registrada en las listas, libros o padrones municipales, normalmente con fines estadísticos.

3) La realidad de las disposicioines legales y problemas de hecho. Quizás el problema mayor de la legislación electoral es que uniforma o trata como iguales a poblaciones que son enormemente desiguales en términos de disposición de recursos para ejercer el derecho al voto. O dicho de otra manera, la cuestión no es poner en duda la universalidad de los principios de derecho electoral, que representa una conquista jurídica respecto a las sociedades estamentarias. El problema es que en los hechos existen grupos que tienen más dificultades que otros para ejercer estos derechos. De algún modo, la mayor parte de la legislación electoral ha intentado compensar estas desventajas con disposiciones excepcionales como las que se refieren, por ejemplo, a los discapacitados (véase el cap. XI).

Pero existen grupos demográficamente muy importantes que encuentran dificultades prácticas en ejercer los derechos que las leyes les reconocen. Entre éstos están los analfabetos que, como hemos visto, en muchos países llegan al tercio de la población. Estos grupos se enfrentan a dificultades para ejercer sus derechos, que podemos resumir en los siguentes puntos, algunos de los cuales fueron ya mencionados en las conclusiones de la primera parte.

En primer lugar, hay que considerar las dificultades para contar con los documentos de identidad que les permitan inscribirse en los registros cívicos y formar parte del padrón electoral. A veces, y de manera significativa, ni siquiera están inscritos en el registro civil y figuran como indocumentados absolutos. Casi siempre estos grupos de analfabetos son al mismo tiempo económicamente pobres y, por ello mismo, no cuentan con recursos financieros para pagar los trámites para obtener el documento de identidad. Además son grupos que tampoco sienten la necesidad de tener ese documento de identidad, puesto que buena parte de ellos constituye lo que se ha dado en llamar "los excluidos". A este respecto tres paises han puesto en práctica tres modos de encarar este delicado problema de documentación: Bolivia ejecutó un programa de cedulación gratuita de varios años para los indocumentados del área rural; Colombia cedula de manera permanente y gratuita, y Paraguay les ha extendido los documentos de identidad.

En segundo lugar, las distancias en el medio rural entre el domicilio de los votantes y las oficinas de inscripción y los recintos de voto son otro factor que actúa de manera negativa sobre el potencial elector. Los analfabetos forman parte de los grupos sociales a los que menos llega la información o que disponen de menos información sobre el ejercicio del voto; las campañas de televisión y de prensa no suelen tener los efectos esperados en el mundo rural, que vive ahora de los medios auditivos.

Los medios y las formas de voto pueden tener, y quizá en los hechos tienen, efectos disuasivos en la participación de estos sectores sociales en proporción con su grado de complicación; peor aún si se encuentran poco alentados para votar. Tendencialmente un buen porcentaje de votos blancos, nulos y de abstención podrían ser resultado de este hecho. Asimismo, el principio de la obligatoriedad podría no tener el mismo sentido que el que tiene para los grupos con grados de escolaridad más elevados. Muchas sanciones establecidas para los renuentes al voto pueden ser de difícil aplicación en estos sectores que forman parte de la "informalidad" y, por lo tanto, no están sujetos a verificación posterior en trámites administrativos

en los cuales se requiera durante cierto tiempo presentar la constancia del voto.

Es claro que tampoco los principios invocados por la Constitución y las leyes para legitimar el voto tienen sentido del "deber" movilizador, sobre todo cuando estos mismos sectores se entrelazan con grupos étnicos diferenciados, con lógicas de percepción y de acción distintas a las de la legislación. Éste también es el caso del principio del voto individual y secreto, que no compagina fácilmente con el principio holista y público en las deliberaciones comunitarias, como ya fue señalado.

5. Conclusiones y recomendaciones

Una primera recomendación, sobre todo para los países con significativo porcentaje de analfabetos, es hacer viable programas de cedulación masiva y gratuita, o por lo menos disminuir significativamente sus costos.

Segunda: aunque muchas de las dificultades señaladas sólo podrían ser resueltas a largo plazo, cuando se difunda en cada país una cultura democrática compartida y las elecciones constituyan un hábito en la población, disposiciones legales y administrativas pueden contribuir a ese proceso, hacerlo menos largo, neutralizando los efectos negativos que señalamos más arriba. Para ello es conveniente que por lo menos los organismos electorales reconozcan la realidad de la existencia de esos grupos desfavorecidos, demográficamente importantes, de tal modo que diseñen políticas de información y estímulo dirigidas a ellos con el fin de disminuir sus desventajas y ponerlos en condiciones equivalentes a los otros sectores de la población.

Lo anterior implica desarrollar campañas de estímulo, como lo hacen varios países en América Latina con el apoyo de Capel u otras instituciones equivalentes, que incluyen la participación de medios no formales de comunicación y de instituciones como la Iglesia, organizaciones no gubernamentales, jóvenes, vecinos, que suelen tener contacto más inmediato y permanente con estos grupos desfavorecidos. En el caso de Bolivia los sacerdotes aprovechan las misas dominicales para alentar desde el púlpito la participación electoral. En otros países de América Central se registran experiencias parecidas.

Tercera: teniendo en cuenta el número de países que excluyen a los analfabetos de la posibilidad de formar parte de las mesas receptoras de vo-

tos, la experiencia boliviana puede ser muy útil al permitir que sea posible admitir en minoría a los analfabetos. Las desventajas iniciales se compensan con los otros miembros alfabetizados; además se gana en experiencia y en integración política particularmente importante en países con significativo porcentaje de analfabetismo.

Las sanciones que la legislación electoral establece para los no participantes, no suele tener ningún efecto, o por lo menos es muy escaso en estos sectores desfavorecidos, que viven en la periferia del sistema político y no aspiran a ningún cargo público ni hacen trámites administrativos en los cuales se les exija la presentación de la constancia de voto.

En fin, en un momento en el que el sistema democrático muestra algunos signos de fatiga en América Latina y los marcos normativos se han puesto a prueba en años de experiencia continua, las reformas electorales correctivas deben tomar en cuenta la realidad y diversidad de la población, de tal modo que el sistema político sea más integrativo en una sociedad más participativa.

XXXVIII. EL VOTO ELECTRÓNICO

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA*

1. INTRODUCCIÓN

La sociedad de la información (la sociedad en red o la sociedad del conocimiento) y sus expresiones en la penetración de las tecnologías de la información de las comunicaciones han supuesto un importante incremento de la posibilidad de la participación política, para dar lugar a lo que algunos denominan "la democracia electrónica". Cierto es también que acompañado de esto, el papel de la información y, el conocimiento (factor de producción, recurso no escaso, ventaja competitiva, poder más democrático) y la *globalización* (a veces nombrada como *glocalización* para resaltar sus aspectos global y local y su dialéctica), han creado una nueva brecha: la digital, por lo que además de las brechas ya conocidas entre ricos y pobres, norte y sur, ahora hay que considerar a los que tienen acceso y los que no lo tienen.

Tras el impacto de las tecnologías de la información en la actividad económica (*e-commerce, e-business, intranet, extranet,* etc.), sobreviene el impacto en la actividad del gobierno (*e-government*), tanto en la administración pública (*Open Administration*) como en la participación democrática de la ciudadanía (*e-democracy*), que incluye a su vez nuevas posibilidades de expresión ciudadana, admitiendo la diversidad de opiniones (internet, correo electrónico, foros, teleconferencia, comunidades virtuales) y, propiamente, la expresión de la voluntad popular a través del voto (*e-voting*). Por lo tanto, el voto electrónico se enmarca dentro de un proceso mayor de modernización del Estado y perfeccionamiento de la democracia.

Por su lado, en las democracias con baja institucionalidad, la ciudadanía exige que la organización de los procesos electorales deba ser limpia,

* Este artículo contó con los comentarios y observaciones de Giancarlo Cappello, Roberto Montenegro, Raúl Murga, Napoleón Posada y Jorge Yrivarren. A todos ellos, mi agradecimiento.

transparente, y sus resultados, incuestionables. Por ello los países de la región se han visto obligados a replantear estrategias para mantener y, en lo posible, superar sus propios desempeños en la organización de dichos procesos.

Asimismo, en las últimas dos décadas se ha reducido significativamente el volumen de electores y ha habido un aumento en la frecuencia de los procesos electorales; nuevas autoridades y cargos públicos son sometidos al veredicto de las mayorías, hay nuevos mecanismos de iniciativa y control ciudadano, así como una legislación que permite un mayor y mejor control de parte de candidatos y partidos sobre el proceso electoral y una ciudadanía que exige que los resultados se entreguen de manera rápida y oportuna.

La exigencia de producir transparencia, seguridad y disminución de los costos de los procesos electorales ha encontrado en la utilización de la tecnología un método que permite mejorar la realización de dichos procesos.

2. Definiciones

Las elecciones tienen un gran componente de procesos administrativos. En consecuencia, toda administración —en este caso la administración electoral— busca modernizar sus procesos a través de la automatización de sus distintas etapas, como la captura de información, la consulta de archivos, los cálculos y la emisión de informes (Chang, 1998: 14).

Es necesario precisar que, en sentido estricto, el término *automatización de los procesos electorales* hace referencia a la aplicación de tecnología de procesamiento automático de datos —en sustitución del manual— con el propósito de garantizar la transparencia de las elecciones y acelerar aquellos procesos en que se manejan grandes volúmenes de datos (Guzmán, 2001).

Por otro lado, un *sistema de votación*, según los estándares de la Federal Election Commission (FEC), es una combinación de equipos mecánicos, electromecánicos o electrónicos, que incluye el *software* requerido para programar, controlar y sustentar el equipo que se usa para definir las papeletas de votación, para recibir y contar votos, para reportar y mostrar resultados de la elección y mantener y producir información de auditoría. Un sistema de votación también incluye la transmisión de resultados sobre redes de telecomunicación.

Finalmente, se entenderá como *voto electrónico* aquel que se ejecuta sirviéndose de algún dispositivo electrónico y que se realiza en forma automática en una urna electrónica o en una PC (*personal computer* o computadora personal). En una terminal se presentan todas las opciones en competencia (partidos políticos o candidaturas), permitiendo la selección inmediata. De la misma manera, el conteo de votos es inmediato, posibilitando el escrutinio y entrega de resultados en corto tiempo.

A lo largo de un proceso electoral el organismo encargado desarrolla una serie de actividades que exige el manejo de un considerable volumen de datos, entre los que se encuentran: el padrón electoral, la planificación electoral, la geografía electoral, la inscripción de candidaturas, la selección de los miembros de la mesa, la impresión de material electoral, la votación, el escrutinio, la digitalización de actas de resultados, la entrega de resultados electorales, la publicación de éstos en una página *web*, la entrega de credenciales de autoridades electas, el seguimiento de trámites administrativos y judiciales, el control y supervisión de los gastos de campaña y las estadísticas electorales.

El proceso de automatización de los procesos electorales ha incursionado progresivamente en varias de las actividades señaladas, que son previas a la elección, ocurren ese día y en los posteriores a ella, siendo el más delicado aquel que se circunscribe al propio acto de votar.

El voto electrónico produce un impacto significativo en los materiales, actividades y procedimientos electorales: elimina las boletas de votación, el padrón de electores impreso, el acta electoral (y las copias), la urna o ánfora electoral, reduce las mesas de votación, los locales de votación, los miembros de la mesa, elimina los votos por error, el llamado "error material", disminuye el tiempo de entrega de los resultados, elimina el resultado provisional, reduce el personal eventual contratado para un proceso electoral y ahorra en el presupuesto público en el mediano plazo.

Asimismo, el voto electrónico supone un cambio profundo en los hábitos de los ciudadanos. En principio, desaparece el concepto de "mesa de sufragio" y es remplazado por un ambiente que, hasta físicamente, es distinto: el "módulo de votación" (que agrupa varias mesas de votación manual y multiplica el número de votantes por cada cabina de votación). El elector, al ingresar al aula o ambiente de votación, ya no encontrará las acostumbradas mesas con su ánfora, la tinta indeleble, el tampón, las actas-padrón con la lista de votantes y una variedad de otros formatos en papel. En lugar de ello encontrará una PC con teclado, ratón (*mouse*) o pantallas sensibles al

tacto (*touch screen*). Y en lugar de los miembros de la mesa, encontrará operadores frente a una computadora que "identificará" al elector.

El padrón electoral es remplazado por el casi imperceptible escaneo del código de barras del documento de identidad por una pistola lectora. El elector ya no firmará nada, ni colocará la huella digital, ni se manchará el dedo en la tinta indeleble. La cédula de sufragio y el ánfora son remplazadas por una pantalla sensible, un *mouse* o el teclado de una computadora. Ya no habrá necesidad de marcar opciones en un papel, ni siquiera de llenar gran cantidad de actas.

La utilización de la tecnología informática en el sufragio y conteo de los votos permite la eliminación de los votos por error, es decir, de los votos nulos y viciados, reduce la posibilidad de fraude en las mesas de votación, permite la disminución significativa del tiempo de entrega de los resultados, elimina la demora y posibles errores materiales en el escrutinio. En la gran mayoría de los casos reduce la cantidad de mesas de votación y de miembros de la mesa.

3. Sistemas de votación electrónica

En el proceso de automatización de los procesos electorales, el voto electrónico significa el pase de los sistemas de votación basados en papel a aquellos sistemas electrónicos de votación (*Electronic Voting System*).

3.1. Sistema de votación basado en papel

En un sistema de votación basado en papel (tarjetas perforadas o *punch-card*, tarjetas sensibles a marcas o *marksense*), los votos se registran, se escrutan y se produce el resultado. Un sistema con tarjetas perforadas permite al votante grabar sus votos mediante agujeros en tarjetas especialmente diseñadas. Un sistema sensible a marcas permite al votante registrar su voto haciendo marcas directamente sobre la papeleta de votación. Adicionalmente, los sistemas basados en papel pueden registrar el voto del elector sobre el papel o tarjeta usando algún dispositivo electrónico, pero estos dispositivos no registran, ni guardan ni computan los votos hechos por el elector. Casi siempre, cuando se utiliza este sistema de votación, hay lugares definidos adonde el elector se dirige para llevar a cabo el proceso.

3.2. Sistema de votación de registro electrónico directo (Direct Record Electronic System-DRE)

Este sistema de votación presencial tiene la característica de ser proporcionado por máquinas especialmente fabricadas para la votación y no se encuentran conectadas con otras máquinas (plataforma cerrada). Éstas pueden ser máquinas dedicadas que presentan todas las opciones y elecciones simultáneas o máquinas dedicadas con teclado numérico. En el primer caso, el elector pulsa una tecla sobre las opciones en competencia; en el otro, el elector debe conocer, previamente, los códigos numéricos de cada candidato. En un Sistema de votación de registro directo electrónico (DRE), los votos son registrados mediante un panel de votación que tiene componentes mecánicos o electroópticos, que puede ser activado por el elector, y que luego procesa los datos por medio de un programa de computadora, encargado de grabar los datos de la votación y las imágenes de las papeletas de votación en componentes de memoria. Más adelante se produce la tabulación o cómputo de los datos almacenados en un componente de memoria removible y una copia impresa. El sistema también puede proveer una forma para transmitir las votaciones de manera individual cada vez que un elector vota, o el resultado total de la votación a un centro de consolidación desde donde se emitirán reportes de resultados de las circunscripciones que participan en el proceso. Con este sistema, el manejo del voto únicamente lo realiza el elector, no se requieren boletas o papeletas electorales, el proceso de escrutinio es inmediato y sus resultados son de alta precisión y celeridad. Sin embargo, este sistema necesita una máquina por mesa de electores, un programa intenso de información y educación electoral y el sistema de respaldo e infraestructura puede ser costoso. Como son máquinas especiales, sus costos son menores que el de otros sistemas, pero no se pueden utilizar en otras actividades que no sean las electorales.

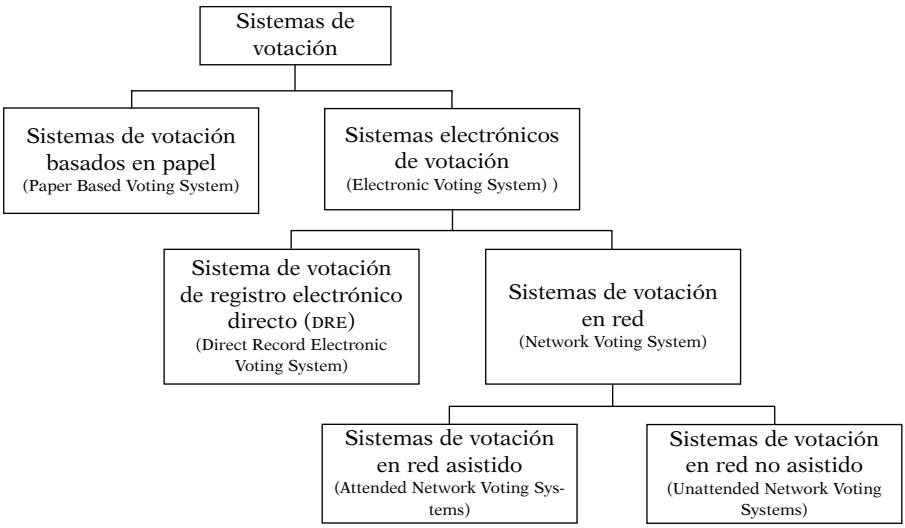
3.3. Sistema de votación en red (Network Voting System)

En un sistema de votación en red, alguna o toda la *data* del proceso electoral es transmitida por una red de comunicaciones que no está ni física ni lógicamente utilizada sólo por los datos de la elección. Es decir, la red es generalmente una red pública (como por ejemplo internet) o privada (como una red de cajeros automáticos). La FEC (Federal Election Commission),

dentro de sus estándares, considera el sistema de votación en red de registro electrónico directo (*Public Network Direct Record Electronic Voting System*) como un sistema de registro electrónico directo, pero con capacidad para transmitir los resultados de la votación, ya sea en línea, en lotes o al final de la jornada electoral. Puede ser según las siguientes opciones:

1) Sistema de votación en red asistido (*Attended Network Voting System*). Es aquel sistema de votación presencial que interconecta varias computadoras y proporciona soporte para el voto y el escrutinio. En este caso, el elector tiene que asistir al centro de votación previamente determinado, se identifica directamente ante el administrador, se le asigna una computadora y vota en ella. Este sistema se establece a través de una PC o una computadora portátil (*lap-top*), sea con pantalla sensible al tacto (*touch screen)*, ratón (*mouse*) o teclado. En ese mismo orden, resultan también más amigables para el elector. En este sistema, se requiere una máquina administradora y varias terminales, un programa intenso de información y educación electoral y un sistema de respaldo e infraestructura que puede ser costoso. Como son máquinas convencionales, sus costos son mayores que el sistema anterior, pero se pueden utilizar en otras actividades no electorales.

2) Sistema de votación en red no asistido (*Unattended Network Voting System*). Es un sistema de votación no presencial que se sirve de la plataforma de internet, la red de redes. Es un sistema no asistido, pues el elector no tiene que desplazarse a un lugar de votación, sino que puede realizarlo desde cualquier lugar que tenga posibilidad de acceso a internet. Se argumenta que los sistemas de voto desde casa, a través de internet, eliminarían los gastos asociados a la instalación y administración de sitios de votación en zonas remotas, que pueden facilitar a los electores que cuentan con computadora la emisión del voto desde su casa o centro de trabajo y que pueden eliminar la necesidad de separar los sistemas de voto en ausencia. La tecnología para encriptar información puede utilizarse para asegurar que la emisión del voto a través de internet resulte segura y privada. Sin embargo, los sistemas de voto desde casa a través de internet generan muchas preocupaciones asociadas a los sistemas de voto en ausencia y por correo, incluyendo aquellas que se relacionan con el hecho de que la población se vea influida o forzada a votar de determinada manera o con la posibilidad de que las personas vendan su derecho al voto. Adicionalmente, aunque las computadoras personales con acceso a internet están en todos lados, sería



necesario que se instalaran sitios en los que puedan votar quienes no tengan acceso a internet o no sepan cómo utilizar una computadora (Martínez, 2000; Tornadijo, 2003.)

En algunos casos suele incluir dos opciones que no corresponden estrictamente al llamado voto electrónico. En algunos estados de Estados Unidos, el voto no se efectúa en una urna, sino a través de un mecanismo similar a una máquina tragamonedas: el votante, una vez autentificado y autorizado su voto, accede a una cabina en la que, en dicha máquina, selecciona el voto deseado y lo emite. El recuento es automático y al finalizar la jornada electoral se obtienen directamente los resultados (Martínez Castaño, 2000). Sin embargo, la votación no se realiza a través de un dispositivo electrónico, sino mecánico.

Un segundo caso es el que hace referencia al voto convencional que se introduce en una máquina que cuenta votos o de lectura óptica. Las máquinas de escrutinio eliminan la subjetividad implícita en la evaluación de la validez del voto y puede asegurar un escrutinio imparcial, pero las máquinas no definen la intención de un elector que haya hecho una marca extra en el papel o que no haya marcado el lugar correcto que la máquina lee. Esto puede invalidar un voto válido y generar un motivo de conflicto de integridad. Los electores necesitan estar conscientes de cómo usar y marcar correctamente una papeleta leída por máquina, y esto puede hacerse median-

te un programa de educación electoral, con mayor razón en países donde los jóvenes ingresan en proporciones altas al cuerpo electoral. Estas máquinas también eliminan muchos de los errores humanos, así como las oportunidades de manipular el proceso y la consolidación de resultados. Sin embargo, se trata de una máquina escrutadora, más no de un voto electrónico. Todo esto lleva a examinar la factibilidad de estas propuestas desde distintos puntos de vista.

4. El proceso de tecnificación

En América Latina tanto los electores como las organizaciones políticas exigen de los organismos electorales tres puntos que cada vez se tornan más rigurosos: eficiencia en el servicio de votación; confianza en las entidades electorales, exentas de velos, atmósferas turbias y cualquier indicio que pueda delatar fraude o manipulación, y resultados inmediatos.

Pero al mismo tiempo, los recursos de los que disponen los estados para estos fines son bastante limitados. Constantemente se está haciendo mención a la necesidad de reducir los costos de los procesos electorales, lo que obliga a los organismos encargados a plantear soluciones que incluyen sistemas eficientes, amigables y de bajo costo.

La preocupación, sin embargo, no es sólo en los países de baja institucionalidad. Por ejemplo, luego del discutido proceso electoral de las elecciones presidenciales del año 2000, en Florida, Estados Unidos, el gobernador del estado nombró un grupo de trabajo (*Task Force*) para establecer estándares en el uso de tecnología en los procesos electorales. Este grupo partió de lo que consideraron principios básicos electorales, los que recogemos hoy para orientar cualquier proceso que busque aplicar la tecnología informática a los procesos electorales. Los principios electorales duraderos (Tirado, 2002):

1) Las elecciones son, básicamente y ante todo, actos individuales de millones de personas: ciudadanos registrados para votar, candidatos que se ofrecen ellos y sus plataformas a juicio público, funcionarios electorales que trabajan largos días en sus precintos y colegios de votación, y oficiales electorales que supervisan el proceso. Personas honestas, responsables e inteligentes que harán todo su esfuerzo para que los sistemas tecnológicos funcionen correctamente.

2) La votación debe ser un proceso sencillo, conveniente y amigable que aliente a cada ciudadano responsable a expresar sus preferencias.

3) Los sistemas de votación deben ser designados para determinar la intención del elector, hasta el punto que sea humanamente posible.

4) Los métodos de votación para elecciones generales y especiales deben cumplir con estándares uniformes que garanticen un proceso justo, confiabilidad y la protección del derecho al voto.

5) Las elecciones deben alcanzar dos metas principales: certeza (que todos los votos sean contados correctamente) y finalidad (terminar con el proceso de elecciones para que pueda comenzar el gobierno).

6) Mientras el proceso de votación debe ser *privado* e individual, el proceso de escrutinio de resultados debe ser *público*, abierto, transparente, y fácilmente documentado para así garantizar la confianza del público y los resultados.

La tecnología informática al servicio de las elecciones debe mantener estos principios para obtener legitimidad. Una de las soluciones informáticas ha sido la implementación del voto electrónico, automatizando el sufragio. Cabe aclarar que lo que hace óptimo (eficiente, eficaz, efectivo, limpio transparente y de calidad) un proceso electoral no sólo es el uso y aplicación de la tecnología informática (voto electrónico en particular), sino del conjunto complejo de procedimientos.

Plantearse el problema, discutir, probar y aplicar el sistema de voto electrónico ha sido el camino recorrido por una serie de países que respondieron a las exigencias de la complejidad de los sistemas electorales y a la necesidad de obtener resultados rápidos y confiables.

4.1. Las dificultades

El uso electoral de la tecnología debe ser sensible a la disposición de los interesados para asimilarla. En algunos casos, la gente suele esperar más de lo que puede ofrecer de manera realista. En otros, la gente puede desconfiar, sospechar o estar mal preparados para adoptarla. Éste es el caso de los países del norte de Europa, donde la población está principalmente conformada por personas mayores y es reacia a contar con el apoyo de las máquinas. Ahora bien, esto tiene que ver también con las prácticas de votación, distintos en cada país. Por ejemplo, en aquellos donde se pue-

de emitir el voto por correo, esta resistencia es menor, porque ellos no tendrán que enfrentar los aparatos, pues el proceso de escrutinio está tecnificado, no así el de votación.

Normalmente, los países con poblaciones más jóvenes, como es el caso de América Latina, son más entusiastas y las desconfianzas desaparecen ante las expectativas de una mayoría joven, familiarizada con el trabajo con nuevos artificios tecnológicos.

Por otro lado, inicialmente los mecanismos de votación electrónica pueden aparecer como perjudiciales para las poblaciones analfabetas o vernáculo-parlantes, sin embargo, todo indica que la enorme capacidad visual que ofrecen estas opciones de votación pueden facilitar los consiguientes procesos de capacitación.

Las expectativas poco realistas pueden traducirse en la adopción de tecnología que no sea capaz de satisfacer las funciones esperadas. Esto ocurrirá si la tecnología seleccionada no es la apropiada para las tareas requeridas o si no se cuenta con mecanismos de apoyo para darle mantenimiento una vez instalada.

La falta de confianza o la sospecha provocan demoras en su implantación o frenan un proyecto. Cuando los interesados están mal equipados para adoptarla, quizá por la falta de personal capacitado o problemas de infraestructura, la tecnología fácilmente queda por debajo de las expectativas.

Un temor común es que la adopción de nueva tecnología signifique pérdida de empleos. Por supuesto, esto es cierto en algunas ocasiones y es un problema que debe ser reconocido y atendido por la autoridad electoral mediante negociaciones con el personal que resultará afectado.

También hay oposición política a la innovación o al cambio. Por su naturaleza, las elecciones son políticamente sensibles, por lo que es posible que la implantación de nuevas tecnologías tenga un impacto político. Por ejemplo, la introducción del voto electrónico cambia la demografía de una población votante al permitir mayor acceso para votar.

En ambientes políticos maduros, con gran estabilidad en sus procesos electorales, pueden ser más renuentes al cambio con base en la satisfacción del sistema con que cuentan o porque no consideran conveniente ninguna actividad distinta. En este caso, la necesidad de cambiar deberá estar persuasivamente presentada, y los involucrados requerirán estar convencidos de los beneficios que surgirán de la adopción de una nueva tecnología.

Un tema crucial es el elector, cuya preparación cultural y escolaridad varia. En muchos casos se señala que si ya es difícil para muchos electores

entender cómo votar en el sistema manual, los problemas que surgirían al tentar una votación electrónica resultarán desbordantes. Pero también es cierto que, en los últimos años, sectores más crecientes de la población han tenido acceso a los sistemas de cajeros automáticos, han tenido que tomar turno electrónico para pagar servicios públicos en oficinas y que los jóvenes pasan horas en cabinas de internet o han tenido contacto con algún tipo de juego electrónico. En muchos países los cheques para el pago de salarios o por beneficios sociales ya no son enviados por correo, por el contrario, son depositados directamente en las cuentas bancarias de los usuarios y los retiros se efectúan mediante tarjetas bancarias en las máquinas ATM (*automated teller machine*). El uso de tales máquinas ha sentado las bases para atemperar nuestra sociedad al uso de artefactos electrónicos. Quizá por haber transcurrido el cambio tan rápido, no se asimila con la misma velocidad pensar en máquinas de votación.

Por otro lado, el elector en América Latina ha tenido que enfrentar en los últimos años una frecuencia electoral como nunca antes en la historia, que lo ha dotado de experiencia vital para enfrentar los cambios y asimilarlos. No existe periodo histórico con mayor convocatoria a las urnas que en los últimos 25 años. La creación de nuevas autoridades y su posibilidad de revocatoria ha creado un escenario respecto al que han comenzado a implantarse distintos conceptos de votación electrónica, y se han desarrollado y experimentado sistemas que más tarde se aplicarán en elecciones generales.

4.2. Voto electrónico: confiabilidad y fiabilidad

El voto electrónico genera preocupaciones que se pueden resumir en las siguientes:

- Una muy frecuente es cómo garantizar que, una vez hecha la elección, nadie conozca, excepto el elector, el objeto de la misma.
- Segunda: quién y cómo garantiza que ninguna persona no autorizada, ya sean *hackers* maliciosos o administradores corruptos, modifiquen el contenido del voto.
- Tercera: qué pasa si en pleno proceso electoral se produce un corte del fluido eléctrico o si el *software* de votación se infecta con un virus informático.

- Cuarta: cómo comprobar que los votos se han sumado realmente con el resto (Tornadijo, 2003).

Todo proceso electoral debe mostrar un sistema confiable y fiable. Es decir, que no permita la trampa, que funcione hasta en condiciones adversas y otorgue seguridad. En la votación manual estos elementos se dan con la presencia de varios miembros de mesa de votación, la fiscalización de personeros de los partidos políticos, la imposibilidad de volver a votar, pues ya fue consignado su nombre en la lista de electores, la existencia de la urna y cabina que garantizan el voto secreto, el conteo público de votos, la existencia de varias actas que van a destinos distintos, así como las copias para los partidos políticos, la digitación de resultados en forma duplicada, la supervisión permanente (*on line*) de la introducción de resultados de actas y la separación del programa de cómputo de votos del de entrega de resultados.

El voto electrónico debe otorgar garantías que se resumen en:

- Un sistema confiable en el secreto del voto, que incluye varios aspectos: secreto en las comunicaciones, en la contabilidad y en la información de datos parciales.
- Un sistema seguro medido en la protección del sistema frente a ataques externos, la protección ante caídas o fallos en el *software* o en el equipo y la protección frente a la indebida manipulación por parte del administrador.
- Un sistema verificable que supone el acceso al código fuente del sistema de voto, el acceso a los registros de funcionamiento, la obtención de certificados de autenticidad por parte de terceros y la existencia de procedimientos de *log* que permitan resolver dudas e impugnaciones, manteniendo el carácter secreto del voto.[1]

[1] Por ejemplo, en Maryland, Diebold Election Systems se enfrenta a la realización de una auditoría independiente respecto al *software* utilizado en sus máquinas de votación con pantalla sensible al contacto. El gobernador de Maryland, Robert L. Erhlich (hijo), ordenó esta revisión después de que el mes pasado los investigadores de la Johns Hopkins University y la Rice University dieran a conocer un informe en el que revelan numerosas fallas de pro-gramación y vulnerabilidades en el código fuente de las máquinas de sufragio acu Vote-TS de Diebold. Maryland es el primer estado en adoptar un sistema de sufragio electrónico unificado en todo su territorio. El éxito de estas máquinas de votación electrónica probablemente redundará en otros lucrativos contratos para Diebold en Estados Unidos.

Estos tres elementos pretenden garantizar que el elector, candidato o partido conozca qué hace el sistema y cómo funciona.

La auditabilidad del voto electrónico es el tema central en algunos procesos de implementación del voto electrónico (como en Estados Unidos, no así en Brasil). Por ejemplo, en Estados Unidos se está divulgando el concepto de auditabilidad del voto electrónico haciendo que la máquina de votación imprima el voto y lo deposite en un recipiente para un posterior conteo de verificación. Esta errónea concepción proviene de una vieja práctica de los contadores y auditores contables que señala que toda transacción debe dejar rastro en papel. En la definición moderna, un procedimiento es auditable cuando es posible darle conformidad respecto a (es conforme a) especificaciones y normas. Un sistema informático será auditable cuando sea conforme a determinadas especificaciones técnicas y normas del procedimiento previamente establecidas y será auditable, antes, durante y después del proceso en que se use. No debe confundirse auditabilidad con seguridad (impedir, en la medida de lo posible, que un problema se presente) o con contingencia (si el problema se presentó, las acciones que deben seguirse) o con fiabilidad (el sistema hace lo que se dijo que hacía) o con confiabilidad (el equipo opera sin fallos durante el lapso que se dijo que operaba sin fallos). En el proceso de desarrollo de un sistema y antes de ponerlo en operación hay una etapa que se denomina "de prueba" en la que se verifica (coherencia interna: no presenta fallas) y valida (coherencia externa: conforme a la especificación) el *software*.

El tema de los *hackers* y las facilidades que tendrían los partidos políticos para observar que el proceso de elección se esté llevando de manera correcta, constituyen las principales preocupaciones de los actores electorales implicados.

Para la intrusión externa en un proceso electoral realizado con votación electrónica, el *hacker* debe contar con una "puerta de entrada", un punto de red vía internet o un módem que lo conecte con la red de votación montada para las mesas de votación. El sistema propuesto por los organismos electorales no considera ninguno de estos puntos de acceso, por lo que esta intrusión sería nula al momento de efectuarse el acto de votación. Más tarde, en la etapa de transferencia de datos, los organismos electorales implementan la red privada virtual, que corre de forma paralela a la red mundial por la que discurre internet.

Una intrusión privada sólo podría darse si uno de los operadores de las máquinas, o personal de la institución, cometiera un acto de manipulacio-

nes, alteraciones, sabotaje, etc. Y para ello los organismos electorales deben colocar filtros diversos y pruebas al momento de efectuar la selección del personal. En cada etapa del proceso de votación electrónica se accede vía una clave, es decir, los códigos de seguridad para su ingreso.

La observación por parte de los partidos políticos es cada vez más exigente. En los países donde se implementa el voto electrónico las agrupaciones participantes tienen la oportunidad de estudiar el código fuente del *software* y comprobar que no existen rutinas veladas que pudieran favorecer o inclinar la balanza a favor de algún candidato.

La observación concurrente, es decir, durante el mismo proceso, debe permitir desarrollar aplicaciones que consisten en la posibilidad de acceder, aun cuando no haya concluido la votación, a la visualización de la *performance* de la mesa en términos de cuántos electores han votado y cuántos faltan. Existen, por lo tanto, mecanismos de observación para esta etapa del proceso.

En el caso de la observación poselectoral, los partidos deben verificar que la *data* grabada en los discos es la que corresponde a la mesa que acaba de cerrar votación, vía un mecanismo de certificación que también debiera estar incluido en la normativa que al respecto se tendría que generar.

4.3. El marco legal

La implementación de un sistema de votación electrónica ha enfrentado a una legislación electoral latinoamericana que, en su mayoría, hace referencia a la votación manual (véase el cuadro XXXVIII.1). Por lo tanto, se requiere de una reforma electoral que plantee la introducción de nuevas definiciones, redefina conceptos tradicionales, establezca nuevos sistemas de garantías y reconozca la necesidad de educación de los ciudadanos (Serra Giménez, 2003: 121).

En el caso ecuatoriano, la legislación hace referencia al uso expreso de papeletas, pero no es excluyente en cuanto al uso de otros procedimientos de votación, escrutinio o cualquier mecanismo automatizado. La legislación argentina menciona expresamente el uso de boletas electorales, muy reglamentarista en cuanto a tamaños y formas, pero no excluye otros procedimientos de voto, escrutinio o cualquier mecanismo automatizado. En Costa Rica, su ley electoral sí considera de manera explícita la posibilidad de introducir el voto electrónico. Así, el artículo 104 señala: "Uso de

papeletas. Se votará mediante papeletas separadas para cada elección. Al imprimirlas, el Registro Civil ordenará la separación necesaria. No obstante, el Tribunal podrá emplear medios electrónicos de votación, cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. Entonces, podrá prescindir de las papeletas y los procedimientos inherentes a su uso". (reformado por la Ley 7653, de 28 de noviembre de 1996, *La Gaceta*, núm. 246 del 23 de diciembre de 1996). La legislación paraguaya es también sumamente reglamentarista respecto a la emisión del voto, indica tamaños, formas y colores de las boletas y tiempos al momento de la votación. Sin embargo, al no estar prohibido expresamente el voto electrónico, permitió que éste se aplicara. En el caso peruano, por ejemplo, la ley es sumamente reglamentarista, pues tipifica la forma y los formatos del material electoral. Hace hincapié, precisamente, en todos aquellos elementos que con una propues-

CUADRO XXXVIII. 1. *Países latinoamericanos y legislación electoral referida al voto electrónico*

País	*¿Exige papeleta o boleta electoral?*	*¿Prohíbe la votación electrónica?*	*¿Hace referencia al voto electrónico?*
Argentina	Uso expreso de boletas. Reglamentarista	No	No refiere
Bolivia	Uso expreso de boletas. Reglamentarista	No	No refiere
Brasil	Indica uso de boletas	No	El artículo 103 del Código Electoral señala el uso de cédulas de votación. El último inciso, sin embargo, deja abierta la posibilidad de utilizar mecanismos diversos, a condición de que se asegure el secreto del voto Brasil promueve un mecanismo electrónico denominado "urna electoral."
Chile	Indica uso de boletas	No	No refiere
Colombia	Indica uso de boletas	No	No refiere nada específicamente. Sin embargo, el artículo 58 del Código

CUADRO XXXVIII. 1. *Países latinoamericanos y legislación... (continuación)*

País	*¿Exige papeleta o boleta electoral?*	*¿Prohibe la votación electrónica?*	*¿Hace referencia al voto electrónico?*
			Electoral señala que "el gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso electoral, especialmente en lo relacionado con la actualización de los censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados electorales, así como a facilitar la automatización del voto, procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia".
Costa Rica	Hace referencia al uso de papeletas	No	El artículo 104 de la Ley Electoral indica el uso de papeletas. No obstante, el Tribunal podrá emplear medios electrónicos de votación, cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. Entonces, podrá prescindir de las papeletas y los procedimientos inherentes a su uso. (Reformado por Ley 7653, de 28 de noviembre de 1996, *La Gaceta*, núm. 246 de 23 de diciembre de 1996)
Ecuador	Uso expreso de papeletas	No	No refiere
El Salvador	Uso expreso de papeletas	No	No refiere
Guatemala	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere
Honduras	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere
México	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere

CUADRO XXXVIII. 1. *Países latinoamericanos y legislación... (conclusión)*

País	*¿Exige papeleta o boleta electoral?*	*¿Prohíbe la votación electrónica?*	*¿Hace referencia al voto electrónico?*
Nicaragua	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere
Panamá	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere
Perú	Hace referencia al uso de boletas. Legislación reglamentarista	No	No refiere
Paraguay	Reglamentarista en cuanto a los pasos de votación. Se da por descontado el uso de cédulas	No	No refiere. Sin embargo, ya tuvo una experiencia de votación electrónica en 2003. Ánfora electrónica.
Puerto Rico	No hace referencia a papeletas. En cada elección se define el mecanismo	No	El artículo 1.030 de su Ley Electoral indica que la Comisión Estatal de Elecciones debe determinar "mediante resolución, la forma del proceso de votación a ser usado en los colegios electorales". Lo que deja abierta la posibilidad a la incursión de nuevas tecnologías y propuestas.
República Dominicana	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere
Uruguay	Describe el procedimiento de votación. No menciona si se trata de cédulas u otros	No	No refiere
Venezuela	Hace referencia al uso de papeletas	No	No refiere

ta electrónica desaparecerían y, consecuentemente, significarían un ahorro de tiempo y recursos (formatos, copiado de actas, etc.). En Puerto Rico, el artículo 1.030 de su Ley Electoral indica que para cada elección, cualquiera que sea su naturaleza, la Comisión Estatal de Elecciones debe determinar "mediante resolución, la forma del proceso de votación a ser usado en los colegios electorales". Lo que deja abierta la posibilidad a la incursión de nuevas tecnologías y propuestas, como la del voto electrónico. En Uruguay, la legislación detalla exhaustivamente los pasos del sufragio con el sobre de votación, pero no se niega ni alude a otros mecanismos de votación que pudieran implementarse.

5. Los costos

Incorporar nueva tecnología para propósitos electorales puede incrementar los costos o disminuirlos, dependiendo de la nueva tecnología en comparación con el sistema al que intenta remplazar. La nueva tecnología también puede acarrear beneficios no monetarios, como mejoras en la prestación del servicio o en la transparencia. Es conveniente realizar una evaluación en términos de costo-efectividad y de los potenciales beneficios de la nueva tecnología antes de comprometerse con su introducción.

La tecnología puede parecer costosa en la etapa de implantación, pero ahorrará dinero en el mediano plazo, especialmente cuando se encuentra una solución tecnológica de bajo costo para remplazar una aplicación de mayor costo y de baja tecnología. Las autoridades electorales necesitan ponderar los costos y ahorros asociados a la introducción de nueva tecnología. Al hacerlo, deben tener en cuenta no sólo los costos iniciales relacionados con la adquisición de equipos y programas y la contratación de consultores para instalar el nuevo sistema, sino también los costos de administración y mantenimiento permanentes.

Se debe determinar el ciclo de vida esperado. Una tecnología que puede reutilizarse para más de un propósito o una elección será preferible en términos de costo-efectividad a aquella que tiene que ser remplazada en el corto plazo.

Un tema central se refiere a las estrategias de adquisición de equipos. Actualmente Brasil enfrenta qué hacer con 450 000 urnas electrónicas almacenadas. Venezuela, que utilizó desde 1996 escrutadoras electrónicas (lectoras ópticas), ya las calificó de obsoletas, y para las elecciones de 2004

logró entregarlas como parte del pago para adquirir nuevas máquinas de votación. El tema de si se compran o se alquilan las máquinas de votación electrónica es central. No sólo tiene que ver con qué se hace con las máquinas cuando no hay elecciones, o con la obsolescencia inevitable de las mismas, sino también con la definición de la solución tecnológica (una máquina propia que hay que mandar fabricar ex profeso o equipos disponibles en el mercado). Esto trasciende, pues impacta en la participación de la sociedad y la correspondiente capacitación electoral. Los países no pueden estar cambiando de solución en cada proceso electoral, no sólo por la confusión que se generaría en su electorado, sino también por la imagen que se proyectaría.

6. Experiencias del voto electrónico

Las experiencias con el voto electrónico, se realizaron primero obviamente, en los países industrializados. En Estados Unidos, la primera vez usó una máquina de votar fue en Nueva York, en 1892. Hoy, en ese país hay gran cantidad de métodos de recuento automático. En las presidenciales de 2000 tan sólo 1.6% de los electores votó utilizando las papeletas convencionales. El 9.1% usó un registro electrónico directo; 18.6% usó las palancas de votar; 27.3% usó lectores ópticos y 34% utilizó máquinas de perforar. Doscientos militares destinados fuera del país votaron a través de internet.

En España se han realizado diversas experiencias piloto. El País Vasco es pionero en la implementación del voto electrónico, ya que es la única comunidad autónoma que incluye legislativamente el voto electrónico. En Cataluña, se registra la experiencia en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento de Cataluña en 1995. El sistema utilizado fue tarjeta con banda magnética. En marzo de 2002 se realizó un plan piloto en la Universidad Autónoma de Barcelona para la elección del rector. En Galicia hay experiencia en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento de Galicia en 1997. En la Comunidad Valenciana, los ciudadanos de Villena (Alicante) experimentaron el voto de banda magnética en las elecciones autonómicas de junio de 1999. La prueba no tuvo validez legal, fue una votación alternativa. En las elecciones para el Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil pudieron emitir su voto en una red interna y privada mediante una tarjeta de identificación con certificado digital incorporado. El Senado dio el visto bueno para la creación de una ponencia conjunta entre la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Comi-

sión Constitucional del Senado para que establezca los métodos y las fases para la reforma del sistema de votación y que posibilite la implantación de sistemas electrónicos para el ejercicio del derecho al voto y de recuento. También estudiará la reforma de la Ley Orgánica Electoral General.

En el Reino Unido la Sociedad para la Reforma Electoral creó una comisión en enero de 2000 para la investigación del voto electrónico. En las elecciones municipales de 2002 se realizó una prueba piloto en 30 localidades. Se votó mediante celulares (móviles), internet o en cabinas electorales dotadas de pantalla táctil. La universidad de De Montfort está realizando un proyecto de investigación sobre las ventajas y desventajas del voto electrónico con el objetivo de que sea utilizado después de 2006. Se consideran varios métodos, como el voto por televisión digital y teléfono, todo ello basado en la asignación de un número personal de identificación a los votantes.[2]

Por su lado, en varios países latinoamericanos se han desarrollado diversas experiencias de voto electrónico, encontrándose Brasil, principalmente, y Paraguay a la vanguardia en su aplicación.

Argentina tuvo experiencias de voto electrónico, como prueba piloto, en los comicios del año 2003. Para que esta experiencia pueda hacerse efectiva de manera continua hace falta aún que el Congreso Nacional apruebe una reforma al Código Nacional Electoral. La legislación bonaerense ha aprobado el uso de este mecanismo para las elecciones municipales en su circunscripción.

Brasil es el abanderado de América Latina en la implementación del voto electrónico. A principios de octubre de 2002 votaron a través de las llamadas urnas electrónicas 100% de los electores. Para ello se repartieron por el país 414 000 urnas electrónicas para 115 millones de electores, las cuales permitieron conocer el resultado definitivo sólo tres horas después del cierre de los colegios electorales. Las urnas, del tamaño de una caja registradora, cuestan 400 dólares Actualmente, el sistema brasileño de voto electrónico está siendo usado en países latinoamericanos.

En Colombia la Reforma Política Colombiana aprobó, en el año 2003, los artículos referentes al voto electrónico. El país comenzará a usar este

[2] Con el voto electrónico experimentaron además países como Australia, Estonia, Holanda, Irlanda, Filipinas, India, Japón, etc. Para mayor información acerca del voto electrónico, puede consultarse en internet: www.aceproject.org; www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/; www.observatorioelectoral.org; www.umich.edu/; www.ifes.org/; www.europa.eu.int/; www.cnnenespanol.com; www.news.bbc.co.uk/

sistema con programas piloto en ciudades pequeñas y el número de urnas representará 10% del total de 80 000 mesas de votación.

En Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) estudia un proyecto de reforma a la Ley de Elecciones para que se introduzca en el país la urna electrónica.

En México, el Instituto Federal Electoral (IFE) de México ha manifestado su intención de impulsar el voto electrónico en ese país. Nuevo León y Toluca ya han probado el sistema brasileño. Para 2006, se estaba considerando utilizar el mecanismo de la boleta electrónica, creado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, para que a través de internet, desde una cafetería o una oficina, pudieran votar los mexicanos que residen en el extranjero.

En Nicaragua, la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) presentó en abril de 2003, ante representantes de medios de comunicación, su propuesta de reforma a la Ley Electoral, que incluye la eventual posibilidad de escoger a los candidatos a cargos públicos a través del voto electrónico, reduciendo así los costos electorales. El tema sigue en discusión.

En Panamá, la primera experiencia de votación electrónica se da a conocer en 1992, con la celebración del Referéndum del 15 de noviembre de 1992. Se utilizó un elemento mecánico de perillas para seleccionar el voto y con una palanca para registrar el voto. Se usaron seis máquinas de votación. Para las elecciones generales de 1999 se desarrolló un plan piloto de votación electrónica opcional en nueve provincias con la participación de 16 mesas y 7 216 electores. El uso de este sistema en los centros de votación fue opcional y se presentaron algunos problemas por falta de consenso entre los partidos. La utilización de dispositivos para la votación fue considerado desde las reformas electorales de 1993.

El sistema desarrollado por Brasil se utilizó en Paraguay durante las elecciones municipales de 2001 realizadas el 18 de noviembre. Se llevó a cabo un Plan Piloto de Votación Electrónica con la ayuda de la OEA, que firmó un convenio con el Tribunal Superior Electoral de Brasil, que facilitó 178 urnas electrónicas y brindó asistencia técnica. Este plan piloto se realizó en 17 locales de votación de siete municipios, con la participación de 34 098 electores distribuidos en 109 mesas de votación. Se consideraron hasta 329 electores por mesa. Este proyecto estuvo enmarcado dentro de la legislación electoral actual del Paraguay. Como sistema de contingencia se usa el sistema de votación tradicional. Pero fue en 2003, cuando 46% de los

electores votó mediante 4 000 urnas electrónicas para elegir al presidente de ese país. El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) planteó utilizar urnas electrónicas en todo el país en las elecciones municipales previstas para 2005. Las negociaciones con el organismo electoral de Brasil y la Organización de Estados Americanos para implementar el sistema electrónico tanto en las municipales como en las internas de los partidos políticos están avanzadas.

En Puerto Rico, la Comisión Estatal de Elecciones ha informado que, para las elecciones generales de 2004, hará un plan experimental sobre el voto y escrutinio electrónico, en algunos precintos y unidades electorales. Su meta es la implantación total del sistema para las elecciones de 2008. El rector del Consejo Nacional Electoral anunció que el organismo enviará a Estados Unidos un equipo de técnicos para discutir con algunas empresas especializadas en automatización de procesos electorales, a fin de usar esas técnicas en los próximos comicios venezolanos.

En Venezuela se vienen organizando elecciones mediante voto electrónico desde 1998. Los intentos de voto electrónico en los procesos electorales venezolanos no han sido muy afortunados y han estado plagados de problemas, incluso han retrasado los comicios por meses (elecciones generales de 2000, se postergaron del mes de mayo al mes de junio). Al igual que en Brasil, se especifica en el Reglamento General Electoral que el proceso de votación será automático y sólo excepcionalmente, a juicio de la Comisión Nacional Electoral, podrá ser manual.

Hay mucho en juego: miles de millones de dólares en ventas de máquinas y el restablecimiento de la confianza pública en el proceso electoral. Estados Unidos espera que 75% de los electores ejerza su voto electrónicamente para el año 2010. Aunque Gran Bretaña y Suiza están probando sistemas de votación a través de internet, las preocupaciones por la seguridad de unos comicios en la red hacen de las máquinas de votación electrónica la alternativa más viable a las papeletas.

El voto electrónico constituye, en realidad, la forma en que se desarrollará el voto en el futuro, pero en América Latina será necesario revisar el marco legal, pues en muchos casos el actual no permite su aplicación. Demandará una capacitación y persuasión para un acercamiento sin temor a la máquina de votación. Todo ello se basa, sustantivamente, en la muestra de empeño y voluntad política que ponga el legislador para llevar adelante este proyecto. Se trata, pues, de una apuesta progresiva por mejorar las elecciones y asegurar el camino de elecciones limpias y eficientes. Para la

introducción de los sistemas electrónicos se requiere no sólo la voluntad política de impulsarlos, el dinero para sostenerlos, sino realizar un gran esfuerzo educativo para permitir que los sectores menos cercanos a las tecnologías de la información puedan tener acceso. Este esfuerzo de difusión debe ser de tal modo que en sí misma no distraiga al votante del fin, que es elegir y no aprender a enfrentar una máquina (Rial, 2004).

XXXIX. LOS ESCRUTINIOS: MECANISMO Y CONTROL

BEATRIZ FRANCO-CUERVO*

1. INTRODUCCIÓN

Los escrutinios constituyen la fase final del proceso electoral, con la cual se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas. Estas actividades se llevan a cabo con base en diversas normas legales que tienen como finalidad primordial determinar el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral, emitida en el ejercicio del derecho de sufragio (Ruiz Navarro, 1989).

Las actividades que se llevan a cabo en el proceso mediante el cual se valora y cuantifica el voto no son objeto de cuestionamiento en las democracias altamente desarrolladas. En cambio en algunos países de América Latina que no pueden preciarse de contar con una tradición de elecciones competitivas o que atraviesan por crisis políticas, tales tareas son frecuentemente puestas en duda por lo que hace a su capacidad para expresar el sentido auténtico de la voluntad ciudadana expresada mediante el voto.

La experiencia política de la región ha llegado a demostrar que el proceso escrutador bien puede producir resultados que poco tienen que ver con los votos depositados en las urnas, a tal grado, que no sin razón se ha llegado a opinar: "La oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno", o dicho en otras palabras: "Quien escruta, elige" (Lehr, 1981: 189).

En el marco de los procesos de redemocratización en Sudamérica y democratización en Centroamérica, que tuvieron lugar en la década de 1980,[1] la problemática electoral como método técnico e instrumento legitimador

* Para la actualización de este capítulo se contó con la colaboración de Luisa Fernanda Tanco Cruz.

[1] 1979, Ecuador; 1980, Perú; 1982, Bolivia; 1983, Argentina; 1985, Brasil y Uruguay; 1989, Chile y Paraguay; 1984-1990, Nicaragua y El Salvador.

del poder político cobró significativa importancia. Estos procesos hicieron necesaria la labor legislativa, tanto en lo que hace a la emisión de nuevas leyes electorales, como en cuanto a las reformas constitucionales y legales de la legislación ya existente. El objeto de este nuevo marco legal fue y sigue siendo básicamente perfeccionar el sistema sustantivo electoral y los procedimientos electorales, esto es, la configuración del personal y de métodos técnicos para reducir al mínimo las posibilidades de fraude.

En este ensayo se pretende, por un lado, comparar el proceso escrutador en 18 países[2] de América Latina y determinar las tendencias generales que en esta materia han sido producto de la legislación emitida en el decenio de 1980,[3] con la promulgación, transformación y actualización de las constituciones y la legislación pertinente[4] durante el decenio de 1990.[5] De esta manera, nuestro estudio se lleva a cabo con base en la clasificación sistemática de los diversos elementos constitutivos del escrutinio previstos en el ámbito legal, para evaluar después su capacidad de funcionamiento o resultados cuando la legislación es aplicada.

2. Algunas precisiones sobre el concepto de *escrutinio*

La definición de *escrutinio* resulta ciertamente problemática. La mayoría de los autores coincide al sostener que consiste en el recuento de los votos (Pastor, 1988; Hernández Becerra, 1986: 56); sin embargo, se le suelen adicionar calificativos como: "medio para determinar el resultado de las elecciones" (Hernández Becerra, 1986: 336); "conjunto de actos electorales que regulan el resultado de las elecciones" (Ruiz Navarro Pinar, 1989: 273 y ss.); "calificación del sufragio",[6] etcétera.

[2] Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

[3] Con motivo de los procesos de redemocratización en Sudamérica y democratización en Centroamérica.

[4] Los artículos de la legislación soporte (códigos o leyes electorales) están acompañados del año de su promulgación, cuando ésta ha cambiado o ha sido recodificada.

[5] Ocho nuevas constituciones (Argentina 1994, Bolivia 1995, Colombia 1991, Ecuador 1998, Paraguay 1992, Perú 1993, República Dominicana 2002 y Venezuela 1999). Siete nuevos códigos o leyes electorales (Bolivia 1999, Ecuador 2000, Nicaragua 2000, Paraguay 1996, Perú 1997, República Dominicana 1997 y Venezuela 1997, 2002).

[6] Así, por ejemplo: art. 101, Ley Electoral de Argentina.

En realidad, el escrutinio consiste en una contabilización de los elementos que se relacionan directamente con la emisión del voto, el cual se lleva a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del voto, llevándose a cabo las subsecuentes etapas en órganos electorales de mayor jerarquía y cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que las etapas inferiores.

El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del escrutinio no solamente incluye un simple recuento de votos emitidos —el que sin duda es el recuento más importante—, sino también el referido al número de electores que votó en cada casilla, al número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos o candidatos, al número de votos blancos y anulados, así como al número de boletas sobrantes de cada elección, etcétera.

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 son capaces de producir efectos jurídico-políticos plenos o relativos y aquellos que no son capaces de producir efecto jurídico alguno. En este sentido, la cuantificación de votos que se lleva a cabo mediante el escrutinio supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes para el destino de la elección. La simple contabilización de votos sin valoración no sería posible en el proceso escrutador, ni produciría el resultado que por su naturaleza debe producir, es decir, el cálculo aritmético sobre el sentido en que se ha expresado la voluntad ciudadana y la vinculación a ésta de determinados efectos jurídico-políticos (Antillón Montealegre, 1986: 313).

Existe cierta confusión en el uso de los términos *cómputo* y *escrutinio*, a los que, en algunas ocasiones, se considera sinónimos. En nuestra opinión, y de acuerdo con lo expresado anteriormente, el concepto de "cómputo" sería más restringido que el de escrutinio, pues en tanto el cómputo se restringe a la simple labor cuantificadora, el escrutinio se refiere, además, a una labor cualificadora. Es decir, a todo el conjunto de actos mediante los cuales se contabiliza, valora y califica el voto y del que derivan sus consecuencias jurídico-políticas.

Sólo en tres países de América Latina, Bolivia (art. 171/88, 155/99), Costa Rica (art. 130) y México (art. 227), se define en la ley o código correspondiente el concepto de escrutinio.[7] En el caso de Bolivia, el mismo se restringe

[7] Las referencias a fuentes legales aluden a leyes o códigos electorales, emitidos en los decenios de 1980 y 1990, cuando no se menciona explícitamente el documento legal de los países respectivos.

a una contabilización de votos y la determinación de los correspondientes resultados. En cambio, en México, aunque también el concepto se define con base en una contabilización, la misma se refiere al número de electores que votó en la casilla, al de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, al de votos anulados por las mesas directivas de casilla y al de boletas sobrantes en cada elección. O sea, en ambos casos el término se define exclusivamente con base en las labores de contabilización propias de la actividad escrutadora, sin incluir en la definición del concepto la labor previa de valoración del voto, por lo que resulta incompleto. El caso de Costa Rica reviste especial importancia, toda vez que el escrutinio se define no con base en la contabilización del voto recibido por las mesas, sino más bien, en el trabajo de examen y calificación que lleva a cabo el Tribunal Supremo de Elecciones sobre la documentación que contiene los resultados del cómputo y clasificación del voto efectuado por las juntas receptoras (mesas). Esto quiere decir que el escrutinio, de acuerdo con la definición de la ley costarricense, se limita al escrutinio de última instancia o definitivo. En este caso el concepto se restringe a una labor de mera revisión, aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las juntas receptoras (art.130), por lo que también resulta restringido.

Lo anterior demuestra que en los pocos casos en que la ley electoral ha definido el concepto de escrutinio, resulta limitado, toda vez que se restringe a una o algunas de las actividades que implica el complejo proceso del escrutinio. En México, único caso en que se define el concepto de cómputo, se destacan dos aspectos: por una parte, se equipara dicho concepto con el de escrutinio, lo que resulta incorrecto de acuerdo con lo expresado anteriormente. Por otra parte, se incluyen en el mismo actividades de cálculo y de relación entre las mismas, lo que corresponde al contenido del término desde un punto de vista técnico. Asimismo, cabe mencionar, que el Tribunal Federal Electoral mexicano ha definido el cómputo del voto como "la concordancia entre el número de electores y los votos propiamente dichos, es decir, extraídos de las urnas, los votos que se atribuyen a cada una de las fórmulas, más los votos anulados",[8] lo que refuerza la concepción mexicana de concebir al cómputo como una labor de cálculo, la cual, a nuestro juicio, expresa correctamente la esencia de tal concepto.

[8] *Memoria del Tribunal Federal Electoral* (1991: 217).

3. Comparación sistemática del proceso escrutador en América Latina

En forma general y a manera de síntesis, el escrutinio entendido como la valoración tanto cuantitativa como cualitativa del voto se constituye en un proceso técnico y jurídico-administrativo. Proceso que se caracteriza por llevarse a cabo en etapas, las cuales podemos agrupar en tres categorías (preliminar, intermedia[s] y definitiva). La etapa preliminar se lleva a cabo por regla general en las mesas de votación una vez concluida la votación; la o las intermedias —si las hay— son realizadas por órganos electorales de mayor jerarquía, representantes de una unidad geográfica-política 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 nacional o local, dependiendo del tipo de elección y de las circunscripciones electorales respectivas (véase el cuadro XXXIX.1).

Todo proceso requiere de medios y mecanismos de control que garanticen su eficiencia y, en el caso del proceso escrutador, aún más de objetividad, en la medida en que dicho proceso tiene por finalidad determinar en última instancia el sentido en que se ha manifestado la voluntad del electorado.

Los medios y mecanismos de control que por regla general caracterizan el proceso escrutador tienen que ver con la organización y composición de los distintos órganos encargados de llevarlo a cabo; la documentación elec-

Cuadro XXXIX.1. *Síntesis del proceso escrutador*

Los escrutinios	*Medios y mecanismos de control/objetividad*
Preliminar (mesas)	Composición órganos escrutadores
Etapas intermedia(s)	Actas de escrutinio Comunicación y publicación de resultados
Definitiva	Posibilidades de fiscalización, etcétera

toral —actas de escrutinio su transporte y distribución—, la comunicación y publicación de resultados tanto parciales como generales, la posibilidad de fiscalización de las partes comprometidas, entre otros.

3.1. Escrutinio en las mesas

Las mesas electorales son los órganos facultados para llevar a cabo la primera etapa del proceso escrutador (escrutinio preliminar) (véase el cap. XXXIV de esta obra).

1) Procedimiento del escrutinio preliminar. En todos los países, a excepción de Brasil, la primera actividad en la realización del escrutinio consiste en la apertura del ánfora. La excepción de Brasil obedece a que una vez concluida la votación, la mesa sella apropiadamente el ánfora, la cual es remitida a la Junta Electoral respectiva conjuntamente con el acta correspondiente, en la que especifica el número total de sufragantes y la magnitud de la abstención (art. 154, III.e). Sólo en aquellos lugares donde el Tribunal Supremo Electoral así lo decida, a solicitud del Tribunal Regional respectivo, podrán las mesas receptoras llevar a cabo el escrutinio preliminar o cómputo de votos (art. 188).

Una vez abierta la urna o ánfora se procede, en la gran mayoría de los países, a la comparación entre el número de votos encontrados en la urna con el número de sufragios emitidos según los datos extraídos del padrón electoral. En Brasil, Costa Rica y México la legislación electoral no hace alusión a esta comparación.

Básicamente encontramos tres criterios adoptados por la legislación electoral para la clasificación de los votos: válidos, blancos y nulos. En México, Nicaragua, Panamá (hasta 1997, art. 267, 2/97), Uruguay, República Dominicana y Venezuela no existe el criterio de voto en blanco, el cual automáticamente se convierte en voto nulo. En El Salvador (art. 195.5/83 y 253, 12/92): "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.[9]

[9] Al respecto, es de tenerse en cuenta que el Código Electoral de 1992 plantea una especie de obligatoriedad del sufragio (art. 3): "El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, su ejercicio es indelegable e irrenunciable", mas no así la Constitución Nacional de 1983, actualizada con las reformas de 1992 y de 2000.

En Bolivia, las papeletas no marcadas serán contabilizadas como votos en blanco (art. 147/99 e).[10] En la mayoría de los casos deciden las mesas definitivamente la categorización y valoración de este tipo de votos.[11]

Hay siete casos[12] en los que adicionalmente a la clasificación en votos válidos, en blanco y nulos, existe el criterio de voto impugnado (en cuanto a la identidad del elector): Argentina (art. 91 y 92) y Uruguay (art. 111 y 79), y el de voto recurrido u observado (validez o nulidad cuestionada): Argentina (art. 101. IV), Chile (art. 59 y 71.5/89), El Salvador (art. 195), República Dominicana (art. 140), Perú (art. 136). En estos casos es una instancia electoral superior la que decide sobre su clasificación y valoración definitivas. Por su parte, en Colombia existe el rubro de "tarjetas no marcadas", ya que a raíz de la adopción de los tarjetones electorales en 1991,[13] se presenta el fenómeno de tarjetas que no corresponden a las valoraciones previamente establecidas (válidos, blancos o nulos), es decir, aquellas que no presentan ninguna señal que permita clasificarlos[14] como tales.

En cuanto al destino de las papeletas no utilizadas, en la mayoría de los países no se hace mención al respecto. Pero aquellas que han sido depositadas por los electores en las urnas, en la mayoría de los países se establece que sean conservadas. Tratándose de las papeletas no utilizadas, sólo en los casos de Costa Rica (art. 121 d), Guatemala (art. 186 m), México (art. 228/87, 229/96), Panamá (art. 257/83, 263/97) y Venezuela hasta 1997 (art. 135, 12/89), se dispone la destrucción de las mismas. En relación con las boletas escrutadas sólo en los casos de Panamá (art. 264, 1/83), Perú (art. 151/88, 300/97) y Venezuela, hasta 1997[15] (art. 135, 12/89), se dispone su destrucción una vez que se ha llevado a cabo el escrutinio preliminar.

[10] Si deseara votar en blanco, bastará que no ponga marca alguna en la papeleta.

[11] Bolivia (art. 173-4/88, art. 149/99), Colombia (art. 137), Ecuador (art. 65.c/87, art. 84c/2000), Guatemala (art. 83 y 237), Honduras (art. 177), México (art. 230), Nicaragua (art. 131 y 150, 1/88, art. 27, 9/2000), Panamá (art. 242, 246/93, art. 264/97) Paraguay (art. 228-9/81, art. 184, j y 227/96) y Venezuela (art. 135.3 y 9/89-172/97).

[12] Argentina (art. 101), Colombia (tarjetas no marcadas), Chile (art. 71), El Salvador (art. 253/93), Perú (art. 136, 143 y 144/89-269, 297/97), República Dominicana (art. 140, 142/97) y Uruguay (art. 79, 105 y 109/25, ley 17103, art. 40, 61/99).

[13] art. 258, CN.

[14] Criterios de clasificación para el voto en blanco y nulo: Ley 163/94, art. 17 (que deroga el 137/86).

[15] art. 74, núm. 10. Colocar cuidadosamente el material utilizado por los electores para votar en las cajas previstas a tal efecto y precintarlas, estampando sus firmas, de tal forma que no puedan ser violentadas sin dejar clara evidencia de ello…

2) Actas de escrutinio. En todos los países[16] en comparación se exige que se levante un acta de escrutinio, que tiene por objeto dejar constancia escrita de las actividades llevadas a cabo ya sea por la mesa o bien por alguno o algunos de sus integrantes; así mismo, se suele autorizar como mecanismo de control la emisión de copias de las actas y certificados y su distribución, bien sea a los partidos políticos, fuerzas armadas,[17] órganos electorales, etcétera.

En ocho países[18] se autoriza como mecanismo de control la emisión de copias de las actas de escrutinio; en cambio, en los otros 10 países[19] no se prevé explícitamente tal posibilidad (véase el cuadro XXXIX.2).

En aquellos países donde se autoriza la emisión de copias del acta de escrutinio, en cinco casos (Bolivia, El Salvador, Guatemala, México y Uruguay) los partidos políticos se encuentran legitimados para solicitar y recibir dicha copia; en El Salvador,[20] además, reciben copia del acta de escrutinio tanto la Junta Municipal y Departamental como el Consejo Central de Elecciones; en Bolivia también reciben la referida copia el notario electoral correspondiente (art. 174/93, 158 g/99).

En Colombia se emiten cuatro copias del acta de escrutinio: una para los responsables de arcas triclaves[21] o claveros, otra para los delegados del registrador, otra para el registrador Nacional y la restante para el Tribunal Contencioso Administrativo (art. 142). En Perú se emiten, por lo regular,

[16] Argentina (art. 102), Bolivia (art. 172 d y 174/88, 158/99), Brasil (art. 193.2, mesa y 179.4 Junta), Colombia (art. 142/86, modificado Ley 6ª/90, art. 12), Costa Rica (art. 121.1/52, 48/96), Chile (art. 71.7), Ecuador (art. 65.d/87, 34/2000), El Salvador (art. 253/93), Guatemala (art. 85, 240 y 85/87), Honduras (art. 177 y 120 h/81), México (art. 235), Nicaragua (art. 153/88, 27 9/2000), Panamá (art. 248/93, 153/97), Paraguay (art. 231-2/81, 120/96), Perú (art. 145/89, 172/97), República Dominicana (art. 140, 141/62-135/97), Uruguay (art. 111/25, art. 46, Ley 17113/99) y Venezuela (art. 135.9/89 – 74.5/97).

[17] Art. 299 y 310/97.

[18] Bolivia (art. 172.d y 174/88, 158/99), Colombia (art. 142), El Salvador (art. 195, 6/91, 254/93), Guatemala (art. 240 y 85, 7/87, pág. 144), México (art. 235/87), Panamá (art. 266/83, 271 /97), Perú (art. 145/89,291/97) y Uruguay (art. 111/25).

[19] Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (hasta 1997, art. 164: El original se remitirá al Consejo Nacional Electoral y las copias se repartirán conforme a lo estipulado en el Reglamento General Electoral).

[20] En el Salvador, el acta se extenderá en diferentes colores, una para entregarla al Consejo, una para la Junta Electoral Departamental y una para la Junta Municipal respectiva (art. 107/85, 196/91, 254/Ley 55/00).

[21] Los documentos electorales se introducirán y guardarán en un (1) arca de tres (3) cerraduras o candados denominados *arca triclave*. Y claveros las personas estipuladas en el art. 148/86, para cada una de las circunscripciones electorales respectivas.

CUADRO XXXIX.2. *Emisión de copias de actas de escrutinio*

País	*Sí*	*No*	*Partidos políticos*	*Fuerzas armadas*	*Órganos electorales*	*Certificados*
Argentina		X				X
Bolivia	X		X		X	
Brasil		X				X
Chile		X				
Colombia	X				X	
Costa Rica		X				X
Ecuador		X				
El Salvador	X		X		X	
Guatemala	X		X			
Honduras		X				X
México	X		X			
Nicaragua		X				
Panamá	X					
Paraguay		X				X
Perú	X			X	X	
República Dominicana		X				X
Uruguay	X		X			
Venezuela		X			X	X

tres ejemplares: para la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para el Jurado Nacional de Elecciones y para las Fuerzas Armadas (art. 145/89, 244/97).

En los otros países donde no se admite la emisión de copias del acta de escrutinio, se autoriza a los partidos políticos o sus representantes obtener una certificación de los resultados preliminares en siete casos.[22]

3) Destino, transporte y custodia de la documentación electoral. En cuanto hace al destino de la documentación electoral de la primera etapa del

[22] Argentina: certificado de escrutinio (art. 102), Brasil: copia autenticada del boletín de escrutinios (art. 179.4), Costa Rica: certificaciones (art. 121.k y l), Honduras: certificados (art. 120), Paraguay: certificado de resultados para los veedores que lo soliciten (art. 231, 2, 229/Ley 834/96), República Dominicana (art. 141/62, 136/Ley 275/97): un extracto en el que conste el número de votos que alcanzó cada candidatura, y Venezuela: los testigos que así lo exijan podrán obtener de la respectiva mesa, constancia certificada de los resultados de los escrutinios (art. 135.10/89, 173/97), adicionalmente, en Venezuela cada uno de los miembros integrantes de la mesa recibe copia del acta de escrutinio.

proceso escrutador, se puede decir que se dirige en 14 países[23] al órgano encargado de llevar a cabo la segunda etapa del escrutinio. En los restantes cuatro países[24] la documentación electoral correspondiente a la primera etapa del proceso la recibe un órgano intermedio que no es el encargado de llevar a cabo la segunda etapa.

En cuanto a la forma de entrega de la documentación electoral de la primera fase del proceso escrutador se precisa en 14 países[25] que se debe llevar a cabo personalmente. En Brasil (art. 194/88) y Perú (art. 150/89, 355/97) se establece además como opción el envío mediante agencia de correos, lo que en el caso de Chile (arts. 74-77/89) es obligatoria, y que en el de Venezuela (arts. 23, 58 fracc. II, 136 y 137/89) puede o no serlo.

En Argentina la documentación correspondiente a la primera etapa del proceso escrutador se hace llegar mediante la oficina de correos (art. 104/72); en Honduras la entrega es responsabilidad de las fuerzas armadas (art. 118/81) y en Panamá sólo se establece que se remitirá sin precisar por qué conducto (art. 266 de la Ley y 70 y 72 del Reglamento (véase el cuadro XXXIX.3).

3.2. Escrutinios intermedios

Concluida la primera etapa del escrutinio preliminar en las mesas de votación, se lleva a cabo una o subsecuentes etapas adicionales. El número de etapas entre el escrutinio preliminar y el definitivo para cada elección, es lo que aquí hemos denominado *escrutinios intermedios*, cuya práctica no sólo difiere de país en país sino también de acuerdo con el carácter de la elección, como se observa en el cuadro XXXIX.4.

[23] Argentina (art. 122/72, 105/83), Brasil (art. 154, 159/65), Chile (art. 79/89), Ecuador (art. 66 y art. 18.f./87, 89, 84d/00), El Salvador (art. 199/91, 257/ ley 55/00), Guatemala (art. 178 h y k/87), Honduras (art. 116.e y h/81, 122.i/92), México (art. 245/90), Nicaragua (art. 157/88, 19.9/00), Panamá (art. 281, art. 271, art. 270 y art. 267/93), Paraguay (art. 243/Ley 834/96), Perú (art. 53, 171/89, 244-246/97), República Dominicana (art. 142, 1145/94, 137/97) y Venezuela (art. 137/89, 173/97-02).

[24] Bolivia: el notario electoral correspondiente, art. 128.c/88, /160c, 161/99, Colombia: arcas triclaves y claveros, art. 147, Costa Rica: la Junta Electoral Cantonal, art. 122, hasta 1996/121.n, 123/96 y Uruguay: oficinas electorales departamentales, art. 118-9./25-89.

[25] Bolivia (art. 175/88, 42.h/99), Brasil (art. 194 & 2/88), Colombia (art. 144), Costa Rica (art. 122/52, 123, 125/96), Ecuador (art. 65.d/89, 76.d ye/87-00), El Salvador (art. 197/91, 255/ Ley 55/00), Guatemala (art. 240/87), México (art. 242.a), Nicaragua (art. 156/88, 122,2/ 00), Paraguay (art. 233, 4/89), Perú (art. 150/89, 303/97), República Dominicana (art. 143/68-63), Uruguay (art. 116-7/89) y Venezuela (arts. 23, 136, 137 y 58.11/ 89).

CUADRO XXXIX.3. *Destino y transporte de la documentación electoral*

	Destino de la documentación electoral		*Forma de entrega de la documentación electoral*			
País	*Órgano escrutador siguiente*	*Órgano no escrutador*	*Entrega personal*	*Optativamente mediante el servicio de correo*	*Mediante servicio de correo*	*Por medio de las fuerzas armadas*
Argentina	X				X	
Bolivia		X	X			
Brasil	X		X	X		
Chile	X				X	
Colombia		X	X			
Costa Rica		X	X			
Ecuador	X		X			
El Salvador	X		X			
Guatemala	X		X			
Honduras	X					X
México	X		X			
Nicaragua	X		X			
Panamá	X		–	–	–	–
Paraguay	X		X			
Perú	X			X		
República Dominicana	X		X			
Uruguay		X	X			
Venezuela	X		X	X		

CUADRO XXXIX.4. *Número de etapas intermedias del escrutinio*

País	*Elecciones presidenciales*	*Elecciones senatoriales*	*Elecciones diputados*
Argentina	0	0	0
Bolivia	1	1	1
Brasil	1	0	0
Chile	1	1	1
Colombia	2	2	1
Costa Rica	0	–	0
Ecuador	0	–	0
El Salvador	1	–	1
Guatemala	2	–	2
Honduras	2	–	2
México	1	1	0 (Diputados por mayoría) 1 (Diputados proporcionales)
Nicaragua	1	–	1
Panamá	0	–	0
Paraguay	1	1	1
Perú	1	–	0
República Dominicana	1	1	1
Uruguay	1	1	0
Venezuela	3	2	2

La actividad a realizarse en los escrutinios intermedios consiste en la totalización de los resultados electorales correspondiente a un conjunto de mesas pertenecientes a áreas geográficas delimitadas, en las que los órganos encargados de este tipo de escrutinios son competentes.

1) Relación entre el número de etapas intermedias y órganos escrutadores de las elecciones presidenciales y legislativas. La tendencia general es que el número de etapas intermedias previsto para las elecciones de presidente, senadores y diputados coincida tanto en cantidad como en los órganos encargados para llevarlas a cabo. Como excepciones se mencionan los casos de Brasil, Colombia, México, Perú (hasta 1993) Uruguay y Venezuela. En el caso de Brasil, para la elección de presidente se conoce una etapa intermedia, en tanto que para la elección de senadores y diputados, ninguna. En

Colombia, para la presidencial se dan dos etapas intermedias, mientras que para senadores (hasta 1991[26]) y diputados, sólo una. En México, para la presidencial, senatorial y de diputados proporcionales se conoce una etapa intermedia, mientras que para la elección de diputados por mayoría, ninguna. En Perú, mientras que para la presidencial y senatorial[27] (hasta 1993) se da una etapa intermedia, para la de diputados, ninguna. En el caso de Uruguay, para la elección de presidente, senadores y diputados por cociente nacional se da una sola etapa intermedia, y en Venezuela se presentan tres etapas intermedias en la elección presidencial, de senadores y diputados adicionales por cociente nacional, mientras que para los de cociente entero son sólo dos etapas intermedias.

2) Actas de escrutinio en el escrutinio intermedio. En los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se exige, a efecto de que quede constancia de los resultados obtenidos mediante el trabajo del escrutinio de la segunda etapa —primera intermedia—, la redacción de un acta de escrutinio. En Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador, México, Perú y República Dominicana se debe remitir copia de la misma a las autoridades electorales; en Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras y México, se debe enviar copia de dicha acta a los tribunales electorales; en Bolivia, Brasil, Guatemala y Nicaragua deben recibir la mencionada copia los partidos políticos o coaliciones; en Colombia, se envía también copia del acta al gobernador, o sea, a la autoridad política y al presidente del Tribunal Administrativo municipal; en México también se le debe enviar el acta de referencia a un órgano dependiente del Poder Legislativo: Oficialía Mayor de Cámara de Diputados.

En los países que cuentan con segunda etapa intermedia[28] se exige un acta de escrutinio en Colombia, Guatemala y Venezuela, donde debe quedar constancia de los resultados obtenidos durante la etapa escrutadora correspondiente. En Colombia deberán recibir copia de la correspondiente acta las autoridades electorales y las autoridades políticas; en Guatemala se autoriza a los fiscales de los partidos políticos a solicitar copia del acta.

[26] En la CN de 1991 se introdujo la circunscripción nacional senatorial.

[27] En Perú, con la Constitución de 1993 se abolió el bicameralismo.

[28] Colombia (elecciones presidenciales y senatoriales), Guatemala (elecciones de presidente y diputados), Honduras (elecciones de presidente y diputados) y Venezuela (elecciones de presidente, senadores y diputados).

Sólo Venezuela conoce una tercera etapa intermedia de escrutinios, para la cual se exige, asimismo, el levantamiento de un acta de escrutinio, teniendo los miembros de la junta principal derecho a recibir una copia de la misma (art.140/89, 177 y 178/97-02).

3) Plazo para la realización del proceso escrutador (etapas intermedias). Por lo que hace al plazo en que se deben llevar a cabo cada una de las etapas intermedias del proceso escrutador, se debe mencionar que en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela la correspondiente legislación electoral no establecen nada al respecto, esto es, ni plazo para su iniciación, ni para su conclusión. En los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y República Dominicana se establece un día fijo para la iniciación del mismo.[29] Uruguay constituye el único caso en que la legislación prevé un día no fijo para la realización de un escrutinio intermedio (art. 125/89).[30]

En cuanto al plazo para la conclusión de las correspondientes etapas intermedias del proceso electoral encontramos en la ley colombiana y de la República Dominicana los únicos casos, en relación con el primer escrutinio intermedio, donde se establece un día y hora fijos para la conclusión de dicho proceso, aunque el mismo admite excepción al prever la posibilidad de prórroga para el caso en que no se hubiera concluido la labor

[29] Bolivia: 1ª y única etapa intermedia para elecciones nacionales, llevada a cabo por las Cortes Departamentales Electorales (art. 178/88): salvo fuerza mayor, el cómputo Departamental se efectuará a partir de las ocho de la mañana del día siguiente a las elecciones; Brasil: 1ª y única etapa intermedia, llevada a cabo por los Tribunales Electorales Regionales (art. 184): comenzará el día siguiente en que reciban los primeros resultados —el escrutinio preliminar en Brasil es realizado por las juntas electorales, las cuales lo inician el día siguiente a las elecciones y, salvo motivo justificado, deberá terminar en 10 días (art. 159)—; Colombia: 1ª etapa intermedia, la llevan a cabo las comisiones escrutadoras distritales, municipales y zonales (art. 160): a las nueve de la mañana del martes siguiente a la elección; 2ª etapa intermedia, la llevan a cabo los miembros de la Comisión Escrutadora del Consejo Nacional Electoral (art. 177): se iniciará a las nueve de la mañana del domingo siguiente a la elección; Chile: 1ª y única etapa intermedia, la llevan a cabo los colegios escrutadores (art. 82 y 93): se iniciará a las 14 horas del día siguiente a la elección; México: 1ª etapa intermedia, la llevan a cabo los consejos distritales electorales (art. 246): "a partir de las ocho horas del miércoles siguiente a la jornada electoral"; Perú: 1ª y única etapa intermedia, la llevan a cabo los jurados electorales departamentales (art. 152): desde el día siguiente al de la elección, y en la República Dominicana, 1ª y única etapa intermedia, la llevan a cabo la Junta Municipal Electoral respectiva y la Junta del Distrito Nacional (art. 144): inmediatamente después de concluidas las elecciones.

[30] Art. 125: dentro de los 10 primeros días siguientes a la elección.

escrutadora dentro del mismo.[31] En los casos de Bolivia y Brasil —este último para el escrutinio intermedio de la elección presidencial—, se establece un plazo dentro del cual se debe concluir la correspondiente etapa escrutadora.[32] En los casos de Colombia y México, en ambos procesos intermedios, así como en Perú y en Uruguay para el único existente, no se determina en qué plazo se debe concluir la verificación de la correspondiente etapa del proceso escrutador.

4) Organización y composición de los órganos electorales encargados de llevar a cabo las etapas intermedias del proceso escrutador. En los 14 países en que se presentan etapas intermedias en el proceso escrutador la tendencia predominante, en cuanto a los órganos electorales encargados de llevarlos a cabo, es que sus miembros se elijan o nombren en forma temporal o transitoria. Las excepciones al respecto se presentan, por un lado en Bolivia (Cortes Departamentales Electorales), Brasil (Tribunales Regionales Electorales) y República Dominicana (Juntas Municipales Electorales), donde sus miembros son nombrados en forma permanente, y por el otro en Paraguay (Juntas Electorales Seccionales, hasta 89) y Uruguay (Juntas Electorales Departamentales), donde sus miembros son elegidos mediante sufragio directo por el cuerpo electoral de la circunscripción respectiva.

Salvo en Paraguay (hasta 1989-1996) y Uruguay, debido a lo anteriormente expuesto, se presentan dos tendencias respecto al nombramiento o designación de los miembros integrantes de los órganos escrutadores encargados de las etapas intermedias del proceso electoral. Una de ellas es la de los países en que la facultad nominadora reposa en los organismos electorales correspondientes.[33] La otra es la de los países en que dicha acción reposa en los órganos legislativo, judicial o ejecutivo, nacionales o locales, o bien se encuentra previamente determinada.[34]

[31] Colombia (art. 1690: las Comisiones Escrutadoras iniciarán el escrutinio correspondiente a las nueve de la mañana del martes siguiente a la elección en forma permanente hasta las nueve p.m. Y si no se acaba, continuará el día siguiente hasta concluirlo. República Dominicana (art. 144): y deberá quedar terminado dentro de un periodo no mayor de tres días, a menos que ello no fuere posible por causas insuperables.

[32] Bolivia: etapa intermedia (art. 180/88, 166/99): las CDE deberán concluir su trabajo de cómputo en el término fatal de 20 días a contar desde la fecha de las elecciones; Brasil: 1ª etapa intermedia, art. 198: debiendo terminar 30 días después de la elección.

[33] Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

[34] Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú.

En la mayoría de los casos en que es el órgano electoral superior el encargado del nombramiento de los miembros integrantes de los órganos escrutadores intermedios, los cargos deben recaer en las personas que para tal efecto han sido propuestas por los partidos políticos, bien sea en forma proporcional a su fuerza electoral (Colombia y Venezuela) o en representación de cada una de las corrientes políticas que se presenten a la elección. Las únicas excepciones al respecto se presentan en Guatemala (art. 172), donde el Tribunal debe integrar las juntas electorales tanto departamentales como municipales con personas idóneas e imparciales, que no tengan una afiliación política manifiesta, y en Nicaragua, donde la influencia de los partidos políticos en la composición de los órganos electorales escrutadores es parcial, en la medida en que tan sólo uno de los tres vocales debe ser escogido de entre las listas presentadas por los partidos políticos con personería jurídica (art. 17/88, 33, 16/00).

En el otro grupo de países se observa cómo sólo en México —en forma parcial—, Paraguay (hasta 1996) y Uruguay —elección directa— se da una participación directa de los partidos políticos en la composición de estos órganos, es decir, como parte integrante de los mismos, mientras que en los cinco[35] casos restantes se prevé únicamente el derecho de fiscalización sobre estos órganos por parte de los partidos políticos.

3.3. Escrutinios definitivos

El escrutinio definitivo es la actividad integrante del proceso escrutador mediante la cual se lleva a cabo el cómputo general de los sufragios correspondiente a una circunscripción electoral o elección en cuestión, así como el examen de la documentación electoral. El órgano encargado de la realización del escrutinio definitivo puede o no ser el mismo para cada tipo de elección (de presidente, senadores o diputados).

Se realiza el escrutinio definitivo de todas las elecciones por el mismo órgano en Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.[36] En Brasil, Colombia (has-

[35] Bolivia (a 1991), Brasil, Chile, Perú y República Dominicana.

[36] Bolivia: Corte Nacional Electoral; Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones; Chile: Tribunal Calificador de Elecciones; El Salvador: Consejo Central de Elecciones; Guatemala: Tribunal Supremo Electoral; Honduras: Tribunal Nacional de Elecciones; Nicaragua: Consejo Supremo Electoral, Paraguay: Junta Electoral Central y República (hasta 1992)/Tribunal Superior de Justicia (art. 273-275, C.N./92 y Ley 635/95), Electoral Dominicana: Junta Central Electoral.

ta 1991), México y Panamá difieren los órganos que llevan a cabo el escrutinio definitivo de las elecciones de presidente y de las del órgano legislativo. En dos de los países bicamerales, esto es en Colombia (hasta 1991) y Brasil, coincide sin embargo el órgano encargado de llevar a cabo las elecciones de ambas cámaras del Congreso.

En Ecuador, Perú (hasta 1993), Uruguay y Venezuela se presenta sin embargo una coincidencia parcial de los órganos que se encargan de llevar a cabo el escrutinio definitivo de las elecciones de presidente y las del órgano legislativo, toda vez que el órgano que realiza dicho escrutinio para las elecciones de presidente, también lo lleva a cabo por lo que respecta a una parte de los miembros del órgano legislativo. En el Ecuador la realización del escrutinio definitivo de la elección presidencial y de los diputados nacionales es llevada a cabo por el Tribunal Supremo Electoral, mientras que el de diputados departamentales es realizado por los Tribunales Provinciales Electorales. En Uruguay la realización del escrutinio definitivo de las elecciones de presidente, senadores y diputados electos mediante el principio de cociente nacional la lleva a cabo el mismo órgano, mientras que el escrutinio de los diputados por cociente entero es llevado a cabo por las Juntas Electorales Departamentales. En Venezuela es el mismo órgano el que realiza el escrutinio definitivo de presidente, senadores y diputados adicionales electos por cociente nacional, mientras que el escrutinio definitivo de los senadores, así como el de los diputados electos por cociente entero es realizado por las Juntas Electorales Principales.

En México coincide el órgano que realiza el escrutinio definitivo de las elecciones de senadores y diputados proporcionales, el cual es llevado a cabo por los consejos locales electorales, las entidades federales para el caso de los senadores, y de cabeceras de circunscripciones plurinominales para el de los diputados; mas no así de los órganos que realizan el escrutinio definitivo de la elección presidencial —el Congreso— y de diputados por el principio mayoritario —consejos distritales electorales—.

En lo que respecta a la organización y composición de los órganos encargados de llevar a cabo los escrutinios definitivos —tanto de las elecciones presidenciales como legislativas—, se pueden distinguir, en principio, aquellos que cuentan con una organización administrativa de los que cuentan con una organización en forma de tribunal. Los primeros se denominan normalmente juntas, consejos o comisiones electorales, que pueden ser nacionales, departamentales o locales. Los segundos reciben usualmente la denominación de cortes, tribunales o jurados electorales (véase el cap. XVIII de esta obra).

Los órganos electorales escrutadores organizados en forma de tribunal se caracterizan por el predominio de facultades jurisdiccionales, es decir, por tener la atribución de decidir definitivamente sobre los conflictos, controversias y recursos que surjan y se presenten durante y después de realizados los escrutinios definitivos. Los órganos electorales escrutadores que cuentan con una organización administrativa se caracterizan por ser organismos encargados de la aplicación de la ley, no competentes de la justicia electoral, cuyas resoluciones son consideradas como de naturaleza administrativa y, por ende, recurribles en todo momento.

La tendencia, tratándose de órganos escrutadores organizados en forma de tribunal, es que sus miembros sean elegidos de manera permanente. Lo anterior resulta lógico, toda vez que una de las características de los órganos judiciales, tal y como se les conoce en Occidente, es la de la independencia de sus miembros en la toma de decisiones, para lo cual resulta imprescindible que tengan la certeza de que no serán removidos de sus cargos cuando los órganos afectados con sus decisiones no se encuentren de acuerdo con las mismas.

Por lo que hace a los miembros de los órganos electorales que se encargan del escrutinio definitivo que se organizan en forma administrativa, la tendencia es que sus miembros se elijan de forma temporal o transitoria. Esta tendencia resulta lógica, toda vez que la organización administrativa implica la posibilidad de control escalonado, mismo que se obtiene mediante la posibilidad de remoción de los titulares de los órganos inferiores. Por lo mismo, en los casos en que los miembros de este tipo de órganos se eligen de manera permanente, el correspondiente órgano sin excepción es el de superior jerarquía; sólo en el Uruguay —Juntas Electorales Departamentales— encontramos la permanencia (debido a su elección popular) de los miembros de este tipo de órganos, siendo que éstos no son los órganos electorales de mayor jerarquía nacional.

4. Comunicación y publicación de resultados

El proceso escrutador se lleva a cabo en diversas etapas, las cuales se encuentran interdependientemente relacionadas. El trabajo que deben hacer los organismos encargados de llevar a cabo cada una depende en gran medida de la información proporcionada por los organismos que han llevado a cabo las anteriores. De la calidad y rapidez de esta actividad informativa

depende en mayor o menor medida que los órganos encargados de efectuar las subsecuentes etapas electorales efectúen su trabajo con la objetividad, rapidez y transparencia necesarias.

El acta de escrutinio es el instrumento reconocido por todas las legislaciones analizadas, por medio del cual se comunican los resultados obtenidos en cada una de las etapas del proceso escrutador a los organismos encargados de llevar a cabo la siguiente etapa escrutadora. Sólo en la última fase algunas legislaciones[37] no prevén el acta de escrutinio para asentar los resultados de la labor de escrutinio, lo que resulta fundado, toda vez que ya no se requiere la comunicación de los resultados a otros órganos escrutadores.

Con el propósito de perfeccionar y complementar los medios de comunicación entre los órganos escrutadores, se ha introducido en la legislación de algunos países la posibilidad de comunicar los resultados mediante fax o telegrama. De esta forma se comunican los resultados del trabajo escrutador llevado a cabo por las mesas de escrutinio en Argentina (art. 105/72 y 02),[38] Bolivia (art. 175d/91),[39] Costa Rica (art. 122), Guatemala (art. 240), Honduras (art. 256/1993), Nicaragua (art. 154/88, 27 numeral 14/00) y Perú (art. 147/89). Asimismo, utilizan este sistema de comunicación otros órganos escrutadores distintos de la mesa: en Bolivia, las Cortes Departamentales Electorales (art. 180d/91); en Colombia, las Arcas Triclaves y Claveros (art. 155/86); en El Salvador, las Juntas Electorales Municipales (art. 195/1991 y 257/1993); en Honduras, los Tribunales Locales Electorales (art. 116e,h/81); en Perú, las Juntas Electorales Departamentales (art. 162/89) y en Venezuela las Juntas Electorales Totalizadoras (art. 137/89).

Digno de mención resulta el caso peruano, en donde, hasta 1993, todos los órganos encargados de realizar el escrutinio preliminar o intermedio, se encuentran obligados a comunicar los resultados por este tipo de medios tecnológicos. En la actual legislación peruana sólo se hace alusión a que: "La Oficina Descentralizada de Procesos Electorales envía a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, inmediatamente y por el medio de

[37] Brasil (presidente); Costa Rica, Colombia (presidente); Chile, Honduras, Guatemala, México (presidente); Nicaragua, Paraguay, Uruguay (presidente y diputados por cociente nacional) y Venezuela (presidente).

[38] El presidente de mesa remitirá una copia del telegrama a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior (modificación introducida por la Ley 25.610).

[39] En el nuevo código de 1999 no se hace mención explícita de este requisito.

comunicación más rápido disponible, el resultado del cómputo" (art. 316/97).

En el caso de México, no obstante que la remisión de los resultados electorales vía fax no se encuentra regulada expresamente, para las elecciones federales de diputados y senadores de 1991, como mecanismo paralelo al previsto por la ley, se utilizó dicho medio con el propósito de acelerar la rapidez en la comunicación de los resultados, en la siguiente forma: al momento que los presidentes de los Consejos Distritales anunciaban los resultados en los términos del art. 252 a, b y c, la persona encargada de las cifras preliminares en el ámbito distrital tomaba nota de ellas en un formulario especial, las confrontaba con los datos que aparecían en el documento que tenía que llenar el secretario del Consejo Distrital y las enviaba directamente a través del sistema fax del Instituto Federal Electoral a una oficina de recepción del instituto. La información así capturada fue concentrada en un solo lugar, con lo que se trataban de evitar los riesgos propios de transporte y conteo parcial de los resultados.[40]

4.1. Mecanismos para garantizar la limpieza y transparencia de los escrutinios

Con el propósito de permitir que el trabajo escrutador se realice con la veracidad, rapidez y calidad necesaria para reflejar objetivamente cuál fue el sentido de la voluntad ciudadana expresada en el proceso electoral, las legislaciones electorales prevén diversas garantías para asegurar dicho objetivo. Entre los mecanismos que se prescriben para garantizar el correcto trabajo escrutador, encontramos básicamente: *a)* la publicación de resultados preliminares; *b)* la presencia de fiscales de los partidos políticos, testigos electorales etc. durante el verificativo de la labor escrutadora; *c)* medios de comunicación e información rápidos y eficientes entre los distintos órganos electorales involucrados; *d)* la emisión de copias del acta de escrutinio o de certificados sobre los resultados para los fiscales, partidos políticos y demás organismos estatales. En virtud de que en el cuerpo del presente trabajo ya se han comentado estos puntos (véase los incisos del 3.1.1 al 3.3.1), con excepción del primero (a) y para evitar repeticiones innecesarias sólo se comentará éste.

[40] Foro Electoral, núm. 3 de 1991: 22-23.

4.2. Publicación de resultados provisionales

Mediante la publicación de resultados provisionales se busca asegurar que los resultados en determinada(s) etapa(s) escrutadora(s) no puedan ser objeto de falseamiento en las subsecuentes. Debe tenerse en cuenta que el caso de la publicación de resultados electorales en general sigue siendo uno de los puntos menos regulados por la legislación electoral.

Los resultados obtenidos durante el proceso escrutador llevado a cabo en el escrutinio preliminar por las mesas, deben ser publicados en Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y República Dominicana.[41] El órgano encargado de realizar la segunda etapa del escrutinio debe publicar los resultados de su actividad escrutadora en Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Perú y República Dominicana.[42] El resultado de los es-

[41] Brasil (art. 179.3): dos ejemplares del boletín de escrutinios serán fijados inmediatamente en la sede de la Junta, donde puedan ser vistos por cualquier persona; Chile (art. 71.7): copia de la minuta se fijará en lugar visible de la mesa; Ecuador (art. 76/00): *g)* fijar un ejemplar del acta en lugar visible donde funcionó la Junta Receptora del Voto, *h)* entregar el cuarto ejemplar al coordinador de la Fuerza Pública, en los casos de transmisión inmediata de resultados; México (art. 236): el presidente de la mesa fijará avisos en lugar visible con los resultados de cada una de las elecciones; Perú (art. 147/89): inmediatamente se fijarán carteles con el resultado de la elección, en lugar visible (art. 245-290/97). Terminado el escrutinio, se fija un cartel con el resultado de la elección en la respectiva Mesa de Sufragio, en un lugar visible del local donde ha funcionado ésta. Su presidente comunica dicho resultado al Jurado Electoral Especial, utilizando el medio más rápido, en coordinación con el personal de la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, y en República Dominicana (art. 141/62, art. 136/97): después de leerse en alta voz, se fijará un ejemplar de cada relación en el exterior del local en que se haya celebrado la elección, junto a la puerta del mismo.

[42] Bolivia: Cortes Departamentales Electorales (art. 188/98, 35/99), concluido el cómputo departamental la Corte Departamental Electoral publicará de inmediato, por todos los medios de difusión a su alcance, el resultado de las elecciones realizadas en el departamento, incluyendo la asignación de representantes nacionales, de concejales y agentes municipales; Brasil: Tribunales Regionales Electorales —escrutinio definitivo de elecciones locales, senadores y diputados— (art. 199), la comisión escrutadora publicará diariamente en un órgano oficial, un boletín de los trabajos realizados y el número de votos para cada candidato; Guatemala: Juntas Electorales Municipales (art. 178h, k), debida publicidad; Honduras: Tribunales Locales Electorales (art. 178), el resultado se publicará inmediatamente, mediante cartel que se fijará en el edificio que ocupe el tribunal; México: Consejos Distritales Electorales (art. 244 y 251), se fijarán en el exterior del local los resultados preliminares para cada una de las elecciones; y en Perú: Jurados Electorales Provinciales —escrutinio definitivo de elecciones locales— (art. 20, 163 y 48, 169) y Jurados Departamentales Electorales —escrutinio definitivo de las elecciones de diputados— (art. 163/98), el resultado del cómputo departamental y la proclamación de diputados se publicará al día siguiente de efectuado éste, en el diario de mayor circulación de la respectiva capital de departamento. Y en República Dominicana (art. 144-5/62, art. 5 y 160/97).

crutinios obtenido por los órganos que llevan a cabo la tercera etapa escrutadora se debe publicar en Brasil, Guatemala y México.[43] En cuanto a la ultima etapa o escrutinio definitivo, se exige la publicación de resultados preliminares en Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.[44]

En las legislaciones consultadas, en los casos de Argentina, Costa Rica, Ecuador (hasta 1989), Panamá, Paraguay y Uruguay no se hace alusión al tema de la publicación de resultados tanto provisionales como definitivos del proceso electoral. Los casos de Chile y Colombia presentan una característica especial, en la medida en que la acción de divulgación y publicación de los resultados electorales no recae en los órganos ejecutores del escrutinio, como en los demás casos aquí tratados, sino en otro órgano designado para tal efecto: en Chile, el Servicio Electoral (art. 95)[45] y en Colombia, el Registrador Nacional del Estado Civil (art. 26.21).[46]

[43] Brasil: Tribunal Superior Electoral, escrutinio definitivo elección presidencial (art. 23. XVII): publicará boletín electoral; Guatemala: Juntas Electorales Departamentales, escrutinio definitivo elecciones locales (art. 177c y f/87), publicar inmediatamente los resultados de la votación; y en México: Consejos Locales Electorales (art. 247b y 261), fijar en el exterior del local del Consejo los resultados del cómputo de la entidad federativa.

[44] Colombia: Consejo Nacional Electoral, escrutinio definitivo elección presidencial (art. 191), terminado el escrutinio para presidente de la República, el cual se hará en sesión permanente, sus resultados se publicarán en el acto. El Salvador: Consejo Central de Elecciones, escrutinio definitivo de todas las elecciones (art. 73b.7), el Consejo deberá declarar los resultados del escrutinio; Guatemala: Tribunal Supremo Electoral, escrutinio definitivo elecciones nacionales (art. 245), el Tribunal está obligado a divulgar por todos los medios de comunicación los resultados electorales parciales y definitivos, dentro del plazo de los ocho días siguientes a la terminación del proceso electoral; Nicaragua: Consejo Supremo Electoral, escrutinio definitivo de todas las elecciones (art. 155/88, 160/00), a medida que el Consejo reciba informes, les dará publicidad, informes parciales y provisionales; República Dominicana: Junta Central Electoral, escrutinio definitivo de la elección presidencial y legislativas (art.176/94), relación general del resultado de la elección, y Venezuela: Consejo Supremo Electoral, escrutinio definitivo de presidente, diputados y senadores adicionales (art. 144/89), el Consejo ordenará la publicación de los resultados de las elecciones, en la *Gaceta Oficial de la República*, dentro de los 15 días siguientes a la proclamación de los candidatos. Cada Junta Electoral Principal ordenará, dentro de igual lapso, la publicidad de los resultados de las demás elecciones.

[45] El sexto día siguiente a la elección, el Servicio Electoral dará a conocer los resultados de acuerdo con los escrutinios practicados por los Colegios escrutadores, con carácter provisorio. Si los recibe antes, puede publicar inmediatamente.

[46] Dar a conocer a la opinión pública los resultados electorales a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio.

5. La clasificación, valoración y eficacia de los votos

La eficacia que un voto emitido en el ejercicio del derecho ciudadano de sufragio pueda ejercer en el curso de una elección supone la clasificación, valoración y calificación sobre la validez o invalidez del mismo.

5.1. Órgano facultado para la calificación del voto

En la totalidad de los países en análisis, con excepción de Brasil y Costa Rica, es la mesa que recibe el voto el organismo encargado de clasificar y valorar los votos por ella recibidos, aunque si bien es cierto que en todo caso es posible una revisión de dicho acto de valoración. En Brasil, son las Juntas Electorales —organismos facultados para llevar a cabo el escrutinio primario— las que se encargan de realizar el recuento y la calificación de los votos recibidos por la mesas (arts. 174 y 175/88); en cambio, en Costa Rica la mesa clasifica los votos por ella recibidos (art. 121, h/96), pero la decisión sobre la validez de los mismos corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones (arts. 122-129,130/65[47]).

5.2. Criterios para la clasificación y la calificación de validez de un voto

Los criterios para la clasificación y calificación de la validez de un voto deben sujetarse a parámetros previamente establecidos en la legislación pertinente, de manera que, independientemente del órgano concreto que lleve a cabo esta tarea, sea posible realizar esta actividad de la misma forma. Las legislaciones electorales latinoamericanas comparadas, clasifican los votos, por regla general, como válidos o nulos. Adicionalmente, en la mayoría de los casos se hace mención al voto en blanco, el cual puede ser o no válido. Así mismo, en algunos casos se adicionan los criterios de votos impugnados, observados, recurridos, boletas rechazadas o protestadas, e incluso el de tarjetas no marcadas, como se vio anteriormente.

[47] Adicionado por la Ley 7653, del 28 de noviembre de 1996, *La Gaceta* núm. 246 del 23 de diciembre 1996.

1) Votos válidos. En la mayoría de las legislaciones comparadas[48] no se define lo que se debe entender por voto válido, por lo que el contenido de este término se debe integrar de manera negativa, o sea, un voto válido de acuerdo a esas legislaciones será aquel que no quepa ser clasificado bajo ninguno de los otros criterios que contiene la legislación correspondiente para el efecto, esto es, como voto nulo, blanco, impugnado, etcétera.

2) Votos nulos. Como "voto nulo" se consideran aquellos votos que contienen algún defecto implícito que afecta su validez y los priva de efectos —al menos directos— sobre el resultado de la elección. Lo anterior supone criterios fijos según los cuales un voto emitido deba ser considerado como nulo. México (art. 230/90) representa el único caso donde la legislación renuncia a un principio enumerativo de criterios específicos y casuísticos para la calificación de un voto como nulo, toda vez que la legislación de dicho país establece de manera general que todo voto que no cumpla con los requisitos que la ley precisa para que pueda ser considerado como válido deberá ser considerado voto nulo. En todos los demás países se prefirió definir de manera precisa y limitativa en qué casos un voto puede ser calificado como nulo.

3) Votos en blanco. El criterio de "votos en blanco" hace alusión, por lo general, a todas aquellas boletas que fueron recibidas por el elector y depositadas por el mismo en las urnas correspondientes sin marca alguna, o por lo menos sin marca alguna en el lugar establecido para el efecto. En los países que no conocen el concepto de "voto en blanco", México, Nicaragua, Panamá (hasta 1997),[49] República Dominicana, Uruguay y Venezuela, se considera como lo que en otros países se comprende bajo el concepto de "voto nulo".

De especial importancia resulta el caso de El Salvador, país donde un voto no marcado[50] no se valora de acuerdo con criterios formales, sino ma-

[48] Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú (hasta 1993) (art. 287/97): el número de votos válidos se obtiene luego de deducir, del total de votos emitidos, los votos en blanco y nulos, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

[49] A parir de la reforma de 1997, los votos en blanco se contabilizarán por separado de los votos nulos, en una casilla específica dentro de cada votación, con la finalidad de distinguir los unos de los otros, toda vez que los votos en blanco venían siendo considerados legalmente dentro de la categoría de votos nulos.

[50] A diferencia de Argentina, Honduras y Paraguay, donde las tarjetas o papeletas electorales no marcadas son clasificadas como votos en blanco. Mientras que en Colombia, a partir de la década de los 1990, las tarjetas no marcadas conforman una nueva categoría dentro de la clasificación y valoración de los votos emitidos.

teriales. Esto es, en tanto que en el resto de los países el voto depositado sin marca se considera como voto emitido por el sólo hecho de haber sido depositado en el urna, en El Salvador tal hecho se considera como un voto no emitido, o sea, como una "abstención" (art. 195, fracc. 5/91 o 253/00), toda vez que el elector realmente se ha negado a emitir su voto, no obstante que ha depositado la boleta en la urna.

4) Voto impugnado, observado y recurrido. En Argentina (art. 91 y 92), República Dominicana (art. 141) y Uruguay (art. 79-81/99) se conoce otro criterio relativo a la calificación de un voto, el cual se refiere a las características subjetivas del elector y no a los aspectos objetivos del sufragio. De esta forma, cuando en Argentina existen dudas sobre la identidad del elector, y en Uruguay también en casos de supuesta pérdida o suspensión de derechos políticos o en casos de inscripción múltiple, puede ser declarado un voto como "impugnado" (Argentina), o como "observado" (Uruguay y República Dominicana).

En estos casos, en primera instancia, la decisión sobre la eficacia del voto queda a cargo del juez electoral respectivo en Argentina (art. 101, IV), de la Junta Electoral del Distrito Nacional o de la Junta Electoral Municipal respectiva en República Dominicana (art. 142) y de la Junta Electoral Departamental en Uruguay (art. 121/89, 130 y 131/99, p. 26).

Adicionalmente existe en Argentina la clasificación de voto "recurrido", que tiene que ver con la validez del mismo, es decir, si su validez se encuentra cuestionada o es dudosa, caso en el cual decide la Junta Nacional respectiva (art. 101, IV).

5.3. Efectividad del voto

El efecto que puede ejercer un voto en el resultado de la elección es una cuestión que no siempre depende de su validez legal. Aunque resulta cierto que ésta constituye la condición necesaria para su efectividad directa en el resultado del proceso electoral en su conjunto, la efectividad indirecta que puede ejercer un voto no siempre supone su validez, muy por el contrario, es posible que los votos blancos e incluso nulos también ejerzan un efecto indirecto en el resultado de la elección. En seguida nos ocuparemos de la exposición del efecto del voto con base en la validez del mismo.

1) Efecto del voto blanco. Para la determinación del cociente electoral cuando el mismo se utiliza como medio del procedimiento de representación

proporcional, en la mayoría de los países solamente se toman en cuenta los votos válidos o válidamente emitidos.[51] En cambio, en Brasil (art. 106/65/97) y en Colombia (art. 137/86, art. 17, Ley 163/94) se toman además en cuenta para la determinación de dicho cociente electoral los votos en blanco. En Ecuador se tiene en cuenta en las consultas populares y revocatorias del mandato (art. 16.63 y 88/00); en El Salvador, cuando la suma de votos nulos y "abstenciones" o votos en blanco supera, la totalidad de los votos válidos, se declara la nulidad de la elección (art. 325/92/00), al igual que en Perú, cuando su sumatoria supera las dos terceras partes de los votos válidos (art. 365/97). En Colombia, adicionalmente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003,[52] se establece la plena validez al voto en blanco.

2) Efecto del voto nulo. Se presentan casos en los que los votos nulos de forma indirecta producen efectos para el resultado electoral. Por ejemplo, en México existe una barrera electoral de 1.5% de la votación nacional para tener derecho a la asignación de diputados de representación. Pues bien, de acuerdo con el art. 12 de la Ley Electoral, debe considerarse que forman parte de la votación emitida todos los votos depositados en las urnas, sean válidos, nulos o blancos, siendo ese total de votos el que sirve de base para determinar si un partido ha alcanzado o no 1.5% de la votación en todo el país, emitida para las listas regionales (Andrade Sánchez, 1991: 234). En Perú —hasta 1993—, la Constitución (art. 203/79) determina expresamente que el presidente de la República deberá ser electo por más de la mitad de "votos válidamente emitidos". Sin embargo, a pesar de que la ley peruana preveía (art. 157/89) que para el cómputo de las elecciones no se tomaran en cuenta votos nulos o en blanco, la denominada Ley Alva de 1984 interpretó dicho artículo precisando que como voto válidamente emitido deben considerarse también los votos nulos y los blancos.[53] Actualmente, el nuevo Código Electoral peruano de 1997, en su

[51] Argentina (art. 152 c/72/83), Bolivia (art. 156 a/91, 180, 181 a, 182/99), Guatemala (art. 203), Honduras (art. 194), México (arts. 14c y 17, 2 y 3), Panamá (art. 137), República Dominicana (art. 179/94) y Venezuela (art. 16/89, arts. 20, 21/ 97-02).

[52] "Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones."

[53] Es importante el caso peruano, toda vez que la disposición constitucional, para la elección presidencial de 1980 había sido interpretada en el sentido de que, como voto válido, no cabían ser concebidos los votos nulos y en blanco. De haberse interpretado dicha disposición en el sentido de que también debían incluirse los votos nulos y blancos, el candidato que resultó ganador —Fernando Belaúnde— que obtuvo 45.37% de los "votos válidamente emitidos"

artículo 17 especifica que para el caso de la elección del presidente de la República, se requiere haber obtenido más de la mitad de los votos válidos, sin computar los votos nulos y en blanco.

6. Variables que se relacionan con la efectividad de las normas del escrutinio

En este apartado se tratará de exponer de qué forma algunos factores institucional-formales, técnico-administrativos, e incluso político-sociales contribuyen u obstaculizan el cumplimiento de los principios electorales en materia de escrutinio.

6.1. Estructura organizativa de los órganos que se encargan del escrutinio

El tipo y forma de la organización de los órganos que tienen por objeto la ejecución de las leyes, constituye un elemento importante para las posibilidades reales de dicha ejecución. Esto resulta válido también por lo que hace a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes electorales en materia de escrutinios. El propósito del presente punto es determinar de qué forma la organización de los diversos órganos electorales influye en la ejecución de las normas electorales relativas al escrutinio.

1) Organización de las mesas. Como características organizativas de las mesas que permiten un adecuado trabajo escrutador, se considera que su número se determine con base en los electores registrados; que el número de miembros que la integra sea fijo, y que se exija que los miembros integrantes por lo menos sepan leer, escribir y hayan recibido algún tipo de capacitación respecto a las funciones que deben realizar. Las dos primeras características se relacionan con las necesidades de trabajo que tendrán que llevar a cabo, de esta forma será posible saber de antemano con base en el capital humano disponible y el número de votos, qué tendrá que escrutar cada mesa, si el tiempo previsto por la ley para la conclusión del escrutinio primario realmente es posible. La tercera característica se relaciona con la

sólo hubiera alcanzado 35.42%, por debajo del 36% que estipuló para ese año la Constitución, lo que hubiera obligado a una segunda vuelta.

capacitación y calificación mínima que deben tener los miembros de este organismo para llevar a cabo la actividad receptora de los sufragios y el escrutinio de los mismos, que si bien no es el definitivo, sí es el más importante en el desarrollo del proceso, en la medida en que de él dependen tanto la(s) subsiguiente(s) etapa(s) del escrutinio definitivo, como la percepción negativa o positiva de la población y de los candidatos, respecto a la legitimidad del proceso. Si en las mesas no llegasen a resolverse los problemas de manera oportuna, legal y ante los testigos pertinentes, se generaría el efecto "bola de nieve", el cual se manifiesta en la proliferación de denuncias e impugnaciones de mesa. Este efecto, sumado a la demora en el conteo de los votos y las denuncias, logra poner en entredicho cualquier proceso electoral, afectando la difusión de los resultados preliminares, que son la primera impresión y garantía de eficacia y transparencia.

En el caso de Colombia, más aún, donde hablar de fraude electoral no es una novedad. Aunque el país es reconocido internacionalmente por la antigüedad de su democracia, en la práctica la limpieza de las elecciones ha estado siempre en discusión. Y no sólo en los últimos años, sino desde los albores de la tradición electoral en el país, pues existe evidencia de fraudes electorales desde la naciente república del siglo XIX, como anota David Bushnell, historiador de la Universidad de Harvard: "Las modalidades del fraude abarcan desde irregularidades en el registro electoral (inscripciones de personas no aptas para votar o rechazo arbitrario de quienes sí reunían las condiciones) hasta el depósito de boletas falsas y abusos de escrutinio".[54] A finales de la década de 1980, y con la promulgación de una nueva constitución, las reglas del juego cambiaron, pero no las malas costumbres políticas. Por ejemplo, en 1994, el entonces registrador Luis Camilo Osorio denunció que sus delegados, en 27 de los 32 departamentos, en siete zonas de Bogotá, habían detectado un inusitado crecimiento en el numero de ciudadanos inscritos. Como resultado de las denuncias y de las pesquisas legales se anularon las inscripciones en 301 municipios de los aproximadamente 1100 del país. En las elecciones parlamentarias de 2002, el país se sorprendió de todas las trampas utilizadas por reconocidos caciques políticos para mantener su curul.[55] Según una investigación de la Registraduría, se descubrieron 102 casos de adulteración en los formularios entregados a los jurados (www.votebien.com).

[54] *Credencial Historia*, Bogotá, edición 50, febrero de 1994.

[55] Carlos Espinosa Facciolince, Vicente Blel, Moisés Quiroga, Carlos Clavijo y William Montes fueron algunos de los políticos que se vieron involucrados.

En las elecciones de 2003 (referéndum y autoridades departamentales y locales realizadas el 25 y 26 de octubre, respectivamente), dos meses y medio después, no había claridad sobre los resultados finales. Los escrutinios del referéndum fueron suspendidos al día siguiente, debido a que algunas registradurias seccionales no alcanzaron a entregar los datos. El entonces presidente del Consejo Nacional Electoral, Antonio José Lizarazo, manifestó (*El Nuevo Siglo*, 21 de noviembre de 2003): "Los problemas que generó el atraso de los cómputos es que las reclamaciones por irregularidades en el conteo inicial fueron elevados".[56] Sin embargo, el conteo se reinició la segunda semana de noviembre en medio de denuncias de la oposición sobre irregularidades en el manejo de los resultados para favorecer el referéndum que impulso el presidente Álvaro Uribe Vélez. Según un boletín de la registraduría de finales de noviembre, sólo faltaban 26 466 votos para llegar a los 6 267 443 sufragios que se necesitaban para validar algunas, por lo menos, de las 15 preguntas.[57] La incertidumbre continuó hasta finales de enero de 2004, cuando por fin se dieron a conocer los resultados definitivos del referéndum, en medio de diferentes intentos por cambiar las reglas del juego y de agudas polémicas sobre la conveniencia o no de redefinir el umbral de validación del referéndum, de tener o no en cuenta para dicho umbral las tarjetas no marcadas, etc. Según esos resultados, sólo una de las 15 preguntas fueron aprobadas. Al respecto dice mucho la caricatura publicada por el diario *El Tiempo*: "Levántate referendo y anda", de mediados de febrero de 2004.

El referéndum no es el único caso. El 21 de abril de 2003, dos años después de celebrarse las elecciones, el Consejo de Estado determinó que el gobernador del Atlántico era Alejandro Char Chaljub, y no Ventura Díaz, quien estaba ejerciendo el cargo desde el 1 de enero de 2001. Los magistrados hicieron un nuevo escrutinio sin contabilizar 239 mesas a las cuales se les había comprobado irregularidades, como suplantación de electores, trasteo de votos y falsificación de actas (*El Tiempo*, 16 de junio de 2003). En el actual Senado hay todavía entre 20 y 25 curules que dependen de un fallo del Consejo de Estado, por demandas contra 400 000 votos. Hasta me-

[56] Hay que tener en cuenta que el susodicho referéndum, que buscaba atacar la corrupción y la politiquería, constaba de 18 puntos, temas o diferentes referéndum, lo cual hacía muy dispendiosa la labor de conteo y escrutinio. Adicionalmente, se recibieron reclamaciones de más de 18 de los 32 departamentos, lo cual llevó a las autoridades electorales a revisar cada una de las actas para tratar de establecer si había errores de digitación o transmisión.

[57] Inicialmente eran 18 preguntas, pero según sentencia de la Corte Constitucional C-551 de 2003, tres de ellas fueron declaradas inconstitucionales.

diados de diciembre de 2003 aún no se conocía el nombre del nuevo gobernador de Antioquia, etcétera.

De acuerdo con la experiencia de la región, en cuanto hace a la relación entre los miembros de la mesa, nada habla en favor ya sea de un sistema jerarquizado presidido por un presidente, o bien de un sistema donde todos lo miembros posean el mismo estatus. Como medio de control indirecto, resulta adecuado admitir la presencia durante la verificación del escrutinio, de fiscales o delegados acreditados de los partidos políticos, testigos o notarios electorales e incluso de los candidatos.

2) Neutralidad de los órganos electorales. Una garantía institucional que se hace indispensable para el funcionamiento imparcial de los órganos electorales que se ocupan del escrutinio es la neutralidad. En este caso vienen a consideración dos aspectos: por una parte la independencia de los mismos frente al gobierno; y por otra, frente a los partidos políticos. Por lo que concierne a la organización de los órganos electorales escrutadores, la forma de tribunal contribuye esencialmente al logro de la neutralidad de dicho órgano, toda vez que preponderantemente sus miembros gozan de la garantía de nombramiento permanente, lo que les da independencia en sus funciones. Por otra parte, los miembros de este tipo de órganos se encuentran presionados, acorde a su formación judicial, a sujetar sus decisiones a los principios legales. Otra característica que refuerza la neutralidad de este tipo de órganos, es que tienden a no admitir en su seno a miembros designados, al menos directamente, por los partidos políticos.

a) Independencia frente al Estado. Es recomendable que la dirección general del proceso electoral, entendida como la facultad de regulación, control y decisión del mismo, no la compartan los órganos electorales superiores con organismos gubernamentales. En los casos en que esto sucede: Bolivia (hasta 1995), México (hasta 1994) y Paraguay (hasta 1993), se miran con frecuencia las elecciones con desconfianza y se cuestiona su autenticidad.

b) Independencia frente a los partidos políticos. La participación de los partidos políticos en los órganos electorales de superior jerarquía —que tienen que ver con la labor escrutadora—, también puede ser contraproducente y dar lugar a que éstos se vuelvan el medio a través del cual los partidos políticos controlan el proceso escrutador de acuerdo a sus necesidades políticas. En Bolivia (hasta 1995), por ejemplo, de acuerdo con las reformas de 1986, los tres partidos políticos grandes (ADN, MNR y MIR) te-

nían una representación proporcional a su fuerza parlamentaria en las Cortes Electorales, lo que trajo como consecuencia que los partidos políticos se convirtieran en jueces y partes en el proceso electoral, lo que contradecía la independencia e imparcialidad de dichos órganos. De esta forma, se abrió la posibilidad de alteración y modificación de las actas y cómputos electorales en función de los intereses de los partidos fuertes representados en las Cortes, además de la anulación masiva de votos, lo que en efecto sucedió en las elecciones de 1989 (Mayorga, 1988-1991: 273). Fue así como la organización característica de las Cortes Electorales, aunada a las características concretas del sistema electoral, según el cual cuando alguno de los candidatos a la Presidencia de la república no alcance la mayoría absoluta de votos, es al Congreso a quien le toca elegir al presidente, han hecho que en Bolivia el centro de gravedad de la lucha por el poder se desplace de la voluntad de los electores hacia el trabajo de escrutinio que llevan a cabo las cortes electorales, con el consecuente falseamiento de los principios democráticos. Así, entonces, las Cortes Electorales que llevan a cabo el segundo (Cortes Departamentales) y el tercer (Corte Nacional) recuento de votos, se encuentran comprometidas, debido a su composición, con la alteración y modificación de actas y de cómputos, con el objeto de que los partidos ahí representados obtengan siempre el mayor número posible de votos y, por otro lado, dicho compromiso se extiende hacia la anulación de votos, con la doble finalidad de evitar que algún partido político alcance la mayoría absoluta de votos en la elección general y de disminuir el número de congresistas de los restantes partidos políticos, para obstaculizar también el proceso de elección del adversario en el Congreso. En las mencionadas elecciones de 1989 en el proceso escrutador se presentaron ambos fenómenos de manipulación de resultados y anulación masiva de votos (5.67%) (Mayorga, 1988-1991: 272), la que incluso según observadores bien informados llego a ser de 10%, lo que dio lugar a que el MNR planteara una demanda de nulidad del proceso electoral (Urcuyo, 1989: 27).

México (hasta 1996) presenta un caso de participación proporcional parcial de los partidos políticos en los órganos electorales. Según la Ley Electoral de 1991 de dicho país, tanto el órgano superior encargado de la organización electoral como los demás órganos se compondrán por consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, por representantes de los partidos y por consejeros de los magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámaras de Diputados de entre una lis-

ta propuesta por el presidente de la República (si esa mayoría calificada no se alcanza, se procederá a sortearlos). Según el sistema mexicano, el número de representantes de los partidos será ponderado (ni igualdad entre ellos ni representación proporcional): entre 1.5 y 10% de la votación un representante; entre 10 y 20%, dos representantes; entre 20 y 30%, tres, y por encima de 30% de la votación, cuatro. Además integran dicho órgano un representante del Ejecutivo, que es el ministro de Gobernación y dos representantes del Legislativo: uno de la mayoría y otro de la minoría (compárese Núñez, 1991: 107-137). En México, donde el partido oficial fue prácticamente una institución gubernamental más, lo anterior significa que el partido oficial contaba no sólo con los miembros de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos —que por su trayectoria histórica en todo caso serán cuatro—, sino además con el representante de la mayoría en el Congreso y con el representante del Poder Ejecutivo. Como es de esperarse resultaba difícil que un órgano integrado de esta forma pudiera ser capaz de tomar resoluciones que afectaran los intereses del partido oficial. La participación proporcional o semiproporcional de los partidos políticos en los órganos que llevan a cabo el escrutinio es enemiga de la imparcialidad con que deben contar este tipo de organismos. En efecto, las labores de escrutinio, en todo caso se deben realizar con base en principios objetivos y de acuerdo con métodos de cálculo y parámetros de valoración que permitan obtener de la manera más fidedigna posible el sentido preciso en que la voluntad del cuerpo electoral se ha expresado y derivar sus consecuencias jurídico-políticas, independientemente de los beneficios o perjuicios que este o aquel partido político puedan obtener con el resultado. Para este efecto, se hace necesaria la presencia de los miembros de los partidos políticos como garantía de que tales principios y métodos, efectivamente, se sigan, ya que un falseamiento de los mismos perjudicarían a este o a aquel partido; para este propósito basta con un representante por cada partido registrado. La participación proporcional de los miembros de los partidos políticos con base en su representación en el Parlamento choca necesariamente con las necesidades de objetividad y parcialidad, toda vez que sirve para que los partidos grandes adquieran el control del escrutinio y hagan valer su mayoría en dichos órganos, para bloquear el paso de los partidos políticos pequeños o para defender sus posiciones tradicionalmente adquiridas, aun a costa de la veracidad que se requiere para el cabal cumplimiento de los objetivos de este tipo de actos. Esto es, la participación de los partidos políticos en los órganos electorales debe servir como garantía de neutralidad y

de trabajo con base en principios objetivos, mas no de medio de control de sus labores propias por los partidos contendientes.

3) Apoyo internacional para la organización de los órganos electorales. Con el propósito de superar las insuficiencias técnico-administrativas, materiales y culturales, así como para dotar de confiabilidad al proceso electoral en aquellos países que no se precian de tener una tradición de elecciones competitivas, se ha recurrido con éxito a la asesoría internacional en materia electoral: ONU, OEA y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). Gracias a este tipo de ayuda, las elecciones nicaragüenses de 1990 y las hondureñas y bolivianas de 1993 resultaron exitosas.

Así mismo, la labor de observación, evaluación e información que han presentado los observadores internacionales en las elecciones de Nicaragua en 1990, Honduras en 1993 y Costa Rica, en 1994, ha contribuido a dotar de confiabilidad la labor escrutadora realizada por los correspondientes órganos electorales.

En cambio, la labor de los observadores internacionales enviados por la National Republican and Democratic Institutes for International Affairs a las elecciones de Panamá del 7 de mayo de 1989, contribuyeron al desastre electoral que concluyó con la invasión estadunidense a dicho país centroamericano.[58]

Es con base en las experiencias negativas del trabajo de los observadores internacionales enviados por dichas instituciones de donde se desprende la necesidad de regular la participación de tales observadores en la correspondiente ley electoral, incluyendo condiciones, límites y tiempos de trabajo, así como los requisitos necesarios para considerar válidas sus opiniones e informaciones. Hasta el momento, la única ley de la región que regula, aunque de forma somera, la presencia de los observadores internacionales es la ley de Honduras en su artículo 177.

6.2. Destrucción de papeletas escrutadas

Los acontecimientos de las elecciones presidenciales del 7 de mayo de 1989 en Panamá demuestran que la destrucción de las boletas de escrutinio una

[58] Compárese "The May 7, 1989 Panamanian Elections", prólogo de Jimmy Carter y Gerald Ford, *National Republican and Democratict Institutes for Internationals Affaires*.

vez concluida la primera etapa del escrutinio contribuyen a facilitar el fraude electoral. En efecto, en aquella ocasión el desarrollo de la primera etapa escrutadora ante las mesas receptoras del voto, debido entre otras cosas al carácter público del mismo, se desarrolló en completa calma y con apego a la ley. Sin embargo, concluida dicha primera etapa las únicas constancias de los resultados eran las actas de escrutinio y las copias que de las mismas habían sido expedidas, toda vez que, según lo dispuesto por la legislación electoral de dicho país centroamericano (arts. 257 y 264 Nr. 11), todas las papeletas, tanto las escrutadas como las no utilizadas deben ser quemadas, lo que de hecho ocurrió. De esta forma, a partir de esos momentos la única prueba sobre el resultado del escrutinio eran las actas de escrutinio y las copias de las mismas. Aunado a lo anterior, la ley panameña no prevé de qué manera deben ser remitidas dichas actas a los órganos encargados de la segunda etapa del escrutinio, ni garantía alguna para su cuidado durante el transporte. Ante tales circunstancias, el blanco de ataque para los grupos interesados en cometer fraude electoral se restringía al robo de las actas de escrutinio, lo que debido a la crisis política que atravesaba Panamá de hecho sucedió, tanto durante la etapa de transporte como una vez recibidas por las Juntas Distritales. Tan evidente fue el fraude que el 10 de mayo el Tribunal Electoral procedió a anular las elecciones (Rodríguez, 1989: 34).

6.3. Copias de las actas de escrutinio

La expedición de copias de las actas de escrutinio se justifica en la medida en que éstas constituyen un elemento de prueba más sobre los resultados electorales. Así, por ejemplo, en Panamá, después de la invasión estadunidense del 20 de diciembre de 1989, se revocó el 26 del mismo mes y año el decreto de anulación de elecciones, para llevar a cabo una vez más el cómputo de votos. La actividad se centró exclusivamente en el recuento de los resultados asentados en las copias de las actas de escrutinio que fueron expedidas a los miembros de la mesa electoral una vez finalizada la primera etapa escrutadora.

6.4. Elementos materiales

Los órganos electorales deben contar, en todo caso, con los elementos técnicos y materiales que les permitan la realización eficaz y oportuna de la

actividad escrutadora. En Brasil (hasta 1997), por ejemplo, los órganos electorales carecían de capacidad para informar oportunamente los resultados, lo que daba lugar a que fueran los medios masivos de comunicación los que hicieran público los resultados electorales, los cuales obtenían mediante sistemas de conteo paralelo y a través de encuestas de salida. Esto dio lugar a que la autoridad electoral perdiera el control de la difusión de los resultados, tanto a los electores como a los elegidos: "a los organismos electorales sólo les queda el trabajo de verificar los resultados y dar estado legal a los mismos" (Cerdas, Rial, Zovatto, 1988-1991: 672). Algo similar sucede en Colombia, donde debido a lo obsoleto del sistema electoral, en sentido amplio —desde el punto de vista legal, administrativo y logístico—, los resultados se aceptan sin el conteo de 100% de los sufragios, debido a que 2% de la mesas se tardan semanas o meses en determinar su resultado y hacerlo llegar a la entidad correspondiente, por motivos casi inaceptables en pleno siglo XXI: la falta de medios de comunicación apropiados, o de plano inexistentes, que solventen las dificultades ocasionadas por las grandes distancias geográficas, los problemas de seguridad (propiciados por los diferentes grupos armados), así como la manipulación de las actas.

6.5. La valoración del voto y sus efectos

Resulta conveniente que las legislaciones especifiquen los criterios de clasificación del voto y sus distintas manifestaciones, como válido, nulo, en blanco, no marcados, así como las expresiones "votos válidos y válidamente emitidos", pues no obstante que en principio sólo los votos válidos deberían producir efectos sobre el resultado de la elección, la posibilidad de diferenciar los distintos tipos de votos inválidos o no, que en una elección han sido emitidos, así como la abstención real, nos permitiría analizar mejor y descubrir determinadas ventajas y carencias del sistema político concreto. Adicionalmente, la publicación de resultados electorales debe reflejar todas estas características.

1) Votos nulos y blancos. El porcentaje de votos blancos, nulos o no marcados es un indicador que guarda relación con el grado de preparación o educación político-electoral de la ciudadanía. De esta forma, cuando se introducen nuevas modalidades para la emisión del voto, aumenta considerablemente el número de estos votos (blancos, nulos o no marcados), como

por ejemplo en Brasil, en las elecciones presidenciales del 3 de octubre de 1990. En dicha elección participaron con derecho al voto por primera vez grupos sociales que cuentan con escasa o nula instrucción: los muy jóvenes, los analfabetos, los de estatus económico muy bajo; dichos cambios en la composición del electorado debieron haber desempeñado también un papel decisivo en el aumento de los índices de votos nulos, blancos, e incluso de abstención (Dillon Soares, D'Araujo, 1991: 294 y ss.). No es casualidad que en las elecciones presidenciales peruanas de 1990 se advirtiera una estrecha relación entre los votos nulos y blancos con los índices de pobreza; de esta forma, en los departamentos más pobres los votos blancos se ubicaron ligeramente por debajo de 16%, y los nulos por debajo de 14%, en tanto que en los departamentos más ricos los votos blancos fueron 4.5% y los nulos 4% (Rospigliosi, 1988-1991: 379). Y en Colombia, donde a partir de los cambios y continuas reformas al proceso electoral, desde los inicios de la década de los noventa,[59] se ha incrementado sustancialmente, en todos los procesos electorales, el numero de votos blanco y nulos, así como la manifestación de tarjetas no marcadas, mas no así los niveles de participación. Por ejemplo: para el caso de las elecciones a la Cámara de Representantes en 1990 el porcentaje de los votos blancos y nulos fue de 0.3%; en 1991, entre blancos, nulos y tarjetas no marcadas, de 12.9%; en 1994, de 8.6%; en 1998, de 10.5%, y en 2002, de 13.2% (Jaramillo, Franco-Cuervo, 2005).

Adicionalmente, en Colombia, mediante el reciente Acto Legislativo de 2003, se estableció la plena validez del voto en blanco, es decir, que hay un candidato adicional a partir de esta reforma. Por lo tanto, en aquellos lugares donde a los electores no les gusten las listas o los candidatos únicos,[60] la alternativa legítima que tiene el votante es el voto en blanco, como respuesta a no compartir ninguna de las candidaturas inscritas en los distintos departamentos, distritos o municipios del país. Si los votos en blanco obtienen una mayoría absoluta sobre los votos válidos,[61] deberá repetirse

[59] Oficialización de las tarjetas electorales, la Ley de estímulos para los sufragantes (403 de 1997), el Estatuto básico de los partidos políticos, financiación y campañas electorales (Ley 130 de 1994) y el Acto Legislativo 001 de 2003.

[60] En la pasadas elecciones del 26 de octubre en los departamentos de Cesar y el Magdalena sólo hubo un candidato inscrito para la gobernación respectiva.

[61] Artículo 258, parágrafo primero: "Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mis-

el acto electoral. Así es como, al estrenarse la medida en las pasadas elecciones regionales del 26 de octubre de 2003, en el municipio de Susa, Cundinamarca, para la elección de alcalde, el voto en blanco obtuvo 67% del total de la votación, mientras que los dos candidatos sólo obtuvieron 23.54% (18.3 y 5.24%, respectivamente). En los casos de candidatos únicos, en el departamento del Cesar, con 97.47% de los votos escrutados y una participación de 52.60%, el candidato obtuvo 52,47%, el voto en blanco 26.73%, las tarjetas "no marcadas" 20.1%, mientras que los votos nulos sólo 0.6% del total de la votación. En el departamento del Magdalena, con 91.29% de los votos escrutados y una participación de 52.28%, el candidato obtuvo 65.35%, el voto en blanco 15.3%, las tarjetas "no marcadas" 18.4%, y los votos nulos 0.8%, según datos suministrados en la página *web* de la Registraduria Nacional del Estado Civil, en diciembre de 2003.

La complicación de la elección por lo que hace a la simultaneidad de las elecciones, cuando en cada una de ellas participan muchos partidos políticos, cada uno con demasiados candidatos, también es un factor que contribuye a la existencia de votos nulos y blancos. Así sucedió en las elecciones presidenciales de Brasil de 1990 y en las de diputados de Ecuador de 1990 (Rivera, 1988-1991: 331). Y en Colombia, desde l991, donde a pesar de que constitucionalmente se establece la no simultaneidad de las elecciones nacionales con las regionales o locales, la proliferación de candidatos y listas para la mayoría de los eventos electorales es abrumadora (compárese Jaramillo, Franco-Cuervo, 1999).

De esta forma, en casos de simultaneidad o proliferación de candidaturas y listas, sería saludable que la ley electoral fomentara y desarrollara un sistema adecuado de educación para los electores.

La obligatoriedad del sufragio, en opinión de algunos expertos, puede constituirse en un elemento que contribuye a la formación de la idiosincrasia democrática, en culturas en las que la democracia se encuentra en vías de consolidación. Esto, sin embargo, trae como consecuencia que el ausentismo como forma de expresión política, mediante la cual los ciudadanos muestran su rechazo y desconfianza al sistema, quede prohibido por el derecho electoral, prohibición que en algunos casos se sanciona con altas multas. De esta forma, la abstención se desnaturaliza y aparece encubierta en formas de voto inválido que no son sancionables: voto nulo, voto blanco, o tarjetas

mos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral".

no marcadas, circunstancia que impide determinar el sentido de su magnitud y significado. Sin embargo, en Latinoamérica, donde ha primado la obligatoriedad del sufragio,[62] no se presenta una relación directa y constante entre su obligatoriedad y los niveles de participación.

La solución salvadoreña que permite por una parte mantener la obligatoriedad del voto y, por otra, mantener la abstención como fenómeno electoral independiente, nos parece del todo adecuada. Según la ley salvadoreña, el voto depositado sin marca, que en la normalidad de los países en análisis se denomina "voto blanco", debe ser catalogado como una abstención. El margen que no se puede medir de acuerdo con el sistema salvadoreño, es el de los votos en blanco producto de errores o ignorancia de los electores.

2) Coincidencia entre validez y efectividad de un voto. Con el propósito de ser congruentes con el principio de respeto a la voluntad ciudadana expresada en el ejercicio del derecho de voto, es necesario que las legislaciones de la región establezcan la coincidencia explícita entre validez y efectividad del voto, según el cual los efectos jurídicos, ya directos, ya indirectos, que un voto puede ejercer sobre el resultado de la votación, se reservan exclusivamente a los votos válidos. Con ello se descartaría la práctica de permitir que votos cuyo sentido no es determinable —votos nulos y votos blancos— ejerzan un efecto indirecto en el resultado de la votación, disminuyendo o anulando incluso el efecto de los votos válidamente emitidos.

6.6. La automatización del escrutinio

La demora en la realización de los escrutinios ha sido vista en la normalidad de los países en comparación como un vicio en el funcionamiento de los mecanismos electorales.[63]

> La rapidez del escrutinio y su inmediata comunicación a la opinión pública ha pasado a ser un elemento fundamental en el éxito o fracaso del régimen elec-

[62] De los 18 países en comparación, salvo en Colombia y Panamá, nunca ha existido la obligatoriedad del sufragio, y actualmente no existe esta obligatoriedad, en las constituciones en: Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Compárese al respecto el texto sobre el voto obligatorio en América Latina en esta obra y en Franco Cuervo, 1991.

[63] Compárese, por ejemplo: León-Rösch, Martini (1992: 29); Cerdas-Cruz, Rial, Zovatto (1992: 672); Venezuela, *El País*, 7 de diciembre de 1993.

toral. Un escrutinio lento que divulgue en forma incompleta o con errores, produce de inmediato el descrédito de todo el proceso, aunque en muchos casos pueda ser injusto, ya que no todos los países gozan de instrumentos tecnológicos que les permitan dar estos resultados con total eficiencia.[64]

La aceleración hasta el extremo de lo posible del cómputo de los votos, de tal forma que los resultados den a conocer a la mayor brevedad posible, se plantea como un reto de todo proceso escrutador que quiera ganar en legitimidad y confiabilidad. Así, por ejemplo, en Chile, con motivo de las elecciones del 14 de diciembre de 1989, el hecho de que el Gobierno haya informado la misma noche de la elección sobre los resultados de 95% de los votos emitidos, cuya tendencia coincidió con las cifras definitivas entregadas en los siguientes días, fue interpretado por la opinión pública como una muestra clara de que los mecanismos electorales eran dignos de confianza (Fernández Baeza, 1989). En cambio, en las elecciones presidenciales de 1988 en México, el gobierno no pudo informar sobre los resultados electorales con la brevedad que previamente había prometido, con el pretexto de que la red del sistema de cómputo que habría de servir para tal efecto se había caído, hecho que contribuyó a acrecentar las sospechas de fraude electoral en contra del candidato de la oposición Cuauhtémoc Cárdenas.[65]

Precisamente para contribuir a dicha exigencia de rapidez y eficacia en relación con la contabilización de votos y la emisión de los resultados, se han introducido los sistemas computarizados, ya sea para totalizar los votos recibidos por las mesas, como para la recepción de los mismos. Los sistemas de informática fueron utilizados con excelentes resultados en las elecciones presidenciales de Brasil de 1986 y en las elecciones locales de Ecuador en 1990.[66]

El voto electrónico es una de las tendencias actuales en América Latina. Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela se destacan, entre los 18 países estudiados, como aquellos que abren paso o emprenden el camino

[64] Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., en *Perfil de la Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3.

[65] La rapidez del escrutinio y su rápida comunicación ha dejado de ser un factor más del proceso electoral para convertirse en una de las características o elementos indispensables para el buen funcionamiento de la democracia, tal como lo manifiesta el escritor mexicano Carlos Fuentes al afirmar: "Democracia" significa […] elecciones limpias, instituciones electorales independientes, credibilidad en los resultados y rápida comunicación de los mismos", en *El País*, 2 de diciembre de 1993, p. 13.

[66] Compárese, para el caso de Brasil, Lima Aragao (1991: 547).

hacia la automatización del voto y del proceso del escrutinio desde sus legislaciones electorales, excepto en el caso de Colombia, que lo hace constitucionalmente por medio de un Acto Legislativo.

Posiblemente gracias a la novedad de este fenómeno en la región, aún no se cuenta con una definición precisa que delimite el campo al cual se hace referencia al abordar este tema. No obstante, a continuación se esbozarán las referencias que a él se hacen en los cuatro países anteriormente mencionados.

En Colombia se habla tangencialmente del voto electrónico sólo hasta el año 2003 mediante el Acto Legislativo 01.[67] Este Acto Legislativo, que hace una reforma política a la Constitución de 1991, señala que la adopción de este mecanismo busca lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

En Costa Rica,[68] la implementación del voto electrónico se circunscribe a la disponibilidad que posea el Tribunal Supremo de Elecciones de emplear instrumentos confiables y seguros para este proceso, de manera tal, que pueda prescindirse, sin contratiempos, de las papeletas para cada elección y de los procedimientos inherentes a su uso. Este mecanismo pretende permitir a cada elector votar en el mismo distrito donde se encuentre en el momento de las elecciones, suprimiendo la obligación de los concesionarios y permisionarios de transporte público remunerado de personas en la modalidad de autobús, como ruta asignada, de poner sus vehículos y su personal a disposición del Tribunal Supremo de Elecciones para el transporte de los electores.

Por su parte, Ecuador, en su Reglamento General a la Ley de Elecciones (art. 154), atribuye al Tribunal Supremo Electoral la función de dictar los reglamentos especiales en el caso de llegar a adoptarse *un sistema de automatización del escrutinio o de inmediata contabilización o similares*. De esta manera, los resultados que este sistema arroje serán los que consten en las actas de escrutinio de las juntas receptoras del voto.[69]

Venezuela es el país que aborda más a fondo en su legislación electoral el voto electrónico o automatizado. En la Ley Orgánica del Poder Electoral[70] se consagra que el Consejo Nacional Electoral tiene la competencia de

[67] Acto Legislativo 01 de 2003. "Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones" (art. 11).

[68] Código Electoral y otras Disposiciones Conexas 1952 (Costa Rica). Reformado por la Ley 7653 del 28 de noviembre de 1996 y con la modificaciones introducidas hasta la Ley 8121 del 23 de julio de 2001 (art. 85 bis transitorio II, art. 104 y 177).

[69] Codificación de la Ley de elecciones (Ecuador), 5 de julio de 2000 (art. 193).

[70] Véase artículo 33 y 55.

establecer las condiciones que garanticen progresivamente la automatización en todas las áreas de su competencia (incluyendo las diferentes fases de los distintos procesos electorales), de acuerdo con los principios de confiabilidad, transparencia, auditabilidad, transferencia tecnológica, seguridad e integridad informática.

De la misma manera, en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política,[71] se determina que el Consejo Nacional Electoral debe informar suficiente y anticipadamente sobre el sistema automatizado o no, de votación, totalización y adjudicación, con el fin de que los electores efectúen su votación conscientemente (art. 153), y se estipula lo referente al funcionamiento de las máquinas de votación (art. 155), programas y bases de datos (art. 156).

A pesar de que Colombia es el único país que hace alusión al voto electrónico en su Constitución Política, y Ecuador, Costa Rica y Venezuela en sus legislaciones electorales, no puede desconocerse la práctica que de este mecanismo se hace en otros países. Brasil es, probablemente, el ejemplo más significativo de ello al erigirse como un "pionero promotor" de la votación electrónica en la región.

En una entrevista realizada el 6 de agosto de 2003[72] al juez José Paulo Sepúlveda Pertence, presidente del Tribunal Superior Electoral brasileño, se señala que la experiencia de la implementación del voto electrónico en su país "ha sido altamente positiva" tras haber obtenido resultados absolutamente confiables, en las últimas elecciones, al emplear la totalidad de las urnas electrónicas. De la misma manera, expresa el juez Sepúlveda, Brasil ha considerado como "un deber de cooperación para la consolidación de las prácticas democráticas en Latinoamérica" el préstamo de las urnas electrónicas a quienes lo demanden, bien sea para utilizarlas durante los trabajos electorales (como es el caso de Paraguay y Argentina) o para llevar a cabo experiencias piloto (como es el caso de México y República Dominicana).

De esta manera, puede observarse cómo el voto electrónico está expandiéndose raudamente por la región desde lo formal, en algunas de las legislaciones, hasta lo informal, con experiencias piloto. La aplicación de esta

[71] Ley Orgánica de Sufragio y Organización Política, 1997.

[72] Observatorio Electoral Latinoamericano. Brasil, pionera del voto electrónico en la región; entrevista al presidente del Tribunal Superior Electoral brasileño, juez José Paulo Sepúlveda Pertence, 6 de agosto de 2003, en http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=brasil, 26 de marzo de 2004.

forma de voto, que se extiende al escrutinio y a la adjudicación de escaños o poder político, implica una transformación drástica no sólo en materia legislativa sino también en las prácticas electorales, obligando a replantear y restructurar un buen número de procesos electorales en la región.

7. A modo de conclusión

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 ejecutan diferentes órganos.

En la primera etapa escrutadora se llevan a cabo los escrutinios preliminares. Éstos quedan a cargo de los miembros de las mesas receptoras del sufragio, que los realizan, una vez cerrada la votación, en un acto 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 de escrutinio y en la normalidad de los casos, está autorizada la expedición de copias o certificaciones de las mismas.

Los escrutinios intermedios son conocidos en la mayoría de los países. Puede existir una o varias etapas de escrutinios intermedios. El objeto es llevar a cabo la totalización de los resultados que corresponden a circunscripciones electorales que abarcan los distritos correspondientes a un número determinado de mesas o áreas electorales. En todo los casos se exige la elaboración de un acta de escrutinio en la que se deben asentar los resultados de la correspondiente actividad escrutadora.

Los escrutinios definitivos tienen por objeto la totalización general de los resultados electorales correspondientes a toda una circunscripción. La realización de este tipo de escrutinio corresponde normalmente al órgano electoral supremo en cada país o circunscripción electoral correspondiente. Sólo en aproximadamente la mitad de los casos se exige la elaboración del acta de escrutinio para esta categoría.

Como medios de control legal por cuanto hace al cumplimiento de las normas relativas al escrutinio, las legislaciones estudiadas ofrecen recursos de primera y de segunda instancia, los cuales, básicamente, pueden ser he-

chos valer por los partidos políticos. El efecto de estos recursos puede dar lugar a la anulación de la votación llevada a cabo ante la mesa, o bien de la votación general, de manera total, o bien de manera parcial.

Por cuanto a los criterios previstos para la valoración de los votos, en todos los países se conocen los criterios de voto válido y de voto nulo. El criterio de voto en blanco se conoce en casi todos los países, en tanto que los de voto impugnado, observado y recurrido permanecen como excepcionales, así como el de "tarjetas no marcadas". 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.

Desde un punto de vista más general se puede, además, destacar que tanto la organización como la realización de los escrutinios recae básicamente en los órganos electorales o, como se a 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 llevarlos a cabo.

De acuerdo con lo observado, por lo que hace a la comparación sistemática de la regulación de los procesos escrutadores contenida en las leyes electorales analizadas de la región, es posible precisar algunos de los aspectos generales de la legislación electoral, en lo referente a las normas relativas al escrutinio. No obstante, no resulta posible clasificar las leyes electorales en estudio con base en grupos o tendencias que nos permitan, en general, diferenciarlas como eficientes o no eficientes.

Lo anterior se debe a que las leyes electorales son sólo uno de los muchos factores que hacen posible el cumplimiento de los principios democráticos. El contexto sociopolítico en que las legislaciones electorales son puestas a prueba influye de manera decisiva en el éxito o fracaso de la aplicación de las normas que regulan el escrutinio, así como de la realización de los objetivos que las mismas persiguen.

Adicionalmente se puede señalar que las legislaciones de los países en estudio no nos permiten establecer principios firmes de clasificación con base en los criterios institucional-formal y técnico-administrativos, inhe-

rentes al proceso escrutador, debido a la gran cantidad de posibilidades de combinación que ofrece el derecho electoral para cada aspecto del escrutinio. En cada país se ha adoptado una combinación específica, que nunca resulta igual a la de otro país, toda vez que se ha buscado que las normas correspondientes ofrezcan solución a la problemática del país en cuestión. De esta forma, a la heterogeneidad de factores sociopolíticos corresponde una heterogeneidad de normas sobre el escrutinio.

Para advertir cómo la aplicación de las mismas normas de escrutinio en diversos países no deben necesariamente dar lugar a los mismos resultados, y que a la aplicación de diferentes normas no necesariamente corresponden diferentes resultados, sirven como ejemplo los casos de Costa Rica, Venezuela y Chile. Estos tres países se precian de contar con procesos escrutadores que gozan de confiabilidad y credibilidad, sin embargo, sus legislaciones ciertamente son diferentes una de la otra. Así, entonces, en tanto que en Chile el escrutinio primario lo llevan a cabo sólo el presidente y secretario de la mesa, en los otros dos países los escrutinios preliminares los llevan a cabo todos los miembros de la mesa. Mientras en Costa Rica la entrega de la documentación electoral correspondiente a la primera etapa se lleva a cabo mediante un órgano que no participa en el proceso escrutador, en los otros dos países dicha entrega se lleva a cabo de forma directa por la autoridad que ha realizado el escrutinio de primera instancia. En tanto que en Venezuela no se conoce el criterio de los votos en blanco, en los otros dos países sí. En Costa Rica no se conocen etapas intermedias, ni por lo que hace a la elección presidencial, ni en cuanto a la elección de diputados; en cambio en Chile se conoce una etapa intermedia para cada una de dichas elecciones, y en Venezuela se prevén tres etapas intermedias para la elección de presidente y dos para la de diputados.

Los anteriores ejemplos son ilustrativos para comprender la real importancia que desempeñan los factores sociopolíticos en el éxito de la aplicación de las normas electorales que tienen que ver con el escrutinio, y para comprender que sólo con base en el conocimiento de las interrelaciones que se presentan entre los contenidos normativos y la específica estructura sociopolítica, puede tener éxito la ingeniería electoral en materia de escrutinio.

Una década después, a pesar de constatarse una transformación y aparente modernización en las legislaciones pertinentes, los intentos de manipulación y fraude en la historia político-electoral latinoamericana no han encontrado solución. Lo que nos confirma que si bien se requiere la pro-

mulgación de transparentes y mejores reglas del juego, éstas son condición necesaria mas no suficiente para cambiar las malas costumbres políticas, aún características de la región. La falta de compromiso y control ciudadano hacen que, en algunos casos, siga siendo la trampa y la deshonestidad las que elijan a su gobernantes y no la voluntad soberana.

XL. DELITOS Y FALTAS ELECTORALES

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO,
J. FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Sobre el método de exposición

El trabajo que se presenta pretende como objetivo principal actualizar, bajo la sistemática de estudio planteada en una primera versión, el contexto de 19 países latinoamericanos[1] en cuanto al tema de los delitos y las faltas electorales. Desde esta óptica o pretensión, la actualización a que nos referimos atiende a un proceso de cambios, principalmente cronológicos y de contenido teórico-doctrinal, que toma como referencia el marco normativo electoral vigente de estos países (Ojesto Martínez Porcayo, 2004). De este modo, el elevado número de casos que son objeto de estudio y la heterogeneidad de los modelos normativos analizados conforman una realidad compleja, difícil de ser tratada de manera unitaria. Para superar esa dificultad, pero manteniendo el enfoque comparativo, hemos optado por estructurar el trabajo en dos partes, la primera dedicada a los delitos electorales y la segunda a las faltas.

Delitos y faltas en materia electoral 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.

Por una parte puede considerarse al delito electoral como el acto u omisión que contraviene las disposiciones legales y que atentan contra la certeza y efectividad del sufragio, mismo que realizan los ciudadanos, los funcionarios electorales, funcionarios públicos, representantes de partido

[1] Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE CAPÍTULO

CE	Código Electoral (Brasil, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay).
CED	Código Electoral Decreto 2241 del 15 de julio de 1986 de Colombia.
CEN	Código Electoral Nacional de Argentina.
Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México.
CP	Código Penal (El Salvador, Colombia y Paraguay).
CPF	Código Penal Federal de México.
DL	Decreto Ley 26859 de Perú.
LE	Ley Electoral/Ley de Elecciones (Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay).
LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras.
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala.
LERC	Ley Electoral de la República de Cuba.
LOCVPE	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de Chile.
LOSIESE	Ley Orgánica sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de Chile.
LOSPP	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de Venezuela.

y ministros de culto religioso, y por otra parte, los delitos electorales son conductas o acciones que vulneran las disposiciones constitucionales y legales, poniendo en riesgo la función electoral y el sufragio en cualquiera de sus modalidades (López Sanavia, 2002: 98 y ss.).

Ahora bien, si una conducta es constitutiva de delito o falta electoral es algo que decide el legislador, atendiendo a los criterios que estima oportunos y que, como se aprecia en este trabajo, varían de un país a otro. Esto supone que un mismo hecho puede ser penado como delito en unos países y como falta en otros. Así, por ejemplo, votar sin tener derecho a ello supone, en la mayoría de los casos estudiados, la comisión de un delito, mientras que en Paraguay ese mismo hecho es castigado como falta (art. 331, primer párrafo en relación al diverso 91 del CE). De otro lado, por definición, la comisión de un delito lleva aparejada la imposición de una pena más grave que aquella que corresponde a una falta dentro de un mismo ordenamien-

to, pero no siempre es así, si se comparan las sanciones de delitos y faltas en distintos países. Por ejemplo: el delito de negarse a admitir el voto está castigado en Brasil con una pena pecuniaria de 30 a 60 días de salario mínimo, mientras que las faltas electorales en Guatemala pueden ser sancionadas con penas de privación de libertad de 10 a 60 días (art. 255 de la LEPP).

A pesar de esas dificultades para establecer una distinción nítida entre delitos y faltas en un estudio comparado de 19 legislaciones distintas, existen razones que justifican esta división para efectos de análisis. Por un lado, determinadas acciones son consideradas como delitos en casi la totalidad de las legislaciones estudiadas, siendo sancionadas con penas más graves que las faltas. Existen, además, diferencias relevantes en determinados aspectos procesales, ya que, partiendo de la distinta importancia que se concede a delitos y a faltas, en algunos países son competentes órganos diferentes para enjuiciar unos u otras, o varía el procedimiento que se debe seguir en la sustanciación del proceso, los recursos que cabe interponer, etcétera.

La división expositiva entre delitos y faltas se ha mantenido a la hora de elaborar los cuadros sinópticos.

1.2. Fuentes legales

Son pocos los casos en que la propia Constitución regula directamente aspectos relacionados con los delitos y las faltas electorales. Así, el artículo 57 de la Constitución hondureña 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 LEOP, y para su competencia el artículo 58 señala que "de los delitos y faltas electorales conoce la justicia ordinaria". Por su parte, la Constitución panameña en sus artículos 137.4 y 138.3 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 dice

> Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez 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;

además de que la participación de estos funcionarios en actos políticos está prohibida, desde la constitución de 1830 (art. 25.1), cuyo principio sobrevivió en las constituciones de 1934 (art. 57), de 1942 (art. 57), de 1952 (art. 77), hasta la vigente de 1967, pasando por todas las reformas de 1989, 1994 y de 1996, subsistiendo la prohibición de que los funcionarios públicos referidos en el artículo 91 constitucional no podrán ser elegibles para ser integrantes de la Cámara de Representantes, con las excepciones previstas en dicho numeral, principio que se observa en los artículos 181, 188 y 189, en relación con los numerales 191 y 192 de la LE; otro aspecto de relevancia sobre los delitos electorales en Uruguay se observa en la actividad de la Honorable Asamblea Nacional, que emitió 10 leyes entre 1936 y 1955, que decretaron "amnistía a todos los incursos en delitos electorales", lo que conlleva a establecer que los procesos electorales de ese periodo fueron empañados con la comisión de ilícitos electorales, situación que ya no se refleja de los años de 1960 a la fecha, al no emitirse leyes de amnistía por el legislador.

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. En Chile, el artículo 18 de la Constitución reserva la materia a ley orgánica, excluyendo expresamente la posibilidad de delegación legislativa en el presidente de la República. Por su parte, el artículo 184 de la Constitución de Nicaragua establece que la ley electoral tendrá el rango de ley constitucional, lo que supone que su reforma debe realizarse de acuerdo con el procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución.

Los delitos electorales se regulan en normas para cuya aprobación se exige una mayoría parlamentaria reforzada, como en los casos de Nicaragua (Ley Electoral del 18 de octubre de 1988), Chile (Ley Orgánica Cons-

titucional 18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral del 11 de septiembre de 1986, actualizada a mayo de 2000, y Ley Orgánica Constitucional 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con modificaciones a octubre de 2001) y Venezuela (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, del 13 de diciembre de 1997 con reforma al 28 de mayo de 1998).

Sin embargo, en la mayoría de los países el rango normativo es el de ley ordinaria del Parlamento, tales son los casos de Guatemala (Ley Electoral y de Partidos Políticos del 3 de diciembre de 1985 con actualización a 1990 y reglamento de la Ley del 7 de diciembre de 1987), Honduras (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del 19 de mayo de 1981, actualizada hasta el DL 180-92 del 30 de octubre de 1992), República Dominicana (Ley Electoral 275-97 con modificaciones al 10 de diciembre de 2002), Cuba, Ley Electoral, 72 del 29 de octubre de 1992), Uruguay (Ley de Elecciones del 16 de enero de 1925 con modificaciones de la Ley 17.113 del 18 de junio de 1999, Bolivia, Ley Electoral 2.282 del 4 de diciembre de 2001), Ecuador (Ley de Elecciones del 12 de diciembre de 1986 con reformas al 13 de agosto de 2002), Brasil (Código Electoral 4737 del 15 de julio de 1965), Costa Rica (Código Electoral 1536 del 10 de diciembre 1952 con reformas por Ley 8.123 del 22 de agosto de 2001), El Salvador (Código Penal con reformas por decreto legislativo 210 del 25 de noviembre de 2003 y Código Electoral del 14 de diciembre de 1992, con reformas por decreto legislativo 55 del 29 de junio de 2000), Panamá (Código Electoral publicado el 22 de febrero de 2003), Paraguay (Código Electoral paraguayo, expedido con la Ley 834, del 17 de abril de 1996), Argentina (Código Electoral Nacional del 18 de agosto de 1983 con reforma por la Ley 25.610 del 5 de julio de 2002), Perú (Ley Orgánica de Elecciones promulgada por el Decreto-ley 26.859 del 29 de septiembre de 1997, con modificaciones del Decreto-ley 27.163 del 5 de agosto de 1999), y México (con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990, con reformas al 31 de diciembre de 2003 y Código Penal Federal adicionado el 15 de agosto de 1990 con el título vigésimo cuarto de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, modificado el 22 de noviembre de 1996).

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 y México— los delitos electorales se regulan, junto con el resto de los delitos, en el Código Penal. En otros países, como en 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, el Código Penal tipifica los delitos electorales cometidos por servidores públicos, funcionarios electorales, partidistas, candidatos, ciudadanos, ministros de culto religioso y candidatos electos, mientras que el Cofipe regula en su libro V, título V, capítulo único (arts. 264 a 272) las "faltas administrativas y de las sanciones" por infracciones al citado texto legal, que sólo pueden ser cometidas por autoridades federales, estatales y municipales, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, partidos políticos y agrupaciones políticas. En el caso de Cuba se establece el ilícito electoral en el título XI de la Ley Electoral de 1992.

2. Los delitos electorales

2.1. Definición de delito electoral

El *Diccionario electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) define como delito electoral "aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático y que por su propio carácter peculiar, son definidas y castigadas, por lo general, no en el código penal, sino en la propia ley electoral"(Capel, 1989: 192).

Tratándose de esta clase de delitos, el objeto de protección a través de los tipos es "garantizar la adecuada función electoral", así como el "respeto en un marco de libertad de la expresión de la voluntad popular", garantizar la plena libertad del sufragio, el normal desarrollo de los procesos electorales en cuanto a su transparencia y limpieza, además de la garantía que se debe dar al secreto del voto y, como consecuencia, la libre opción por una u otra candidatura que le corresponde al ciudadano (Zamora Jiménez, 2001: 579).

Del presente estudio se desprende que una definición genérica de delito electoral sólo existe en la legislación de dos de los países. Según el artículo 194 del CE, de Bolivia, "toda acción u omisión dolosa o culposa, violatoria de las garantías que establece este código constituye un delito electoral". Por su parte, el artículo 251 de la LEPP, de Guatemala, establece que "comete delito electoral quien por dolo o culpa realice actos u omisiones contra el proceso electoral para impedirlo, suspenderlo, falsearlo y alterar sus resultados".

2.2. Tipos

1. Por el autor

a) 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.

i) 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. Así, por ejemplo, cualquier participación de los militares en el proceso electoral que no sea el ejercicio del derecho de sufragio es delito, tal es el caso de Costa Rica (art. 153d del CE) y Uruguay, ya que este último en el texto constitucional (art. 77.4) tipifica el delito, haciéndolo extensivo en el artículo 91 del mismo ordenamiento, al presidente y el vicepresidente de la República, los miembros del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, de los Consejos o directorios o los directores de los Entes Autónomos y de los Servicios descentralizados, de las Juntas Departamentales, de las Juntas Locales y los intendentes, entre otros, no pueden ser elegibles para integrar la Cámara de Representantes, haciendo aún más extensible a los empleados militares o civiles dependientes de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del de Cuentas, de los gobiernos departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, por servicios a sueldo, con excepción de los retirados o jubilados.

La función pública puede entenderse como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, difiere del servicio en

sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de "actividad pública, servicio administrativo o servicio público" (UNAM, 1989: 1498).

En México el CPF prevé en el artículo 212 que servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Así, los actos delictivos de los funcionarios públicos pueden consistir en incumplimiento de funciones o en abuso de poder.

En algunos países se considera delito el incumplimiento de cualquiera de las funciones que la ley electoral atribuye a los funcionarios, éste es el caso, por ejemplo, de Chile (art. 84 de la LOSIESE); en otros supuestos, sólo es constitutivo de delito el incumplimiento de alguna de aquellas funciones, como la negación de los funcionarios a extender certificados de documentos electorales (art. 240 de la LEOP de Honduras) o, en Costa Rica, la negligencia de los funcionarios registrales a la hora de realizar las actualizaciones correspondientes (art. 152 CE).

Por *abuso de poder* se consideran acciones como la falsificación de documentos electorales, que viene recogida en la totalidad de los países estudiados; presionar o intimidar a los electores (art. 173.19 de la LE de República Dominicana y en los arts. 174.1 y 175.2 de la LE de Nicaragua); detener a integrantes de las mesas electorales o a cualquier elector (art. 319 del CE de Paraguay) y, por último, con carácter general, abusos del cargo público para favorecer a determinado candidato (art. 173.18 de la LE de República Dominicana y art. 385a del DL 26859 de Perú).

El abuso de autoridad en términos generales es el mal uso que hace un funcionario público de las facultades que la ley le atribuye. El abuso de autoridad configura delito en ciertos casos, como dictar resoluciones contrarias a la Constitución o a las leyes, no ejecutar éstas cuando su cumplimiento correspondiere, omitir, rehusar o retardar ilegalmente algún acto de su función (Osorio, 1989: 12).

En México el CPF prevé la figura de abuso de autoridad en el numeral 215, guardando relación en materia electoral con el artículo 401 del mismo ordenamiento en el que se precisa quiénes son considerados servidores públicos, de tal forma contempla: *I)* servidores públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código. Se entenderá también como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal; *II)* funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales; *III)* funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral; *IV)* candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente.

ii) Personas que desempeñan funciones públicas en el proceso electoral. Al igual que en el caso anterior, el delito puede consistir en el incumplimiento de funciones o en el abuso de poder en el ejercicio de éstas.

Se entienden como incumplimiento de funciones, por ejemplo, no asistir a la convocatoria de la mesa electoral (art. 356 del CE de Panamá), retirarse injustificadamente antes del término de la jornada electoral (art. 132.2 de la LOCVPE de Chile), no firmar las actas electorales (art. 256.9 de la LOSPP de Venezuela y art. 133 de la LE de Ecuador), celebrar los acuerdos sin el quórum necesario o reunirse en lugar u horas diferentes (art. 133 de la LOCVPE de Chile y art. 173.4 de la LE de Nicaragua), o no mencionar en las actas reclamaciones debidamente formuladas (art. 316 del CE de Brasil y art. 173.2 de la LE de República Dominicana).

En el caso de México, el Cofipe regula las funciones electorales y prevé quiénes en su cargo son considerados funcionarios electorales, y el Código Penal en materia de delitos electorales sanciona a quien "se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral" (art. 405f.II del CPF).

Abusos en el ejercicio de las funciones son, por ejemplo, no admitir el voto de persona con derecho a él (art. 132.4 de la LOCVPE de Chile y art. 132.E de la LE de Ecuador), admitir el voto de persona inhabilitada para votar (art. 383.C del DL 26859 de Perú, y art. 344 del CE de Panamá), marcar el voto para violar el secreto del mismo o declararlo nulo (art. 132.5 de la LOCVPE de Chile, y arts. 174.12 y 174.13 de la LE de República Dominicana), apropiación de documentos electorales (art. 346.1 del CE de Panamá), no computar votos válidos (art. 152n del CE de Costa Rica), suspender abusi-

vamente la votación o el escrutinio (art. 132.8 de la LOCVPE de Chile), o cuando en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados (art. 405 F. VI, CPF de México).

b) 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 (art. 333 del CE de Paraguay), y la recepción ilícita de donaciones (art. 243.b de la LEOP de Honduras).

En otros supuestos se considera sujeto activo del delito a los funcionarios partidistas, candidatos y ciudadanos y, en consecuencia, la sanción va dirigida a ellos. Así, en los artículos 401 y 406.II (adicionada, en el *Diario* Oficial del 15 de agosto de 1990) del CPF de México se sanciona al funcionario partidista o al candidato que realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral. De tal forma que la legislación ordinaria impone la pena a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña, tomando en cuenta que quien haya colaborado en la comisión sea servidor público (arts. 412 y 407.III del CPF).

c) Particulares. Prácticamente la totalidad de las legislaciones estudiadas tipifica una gama similar de delitos, que examinaremos con más detalle al hablar de la clasificación de los delitos según su objeto. Aquí nos limitaremos a hacer una breve referencia a las acciones de los particulares constitutivas de delitos electorales, que son más comunes.

En este sentido, 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, etc. 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.

2. 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:

a) Obstaculización del proceso electoral. Incluimos en este apartado todas aquellas acciones que normalmente no serían delictivas, pero que en el proceso electoral son consideradas como tales por constituir un grave entorpecimiento del mismo.

Son delitos de esta clase los que hacen referencia a la obstaculización de las inscripciones en el registro (como se recoge en el art. 198 del CE de Bolivia, art. 334.5 del CE de Panamá y art. 172.H de la LERC de Cuba); el atropello, impedimento o limitación del derecho al sufragio (art. 136.8 de la LOCVPE de Chile, art. 213 de la LEOP de Honduras, o art. 173.6 de la LE de República Dominicana); negarse a dar certificaciones (art. 318 del CE de Paraguay, art. 338 del CE de Panamá, o arts. 173.13 y 173.14 de la LE de República Dominicana); negarse a admitir propuesta de candidato presentada en tiempo y forma (art. 173.2 de la LE de República Dominicana); pérdida de documentos (art. 135 de la LOCVPE de Chile, y art. 173.16 de la LE de República Dominicana) y, finalmente, impedir a los delegados de partidos el cumplimiento de su función, como establece el artículo 210 del CE de Bolivia, y en México se precisa: la imposición de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien obstaculice o interfiera dolosamente en el desarrollo normal de las votaciones, escrutinio y cómputo, traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales (art. 403f. IV del CPF).

b) 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.

Son delitos de esta clase, la falsedad en el acto de suscripción de patrocinio de una candidatura (art. 129 de la LOCVPE de Chile), las falsedades en la inscripción registral (art. 137 del CEN de Argentina, art. 295.A del CP de El Salvador, o arts. 318 y 315 del CE de Paraguay), la falsificación de documentos electorales (art. 136.3 de la LOCVPE de Chile, art. 216 de la LEOP de Honduras, art. 334.4 del CE de Panamá, arts. 138 y 143 del CEN de Argentina, art. 199 del CE de Bolivia, art. 191.2 y 191.9 de la LE de Uruguay y art. 172ch, de la LERC de Cuba), la alteración de resultados electorales (art. 394 del CP de Colombia, art. 345.3 del CE de Panamá, art. 204 del CE de Bolivia, art. 139i del CEN de Argentina y el art. 175.4 del LE de Nicaragua), vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular (art. 403 fracción VIII del CPF de México).

También son falsedades las conductas que consisten en la suplantación de la personalidad, como la suplantación de la personalidad para votar (art.

341.2 del CE de Panamá), la suplantación para votar de un nacional por un extranjero (art. 256.4 de la LOSPP de Venezuela o art. 234 de la LEOP de Honduras), o la suplantación de un miembro de mesa electoral (art. 383.A y B del DL 26859 de Perú).

c) 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 (véase el cuadro. XL.1). En todo caso, hay que destacar que en algunos países, concretamente en Brasil (art. 309 del CE), Costa Rica (art. 152.Q del CE), Cuba (art. 172b y c de la LERC), El Salvador (art. 295 del CP), México (art. 403.II del CPF), Uruguay (art. 191.2 de la LE) y Nicaragua (arts. 173.5 y 174.5 de la LE) se castiga de igual modo la comisión del delito (votar más de una vez) que la tentativa y Perú (art. 383.E del Decreto Ley 26859), sanciona la suplantación o sustitución de sellos, envolturas o cerraduras de ánforas, así como la violación de comunicaciones oficiales de los órganos electorales o cambio de votos impugnados.

d) Abandono de funciones. Cometen este delito las personas que, llamadas a desempeñar funciones electorales, dejan de cumplirlas o las abandonan sin justa causa.

Con arreglo a lo antedicho, sería delito abandonar el servicio electoral sin justa causa (art. 344 del CE de Brasil, art. 191.1 de la LE de Uruguay y el art. 405.II del CPF de México), no desempeñar las funciones de miembro de la mesa electoral (art. 331 del CE de Paraguay), no concurrir a la Junta Receptora (art. 175.3 de la LE de Nicaragua y art. 392 del DL 26859 de Perú), o no concurrir al desempeño de funciones por parte de los miembros de las Juntas Inscriptoras (art. 77 de la LOSIESE de Chile).

e) Propaganda ilegal. Supone delito de propaganda ilegal la comisión de 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.

En la mayoría de los casos examinados, el delito se tipifica de forma general, es decir, se sanciona la realización de propaganda prohibida por la ley (art. 239 de la LEOP de Honduras, art. 137 de la LE de Ecuador, art. 85 del CE de Costa Rica, art. 406.II del CPF de México, art. 256.4 de la LOSPP de Venezuela, y los arts. 248 y 361 del CE de Panamá, art. 191.12 de la LE de Uruguay y los arts. 388 y 389 del DL 26859 de Perú).

No obstante, en países como Brasil o Nicaragua se hace una especificación más detallada de los delitos de propaganda ilegal, como en los arts. 322 a

CUADRO XL.1. *Localización de los ílicitos y faltas electorales*

País	*Ordenamiento legal*	*Descripción legal*	*Artículos*
Argentina	Código Electoral Nacional	De las faltas electorales	125 al 128 *ter*
		De los delitos electorales	129 al 145
	Remisión Código Penal y de Procedimientos		146
Boliva	Código Electoral Nacional	Faltas y delitos electorales	194 al 223
Brasil	Código Electoral Nacional	Faltas	7 al 9
		Crimen electoral	289 al 354
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripcion Electoral y Servicio Electoral		
	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio	De las faltas y de los delitos	124 al 142
Colombia	Código Electoral	Otras sanciones	199 al 202
	Nuevo Código Penal	Delitos	386 al 396
Costa Rica	Constitución Política	Capítulo III	103
	Código Electoral	Sanciones	149 al 154
Cuba	Ley Electoral	Ilícito electoral	172
	Código Penal Cubano	Multa	35
Ecuador	Ley Electoral		119 al 140
El Salvador	Código Electoral	Delitos contra el sufragio	300 al 302
	Código Penal	Fraude electoral	295
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos	Delitos y faltas electorales	251 al 255

CUADRO XL.1. *Localización de los ílicitos y faltas (conclusión)*

País	*Ordenamiento legal*	*Descripción legal*	*Artículos*
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	De las sanciones	211
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	De las faltas administrativas y de las sanciones	264 al 272
	Código Penal Federal	Delitos electorales	401 al 413
Nicaragua	Ley Electoral	Delitos electorales	173 al 178
Panamá	Código Electoral	Delitos	334 al 352
		Faltas electorales	353 al 357
		Faltas administrativas	358 al 362
Paraguay	Código Electoral Paraguayo	Delitos	314 al 330
		Faltas	331 al 337
Perú	Decreto Ley 26859	De los delitos	382 al 393
	Código Penal	Delitos contra el derecho del sufragio	354 al 360
República Dominicana	Ley Electoral de la República Dominicana	De las infracciones electorales	170
		De los crimenes electorales	171 y 172
		De los delitos electorales	173 al 180
	Código Penal	De las falsedades	147
		Disposiciones generales	463
Uruguay	Ley de Elecciones	Delitos electorales	95 al 100
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	Faltas electorales	254 y 255
		Delitos electorales	256 y 258
		Ilícitos administrativos	259 al 265

337 del CE de Brasil, en los que se regulan supuestos como la realización de propaganda electoral en lengua extranjera (art. 335 del texto legal antes citado).

Merece la pena reseñar la tipificación como delito de la propaganda realizada por los miembros de la Junta Electoral el día de las elecciones (art. 174.9 de la LE de República Dominicana). También hay que destacar la tipificación de aquellas acciones encaminadas a impedir la propaganda lícita (el art. 332 del CE de Brasil o el art. 175.8 de la LE de Nicaragua).

f) 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.

Existen diversos tipos de delitos que tienen como finalidad influir sobre el voto del elector, pudiendo ser los medios para lograr este objetivo tanto el soborno como la coacción. De hecho, ambas conductas se regulan a menudo dentro del mismo delito, como es el caso (art. 152.R del CE) de Costa Rica y (arts. 171.6 y 173.15 de la LE) de República Dominicana.

Se destaca, como caso especial, el soborno para procurar que un funcionario cometa o permita que se realice algún hecho que constituya infracción de la legislación electoral, supuesto regulado en República Dominicana (arts. 172.11 y 12 de la LE y art. 147 del CP), Nicaragua (art. 174.2 de la LE), Brasil (art. 299 del CE), Chile (art. 137.4 de la LOCVPE), Colombia (art. 389 del CP), México (art. 403.VI del CPF), El Salvador (art. 295.B del CP) y Uruguay (art. 191.7 de la LE).

g) 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.

Conforme a esta definición, nos encontramos con delitos como la coacción electoral o el ejercicio de violencia o presión, por medio de las armas, para impedir la realización de los procesos electorales (art. 295.I del CP de El Salvador; art. 405.VI del CPF de México; art. 214 de la LEOP de Honduras; art. 197 del CE de Bolivia; arts. 336.1,3 y 4 del CE de Panamá; art. 139.b del CEN de Argentina; art. 387 del CP de Colombia; art. 320 del CE de Paraguay; art. 172.F de la LERC de Cuba; art. 136.8 de la LOCVPE de Chile; art. 387 del CP de Colombia y el art. 300 del CE de Brasil).

Existen algunas coacciones que no tienen por objeto influir directamente en el voto del elector, sino más bien conseguir el desempeño de trabajos para candidatos o partidos (art. 334 del CE de Panamá). Otras coacciones persiguen impedir el ejercicio de las funciones electorales (art. 139a del CEN de Argentina).

Por último, hay coacciones dirigidas a fines tan concretos como hacer retirar una candidatura (art. 175.7 de la LE de Nicaragua), o procurar la afiliación a un partido político (art. 197 del CE de Bolivia).

Interesa subrayar que existen algunos tipos que no son coacciones en sentido estricto, sino que, en rigor, son amenazas. Este supuesto se da, por ejemplo, en República Dominicana (arts. 173.13 y 173.20, 175.1 y 175. 2 de la LE), que regula la amenaza en relación con las materias electorales, en Uruguay (art. 191.5 de la LE) donde se tipifica la prohibición para que los servidores públicos coaccionen la emisión del sufragio, y en Perú (art. 385, a del DL 26859), que tipifica la coacción realizada por las autoridades políticas, militares, policiales, municipales y los funcionarios públicos que obliguen a un elector a firmar una lista de adherentes a un partido político o para la presentación de una candidatura o a favor o en contra de determinado partido, lista o candidato, o los que realice algún acto que favorezca o perjudique a determinado partido o candidato.

h) 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". Es precisamente esta definición la que contiene el artículo 191.10 de la LE de Uruguay. También con carácter general se regulan desórdenes públicos electorales en Bolivia, (art. 200 de la CE), El Salvador (art. 295.H del CP), Ecuador (art. 134.E de la LE), Panamá (art. 354.1 del CE) y Perú (art. 382a del DL 26859).

También se tipifican como delito de desorden público conductas más concretas, como promover concentraciones el día de las elecciones (art. 296 del CE de Brasil y art. 384b del DL 26859 de Perú); la tenencia indebida de armas (art. 354.2 del CE de Panamá, art. 382c del DL 26859 de Perú, art. 152d del CE de Costa Rica, art. 174.3 de la LE de Nicaragua, art. 257.9 de la LOSPP de Venezuela); el depósito de armas en una área menos de 80 metros del lugar de celebración de las elecciones (art. 130 del CEN de Argentina); la venta o distribución de bebidas alcohólicas el día de las elecciones o, según los países, la venta dentro de un tiempo determinado, anterior a la celebración de los comicios (art. 136 del CEN de Argentina, art. 390a del DL 26859 de Perú, o art. 134.B de la LE de Ecuador).[2] Respecto de este último tipo de desórdenes públicos, merece atención lo dispuesto en el art.

[2] Respecto a las regulaciones especiales vigentes en el día de las elecciones, véase la contribución sobre la jornada electoral de Jochen Fuchs en esta obra.

149a del CE de Costa Rica, que prescribe como delito el hecho de acudir en estado de ebriedad a la Junta Electoral.

También son desórdenes públicos el funcionamiento de locales de juegos de azar durante el día de las votaciones (art. 135 del CEN de Argentina); la organización de espectáculos públicos o actos deportivos (art. 131 del CEN de Argentina, art. 390a del DL 26859 de Perú) y, por último, la reunión de electores en un inmueble cercano al lugar de celebración de las votaciones (art. 130 del CEN de Argentina).

i) 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.

En cuanto a la existencia de estos delitos en las legislaciones latinoamericanas, debe decirse que se encuentran regulados en muy pocos países. Debemos mencionar los artículos 134c y 135 de la LE de Ecuador, donde el sujeto pasivo de este delito es un miembro de los organismos electorales; los artículos 324-326 del CE de Brasil, en los que la pena se agrava si la acción se dirige contra el presidente de la República o contra otro funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

j) Sustracciones. Pueden distinguirse las apropiaciones indebidas de otro tipo de sustracciones. Se considera apropiación indebida, la apropiación antijurídica por el poseedor legítimo de una cosa que la había recibido por un título que produce obligación de devolverla.

Este delito sólo se regula en algunos países y recoge la acción de los administradores de campaña consistente en apropiarse de los fondos destinados a las mismas (art. 330 del CE de Paraguay), así como la acción de miembros de mesas, colegios o delegados de juntas que no devuelvan el material electoral (art. 134 de la LOCVPE de Chile); también, se tipifica la sustracción, destrucción, alteración o el uso indebido de documentos o materiales electorales (art. 406, III del CPF de México y art. 133.B de la LE de Ecuador).

Otro tipo de sustracciones son, por ejemplo, todas aquellas que consisten en sustraer material electoral sin ánimo de lucro, pero con la finalidad de entorpecer el proceso electoral. En este apartado se incluyen la "apropiación de urna que contenga votos sin escrutar" (art. 136.5 de la LOCVPE de Chile), y la "apropiación de documentos o materiales necesarios para el voto o los resultados" (art. 346.1 del CE de Panamá).

2.3. Los delitos electorales y sus sanciones

Las penas por la comisión de un delito electoral pueden ser de privación de la libertad, de privación de derechos o penas pecuniarias (véase en el cuadro XL.2 la clasificación de los delitos más comunes en los países objeto de estudio, con las penas que corresponden a cada uno de ellos).

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, desde la prisión de 15 días por desórdenes públicos en Argentina, hasta la reclusión de seis años por la destrucción de una urna electoral en Brasil (art. 339 del CE) y en República Dominicana (art. 171b.1 de la LE).

Penas privativas de derechos. La expresión "penas privativas de derechos" se usa por tradición en un sentido más restrictivo de lo que el término sugiere. Literalmente, toda pena priva de algún derecho, pero esta expresión sólo se emplea para englobar aquellas penas que privan de derechos distintos de la vida, la propiedad o la libertad. Estas penas se prevén a veces como penas principales (como en el art. 152 del CE de Costa Rica y el numeral 253 de LEPP de Guatemala), aunque la mayoría de las veces están consideradas como penas accesorias, es decir, aquellas que presuponen otra pena para su imposición.

Las penas privativas de derechos que van asociadas más a menudo a la comisión de delitos son la inhabilitación para cargos públicos (por ejemplo, art. 221 del CE de Bolivia, o art. 253 de la LEPP de Guatemala), y la privación de empleo (art. 192 de la LE de Uruguay; art. 221 del CE de Bolivia y el art. 129 de la LE de Ecuador).

Un caso de especial atención resulta la legislación peruana, toda vez que el DL 26859, establece las penas privativas de la libertad y la multa en los delitos electorales, e impone como sanción accesoria en los ilícitos previstos en los numerales 382d, 384a, c y d, 385, 388 y 390, la inhabilitación por igual término al de la condena con remisión al artículo 36 del CP peruano, que establece los efectos de la inhabilitación, que va de la privación del cargo, incapacidad para obtener un empleo público, suspensión de derechos políticos e incapacidad para ejercer por cuenta propia o intermediario profesión, comercio, arte o industria.

c) Penas pecuniarias. La pena pecuniaria más habitual es la multa. Por ser la multa la sanción que se impone en general por la comisión de faltas

CUADRO XL.2. *Los delitos electorales y sus sanciones*

Delitos	*Argentina*	*Bolivia*	*Brasil*	*Chile*
Votar más de una vez	Art. 139d CEN Uno a tres años de prisión	Art. 196 CE Arresto de 30 días	Art. 309 CE Votar dos veces (o intentarlo) reclusión hasta por tres años	Art. 136.1 LOCVPE 61 días a 10 años
Falsificación registral	Art. 137 CEN Seis meses a tres años de prisión	Art. 233 CE Arresto de cuatro meses	Art. 289 CE Reclusión hasta por dos años y pago de 5 a 15 días de multa. Art. 291 CE Hasta cinco años y pago de 5 a 15 días de multa	Art. 136.4 LOCVPE 541 días a 10 años
Falsificación de documentos electorales	Art. 138 CEN Seis meses a cuatro años de prisión	Art. 199 CE La pena la contempla el Código Electoral		Art. 136.4 LOCVPE 541 días a 10 años
Falsificación de actas de resultados	Art. 139h CEN Uno a tres años de prisión	Art. 204 CE Dos a ocho años	Art. 315 CE Reclusión hasta por cinco años y pago de 5 a 15 días de multa	Art. 136.4 LOCVPE 541 días a 10 años
Coacciones	Art. 139 a y b CEN Uno a tres años de prisión	Art. 197 CE Seis meses tratándose de servidor público, además la destitución del cargo	Art. 301 CE Reclusión hasta por cuatro años, de 5 a 15 días de multa	Art. 136.8 LOCVPE 51 días a 10 años
Sobornos			Art. 299 CE Reclusión hasta por cuatro años, de 5 a 500 días de multa	Art. 137.4 LOCVPE 61 días a 3 años
Propaganda ilegal	Art. 133 *bis* CEN Inhabilitación de uno a 10 años para el ejercicio de cargos públicos		Art. 322 a 326 CE. Un mes o pago de 60 a 90 días de multa y seis meses o pago de 30 a 60 días de multa respectivamente	Art. 130 y 132.2 LOCVPE
Abandono de funciones	Art. 132 CEN Seis meses a dos años de prisión		Art. 344 CE Detención hasta por seis meses y multa de 90 a 120 días	Suspensión del cargo y de 61 a 541 días
Violación del secreto del voto	Art. 141 CEN Tres meses a tres años de prisión	Art. 201 CE Tres a seis meses y el doble si es funcionario	Art. 312 CE Detención hasta por dos años	Art. 132.5 LOCVPE 61 a 541 días
Negarse indebidamente a admitir el voto			Art. 292 CE Multa de 30 a 60 días de salario mínimo	Art. 132.4 LOCVPE 61 días a 540 días
Desórdenes públicos	Arts. 131 y 135 CEN 15 días a seis meses	Art. 200 CE Tres a seis meses	Art. 296 CE Detención hasta por dos meses y pago de 60 a 90 días multa	

CUADRO XL.2. *Los delitos electorales y sus sanciones (continuación)*

Delitos	*Colombia*	*Costa Rica*	*Cuba*	*Ecuador*
Votar más de una vez	Art. 391 y 392 CP Uno a cuatro años	Art. 152 Q CE Dos a seis años Art. a) CE	Art. 172 C LERC Multa de 10 a 80 cuotas	
Falsificación registral	Art. 389 CP Tres a seis años	Inhabilitación de Dos a ocho años	Art. 172 CH LERC Multa de 10 a 80 cuotas	
Falsificación de documentos electorales	Art. 389 CP Tres a seis años	Art. 150 E CE Multa y prisión	*Idem*	Art. 132 LE Uno a seis meses multa de 500 a 2 000 sucres Art. 138 C LE Seis meses a tres años
Falsificación de actas de resultados	Art. 394 CP Dos a cinco años	Art. 152 P CE Dos a seis años	*Idem*	
Coacciones	Art. 387 CP Tres a seis años		Art. 172.F LERC Multa de 10 a 80 cuotas	
Sobornos	Art. 398 CP Tres a cinco años multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes y, el sufragante que acepte la pena será de uno a cuatro años	Art. 152 R CE Dos a seis años de prisión		
Propaganda ilegal Abandono de funciones		Art. 151 C CE Dos a 12 meses de prisión	Art. 172.A LERC Multa de 10 a 80 cuotas	Art. 137 LE Multa de 5 000 a 100 000 sucres
Violación del secreto del voto	Art. 388 CP Uno a cuatro años	Art. 151 A CE Dos a 12 meses de prisión	*Idem*	
Negarse indebidamente a admitir el voto		Art. 152 G CE Dos a seis años de prisión	Art. 172.H LERC Multa de 10 a 80 cuotas	Art. 132 E LE Uno a seis meses multa de 500 a 2 000 sucres
Desórdenes públicos	Art. 386 CP Dos a ocho años	Art. 151 C CE Dos a 12 meses de prisión		Art. 134 LE Prisión de 2 a 15 días de multa

CUADRO XL.2. *Los delitos electorales y sus sanciones (continuación)*

Delitos	*El Salvador*	*Guatemala*	*Honduras*	*México*
Votar más de una vez	Art. 295.A CP Uno a seis años	aArt. 407.D CP Prisión uno a cinco años	Art. 218 LEOP Prisión mayor en su grado mínimo con las reglas del art. 212	Art. 403 CPF fracción II De 10 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años
Falsificación registral	Art. 295.C CP Uno a seis años	Art. 252 LEPP Prisión uno a tres años		Art. 409 CPF fracción I De 20 a 100 días de multa y prisión de tres meses a cinco años
Falsificación de documentos electorales	Art. 295.F CP Uno a seis años		Art. 216 LEOP Presidio mayor en su grado mínimo con las reglas del art. 212	Art. 406 Fracción III CPF De 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años
Falsificación de actas de resultados	Art. 295.D CP Uno a seis años			Art. 405 fracción IV CPF De 50 a 200 días de multa prisión de dos a seis años
Coacciones	Art. 295.I CP Uno a seis años	Art. 407.B CP Prisión uno a cinco años	Art. 220 LEOP Prisión de seis a ocho años	Art. 405 fracción VI CPF De 50 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años
Sobornos	Art. 295.B CP Uno a seis años	Art. 407.C CP Prisión uno a cinco años	Art. 218 LEOP Con pena de presidio mayor en su grado mínimo con las reglas del art. 212	Art. 403 fracción VI CPF De 10 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años
Propaganda ilegal	*Idem*		Art. 239 LEOP Presidio menor en su grado medio	Art. 406 fracción II CPF De 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años
Abandono de funciones	Art. 295 I CP Siete a diez años			Art. 405 fracción II CPF De 50 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años
Violación del secreto del voto				Art. 403 fracción VII CPF De 10 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años
Negarse indebidamente a admitir el voto	Art. 295.H CP Uno a seis años		Art. 217 R) LEOP Presidio mayor en su grado mínimo	Art. 405 fracción II CPF De 50 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años
Desórdenes públicos	Art. 295.H CP Uno a seis años	Art. 407 E CP Seis meses a tres años	Art. 217 H) LEOP Presidio mayor en su grado mínimo	Art. 403 fracción IX CPF De 10 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años

CUADRO XL.2. *Los delitos electorales y sus sanciones (continuación)*

	Nicaragua	*Panamá*	*Paraguay*	*Perú*
Votar más de una vez	Art. 173.5 Arresto inconmutable de 30 a 180 días y art. 174.5 LE Arresto de seis a doce meses Nota: Los responsables de la comisión de delitos contemplados en sus artículos 173 y 174 se les inhabilitará durante un tiempo igual a doble de la pena	Art. 341.4 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años	Art. 323 b) CE Uno a tres años más 200 jornales	Art. 386 DL Seis meses a dos años
Falsificación registral	Art. 173.5 LE De 30 a 180 días de arresto	Art. 341.3 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años	Art. 323 a) CE Uno a tres años más 200 jornales	
Falsificación de documentos electorales	Art. 175.4 LE Arresto inconmutable uno a dos años	Art. 341.2 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años		
Falsificación de actas de resultados	Art. 175.6 LE Arresto inconmutable uno a dos años	Art. 345.3 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años		
Coacciones	Art. 175.2 LE Uno a dos años	Art. 336.1 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años	Art. 324 d) Uno a seis meses de penitenciaría más 100 jornales	Art. 382 b) DL Un mes a un año pena privativa
Sobornos	Art. 174.1 LE Seis a doce meses	Art. 341.5 CE Prisión seis meses a tres años y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años		
Propaganda ilegal	Art. 175.8 LE De uno a dos años de arresto		Art. 324a Un mes a seis meses de penitenciaría	Art. 389 DL Prisión no menor a dos años
Abandono de funciones	Art. 175.3 LE De uno a dos años de arresto			
Violación del secreto del voto		Art. 334.6 CE Prisión seis meses a un año y suspensión de derechos, inhabilitación de uno a tres años		Art. 382b DL Un mes a un año de prisión
Negarse indebidamente a admitir el voto			Art. 317 b) Uno a cinco años más 100 jornales	Art. 383c DL Seis meses a tres años
Desórdenes públicos	Art. 175.5 LE De uno a dos años de arresto		Art. 334 Multa de 10 a 20 jornales	Art. 382b DL Un mes a un año de prisión

CUADRO XL.2. *Los delitos electorales y sus sanciones (conclusión)*

Delitos	*Rep. Dominicana*	*Uruguay*	*Venezuela*
Votar más de una vez	Art. 172.7 LE y art. 147 CP Pena y multa de 3 000 a 15 000 RD	Art. 95 párrafo 2 LE Tres a seis meses	Art. 256.8 LOSPP Prisión de seis meses a un año
Falsificación registral			Art. 256.7 LOSPP Prisión de seis meses a un año
Falsificación de documentos electorales	Art. 171b LE apartado 1 Dos años y multa de 5 000 a 20 000 RD	Art. 95 párrafo 9 LE Seis meses a un año	Art. 257.4 LOSPP Prisión de uno a dos años
Falsificación de actas de resultados	Art. 174b LE apartado 3 Tres meses a un año y multa de 2 000 a 5 000 RD		
Coacciones	Art. 174 LE apartado 5 Tres meses a un año y multa de 2 000 a 5 000 RD	Art. 95 párrafo 5 LE De tres a seis meses	Art. 257.9 LOSPP Prisión de uno a dos años
Sobornos	Art. 171 LE b) apartado 6 Dos años multa de 5 000 a 20 000 RD	Art. 95 párrafo 7 LE De tres a seis meses	
Propaganda ilegal	Art. 174 LE apartado 9 Tres meses a un año y multa de 2 000 a 5 000 RD	Art. 95 párrafo 12 LE Tres días a tres meses	Art. 256.4 LOSPP Prisión de seis meses a un año
Abandono de funciones	Art. 174 LE apartado 2 Tres meses a un año más multa 2 000 a 5 000 RD		Art. 256.11 LOSPP Prisión de seis meses a un año
Violación del secreto del voto	Art. 174 LE apartado 12 Tres meses a un año más multa 2 000 a 5 000 RD	Art. 95 párrafo 3 LE Tres a seis meses	Art. 256.12 LOSPP Prisión de seis meses a un año en caso de ser funcionario público o miembro de las fuerzas armadas nacionales la pena se duplicará
Negarse indebidamente a admitir el voto	Art. 173 LE apartado 6 Seis meses a dos años más multa 2 000 a 5 000 RD		
Desórdenes públicos		Art. 95 párrafo 10 LE Seis meses a un año	Art. 256.6 LOSPP Prisión de seis meses a un año

electorales, será estudiada con mayor profundidad en el apartado dedicado a éstas. Las multas pueden 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 la LOCVPE de 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 (art. 237 de la CNE).

Un caso especial es el de Paraguay, cuyo Código Electoral, (art. 328) 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.

Otra de las penas pecuniarias es el decomiso de los instrumentos y efectos del delito, como en el caso de Perú (art. 282c del DL 26859), en el que se establece el decomiso del arma y la cancelación de la licencia a aquellos que portaren armas.

En República Dominicana, tanto en los "crímenes electorales" como en los "delitos electorales", existe la sanción pecuniaria (arts. 171, 172, 173, 174 y 175 de la LE), la cual es determinada por los tribunales penales del Poder Judicial. Además, por la comisión de "crímenes electorales" (arts. 171a y 172 de la LE), tiene la accesoria de "trabajos públicos" de tres a diez años por remisión al artículo 147 del CP dominicano.

2.4. Sobre las penas

En este apartado vamos a hacer referencia a varias cuestiones relacionadas con las penas de los delitos electorales: la gravedad de éstas, las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal, las circunstancias que excluyen esta responsabilidad, el establecimiento de penas accesorias y el cumplimiento de las penas.

1) La gravedad de las penas. Diversos ejemplos nos muestran cómo los delitos electorales se castigan con mayor rigor que los delitos comunes. Así, en República Dominicana (art. 176 de la LE) se sanciona a los autores del delito frustrado igual que a los autores del delito consumado.

En muchas de las legislaciones se produce una agravante de la pena cuando el delito es cometido por determinado sujeto. Esto ocurre con los

funcionarios públicos y con las personas que desempeñan una función pública en el proceso electoral; y la forma más común de agravar la pena consiste en su aumento. Así, por ejemplo, en Chile los delitos de falsedades descritos en los artículos 81 y 82 de la LOCVPE, si son cometidos por un funcionario del sistema electoral o por un miembro de la mesa inscriptora, serán castigados con la pena dispuesta aumentada en un grado (art. 83 de la LOCVPE); en Bolivia se duplica la pena si el delito de violación del secreto del voto lo comete un funcionario público o electoral (art. 201 del CE); en El Salvador, en todos los casos de delitos electorales, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado si el responsable fuera funcionario público o electoral o tuviera autoridad militar, económica o espiritual sobre el elector (arts. 290 y 295 del CP salvadoreño); por último, en Colombia las penas se incrementan en una tercera parte o la mitad si el delito lo comete un empleado oficial encargado en forma temporal o permanente de funciones electorales (arts. 386, 387, 389, 390 y 394 del CP). En Panamá se sancionará con pena de prisión de seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno a tres años a las personas que abusen de la autoridad o influencia de un cargo público para actuar en beneficio o en contra de determinados candidatos en el proceso electoral (art. 346.2 del CE).

En Perú el artículo 393 del DL 26859 establece que los delitos electorales previstos en el titulo XVI, rigen sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 354 a 360 del Código Penal peruano que tipifica los delitos contra la voluntad popular y del derecho de sufragio, de lo cual se infiere una concurrencia de sanciones.

Como caso excepcional, se establece también una agravante para los candidatos inscritos que cometan algún delito electoral en Nicaragua, donde se aplica, junto a la pena normal que corresponda a ese delito, la de inhabilitación para el cargo al que se presentaran (art. 176 de la LE).

2) Las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal. En principio, son de aplicación las que establezca el correspondiente código penal; no obstante, en algunos casos la legislación electoral introduce modificaciones al respecto.

La circunstancia más común es la que se establece para el caso de reincidencia de funcionarios y que supone, en todos los casos, una agravación de la pena en mayor medida que la establecida normalmente para la reincidencia. Esta agravación puede consistir tanto en la destitución o inhabilitación per-

manente (art. 136 de la LE de Ecuador y art. 84 de la LOCVPE de Chile), como también en el incremento de la cuantía de la multa, como ocurre en Ecuador (art. 136 de la LE).

3) Las circunstancias excluyentes de responsabilidad penal. Aquí es aplicable, como en el caso anterior, lo que establezca el código penal correspondiente, y sólo en algún caso encontramos excepciones a ese régimen general. Así, por ejemplo, en Ecuador se enumeran en el art. 128 de la Ley Electoral "las circunstancias que excepcionan de la aplicación de la sanción correspondiente al delito de no votar", siendo estas circunstancias las siguientes: "estar ausente o llegar al país el día de las elecciones, ser mayor de 65 años, haber sufrido calamidad doméstica grave el día de las elecciones y hasta ocho días antes, motivos de salud o impedimento físico o no poder votar por mandato legal".

En República Dominicana, el artículo 177 de la LE, hace remisión al artículo 463 del CP dominicano, que dispone la modificación de penas cuando existan circunstancias atenuantes a favor del acusado, las que se aplicarán en las infracciones electorales.

4) Penas accesorias. Como ya se ha mencionado, lo que caracteriza a la pena accesoria es que se impone como complemento de otra principal, como en Guatemala (art. 253 LEPP). Las penas accesorias suelen consistir en la pérdida o decomiso de los instrumentos y efectos del delito. Éste es el caso de Perú (art. 382c del DL 26859), donde se establece el decomiso del arma y la cancelación de licencia a aquellos que portaran armas, además de la privación de libertad, que es la pena que corresponde a este delito; en Ecuador (art. 112 de la LE) se establece como pena accesoria a la multa la clausura de medios de difusión en el delito de propaganda ilegal.

5. Cumplimiento de las penas. Hay que hacer también mención de algunas especialidades respecto del régimen general.

En algunos países tampoco son de aplicación las medidas de gracia que extinguen la responsabilidad criminal. Esto ocurre en Chile, donde se establece que no procederá el indulto particular en favor de los condenados en virtud de la LOCVPE (art. 71), y en el artículo 150 del mismo ordenamiento se establece que, llegado el caso, sólo procederá el indulto o la amnistía con carácter general.

2.5. Aspectos procesales

1) Acción penal. Con carácter general, la acción penal para perseguir los delitos electorales puede ejercitarse de oficio o a instancia de parte, mediante denuncia. Es también posible el ejercicio de la acción popular; en algunos casos se establece esta posibilidad y en otros se excluye expresamente, ya sea para todos los delitos o sólo para algunos de ellos.

Algunas legislaciones establecen una obligación de denuncia para los funcionarios y para las personas que, ejerciendo funciones públicas en el proceso electoral, conozcan de la comisión de un delito (art. 202 del decreto 2241 de Colombia, arts. 151 a 153 de la LOCVPE de Chile, art. 113 del Reglamento de la LEPP de Guatemala).

Caso excepcional es el de Venezuela, ya que el artículo 251 de la LOSPP prevé que todo ciudadano podrá denunciar los delitos e ilícitos administrativos electorales y es destacado señalar que en los procesos respectivos a los ciudadanos les da el carácter de "parte acusadora".

Finalmente, en República Dominicana, la persecución de las infracciones electorales corresponde al ministerio público "por apoderamiento de parte interesada" (art. 170 de la LE).

Respecto a la acción penal, se establecen algunas disposiciones excepcionales sobre su prescripción. Así, en Argentina, en ningún caso podrá operar la prescripción en un término inferior a dos años, suspendiéndose el cómputo del plazo durante el desempeño de cargos que impidan la detención o procesamiento (art. 146 del CEN); en Honduras (art. 57) la Constitución establece un tiempo de prescripción de cuatro años; en República Dominicana se dispone que los delitos electorales prescriben a los seis meses de cometerse y los crímenes electorales al año de haberse cometido (art. 178 de la LE). En el resto de los países, el plazo para la prescripción es el establecido en el código penal.

2. Órganos competentes. En Honduras (art. 211 de la LEOP), Costa Rica (art. 154 del CE), Chile (art. 144 de la LOCVPE), Paraguay (art. 340 del CE), Nicaragua (art. 10 de la LE), Bolivia (art. 236 del CE), Brasil (art. 18 del CE) y República Dominicana (art. 170 de la LE), la legislación remite expresamente a la jurisdicción ordinaria, que será la competente para conocer de los delitos electorales. En el caso de Colombia no se dice nada a este respecto, por lo cual habrá de entenderse que también es jurisdicción ordinaria ostentar la competencia.

En otros países, la legislación establece de manera expresa una competencia especial. Así, por ejemplo, en Argentina, se otorga la competencia a los jueces electorales, cuya jurisdicción viene regulada en el artículo 146 del Código Electoral Nacional; Ecuador, donde se dispone la competencia de tribunales específicos para el conocimiento de estos delitos (art. 115 de la LE); en Uruguay conocerá la Corte Electoral de los delitos electorales (art. 192 de la CE); en Panamá, donde la competencia la ostenta el Tribunal Electoral (art. 137 de la Constitución y arts. 116 y 390 del CE); en Venezuela la competencia es del Consejo Nacional Electoral (art. 259 de la LOSPP); en El Salvador, donde se establece que, para perseguir las multas impuestas por delitos y faltas electorales y que no hayan sido pagadas, tendrán competencia los Tribunales Comunes con apoyo del Fiscal Electoral (art. 304 del CE); y finalmente en Costa Rica, donde se establece la competencia especial del Tribunal Supremo Electoral para el conocimiento de las denuncias por partidos políticos relativas a la posible parcialidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones electorales, mientras que para el conocimiento del resto de los delitos electorales la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria (arts. 19 y 1 54 del CE).

3. Medidas cautelares. Sólo existen algunas especialidades respecto de las medidas cautelares ordinarias, como es el caso de la detención de personas que hayan cometido un delito electoral. La detención es una medida cautelar de naturaleza personal y provisional que consiste en la limitación del derecho a la libertad de una persona con objeto de ponerla a disposición de la autoridad judicial. Este acto se realizará siguiendo las disposiciones ordinarias en esta materia. No obstante, en Chile se regula la prohibición de acceder acompañado a la cámara secreta para votar; la infracción de este mandato produce la detención, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito, si existe, una vez juzgado (art. 61 de la LOCVPE). En Ecuador se faculta a los vocales de los Tribunales Electorales y presidentes de las Juntas Receptoras del Voto para ordenar la detención preventiva de los infractores el día de las elecciones, poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad judicial o electoral competente (art. 123 de la LE).

4. Procedimiento. En algunos de los países, el procedimiento es el penal ordinario. Así ocurre en Argentina (art. 146 del CEN), Chile (art. 144 de la LOCVPE), Paraguay (art. 338 del CE), Bolivia (art. 236 del CE), El Salvador (art. 306 del CE) y Venezuela (art. 252 de la LOSPP).

En otros casos se establece un procedimiento diferente del penal ordinario para la tramitación específica de los delitos electorales. Esto ocurre en Ecuador, en cuya Ley de Elecciones y en su Reglamento se regula el procedimiento para estos delitos; en Panamá se regula el procedimiento especial en los artículos 509 a 518 del Código Electoral, y en Brasil en el capítulo III del título IV de la Ley Electoral.

Por último, se da también el caso de países en los que el procedimiento es el penal ordinario, pero con algunas especialidades. Así, por ejemplo, en Costa Rica se dispone que las normas sobre valoración de las pruebas no serán las habituales, y que este proceso tendrá carácter preferente (art. 159 del CE). En Chile existen algunas presunciones legales de delito: presunción de escrutinio fraudulento (art. 69), presunción de acta fraudulenta (art. 74) y presunción de compra o venta de votos (art. 137), todos ellos de la LOCVPE. Todas estas presunciones suponen una inversión de la carga de la prueba, por lo cual implican una modificación del procedimiento ordinario.

5. Recursos. La apelación o recurso se interpondrá ante el órgano competente que corresponda según la legislación ordinaria. Así se dispone, por ejemplo, en Argentina (art. 146 del CEN) y en Chile (art. 147 de la LOCVPE).

En aquellos casos en los que se establecen procedimientos especiales, también se determina cuáles son los órganos encargados de conocer de los recursos correspondientes. Éste es el caso de Ecuador, donde contra las resoluciones de los tribunales electorales cabe recurso ante el Tribunal Supremo Electoral, salvo que se trate de delitos sancionados con pena de multa inferior a 2 000 sucres (art. 118 de la LE y art. 112 del reglamento de la ley anterior). En Panamá se establece, con carácter general, el recurso de "reconsideración" (art. 438 del Código Electoral). En Brasil cabe recurso ante el Tribunal Regional (art. 362 del CE), y en Costa Rica las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no son susceptibles de recurso alguno, excepto en el caso de delitos de prevaricación, según establece el art. 103 de la propia Constitución.

6. Procedimientos especiales. Hay que destacar la existencia en Argentina de un procedimiento especial para el delito de negativa en la acción de amparo, establecido en el artículo 129 del Código Electoral Nacional. El mencionado delito consiste en la denegación por parte del juez electoral o magistrado del amparo que solicite cualquier persona afectada o privada del ejercicio del sufragio. El procedimiento para este delito es abreviado y se

resuelve en forma verbal. Asimismo, la decisión debe cumplirse sin más trámites, con auxilio de la fuerza pública si fuera necesario (art. 147 del CEN). La razón de ser de este procedimiento abreviado es el pronto restablecimiento del sujeto pasivo en su derecho de sufragio.

3. Faltas electorales

3.1. Definición de falta electoral

Por su parte y a diferencia de los delitos 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, como los delitos, se pueden clasificar en instantáneas, permanentes y continuadas. Por lo que hace a su resultado, pueden ser materiales, formales o de daño.

Es posible hallar definiciones de falta electoral en las normas vigentes en esta materia. El Código Electoral de Bolivia (art. 194), establece que "todo acto u omisión en el cumplimiento de los deberes electorales constituye falta electoral" y se castiga con sanciones pecuniarias y arresto. Por su parte, en la legislación electoral de Guatemala se consideran "faltas electorales, las contravenciones a esta Ley que no tipifiquen delito" (art. 254 de la LEPP).

Dos casos dignos de mención son los de Venezuela y México. En Venezuela, la LOSPP tipifica, las "Faltas electorales" e "Ilícitos administrativos" (arts. 254-255 y 259 a 265 respectivamente), en el primer caso, el órgano sancionador es la jurisdicción ordinaria y en el segundo el Consejo Nacional Electoral. Por su parte, en México, el Cofipe (arts. 264 a 272) regula las "faltas administrativas y sus sanciones", cometidas por autoridades federales, estatales y municipales, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros y partidos políticos, mientras que los delitos electorales están previstos en el Código Penal Federal, como se refirió anteriormente.

Es importante destacar que en México, el Instituto Federal Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización, ha impuesto la multa más alta en la historia de Latinoamérica (un mil millones de pesos equivalente a 100 millones de dólares). Sanción confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como última instancia jurisdiccional en materia electoral.[3]

3.2. Tipos de faltas electorales

En el cuadro XL.3 hemos recogido una amplia enumeración, aunque no exhaustiva, de conductas que son calificadas como faltas o infracciones (no delitos) electorales por los 15 ordenamientos electorales que toman en cuenta este tipo de actuaciones irregulares.[4] Todas esas conductas son reconducibles a las siguientes conductas o tipos, por denominarlas así:

a) La omisión de la obligación del sufragio es considerada y sancionada como falta electoral en Argentina (art. 125 del CEN), Bolivia (art. 195f) del CE), Ecuador (art. 127 de la LE) y Honduras (art. 224 de la LEOP).

b) 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 art. 152q del CE), Cuba (art. 172b de la LERC) y el Salvador (art. 295 del CP) o mediando una inhabilitación en Paraguay (art. 332 del CEP).

c) La violación del secreto del voto con ocasión del ejercicio del derecho de sufragio: así, por ejemplo, mostrando el voto (Costa Rica, art. 127f) del CE).

d) El incumplimiento de funciones electorales, bien mediante la inasistencia o no concurrencia al desempeño de tales funciones, estando obligado a hacerlo, en Bolivia (arts. 212 y 213 del CE), Honduras (art. 226 de la LEOP), Panamá (art. 356 del CE), Paraguay (art. 331del CEP) y Venezuela (art. 255.6 de LOSPP), bien mediante la omisión de la firma de las actas de escrutinio, Bolivia (art. 214 del CE) y Colombia (art. 200 del CE) o de la extensión de las credenciales oportunas. Por último, mediante omisión de la preceptiva denuncia de la comisión de un delito electoral, Colombia (art. 202 del CE) o por el incumplimiento de la obligación de garantizar el secreto del voto.

[3] Expediente SUP-RAP-018/2003, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 13 de mayo de 2003.

[4] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
Argentina	*Particulares:*	
	• Falta de respeto a autoridades electorales	• Sanciones disciplinarias, incluso arresto de hasta 15 días
	• No votar	• Multa de 50 a 500 pesos e inhabilitación para el desempeño de funciones o empleos públicos durante tres años
	• Violación de normas en relación con la jornada electoral (portar armas, banderas…)	• Prisión hasta de 15 días o multa que puede llegar a 500 pesos
	Empleados públicos:	
	• Falta de presentar a sus superiores inmediatos, al siguiente día de la elección, el documento cívico para permitir la fiscalización del cumplimiento de su deber de votar	• Suspensión de hasta seis meses, pudiéndose llegar en caso de reincidencia a su cese
	• Falta de los jefes de dar cuenta a sus superiores de las omisiones en que sus subalternos hubieren incurrido	• Suspensión hasta de seis meses
Bolivia	*Particulares*:	• Multa que será fijada por la Corte Nacional Electoral
	• No inscripción en el Padrón Nacional Electoral	• *Idem*
	• Violación de normas en relación con la jornada electoral (hacer manifestaciones, portar armas, consumir bebidas alcohólicas…)	• *Idem*
	• No votar	
	Funcionarios públicos:	• Multa que será fijada por la Corte Nacional Electoral
	• Encubrimiento de violaciones de normas electorales	• *Idem*
	• No exigencia del certificado de sufragio a partir de los 90 días posteriores a la elección	
	Jurados electorales:	
	• Inasistencia a la Junta de Jurados	• *Idem*
	• Ausencia el día de la elección	• *Idem*

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• No firmar el acta de escrutinio y cómputo de la mesa de sufragio	• Multa que será fijada por la Corte Nacional Electoral y quince dias de arresto
	• No entregar copia del acta de escrutinio a los delegados de los partidos o coaliciones	• *Idem*
	Notarios electorales:	
	• Inscripción irregular	• Multa que será fijada por la Corte Nacional Electoral y diez a quince días de arresto
	• Omisión del envío de la nómina de ciudadanos inscritos para su incorporación al listado del Padrón Electoral	• Multa que será fijada por la Corte Nacional Electoral y en caso de reincidencia con la destitución
Brasil	*Particulares*:	
	• No votar	• De 3 a 10% sobre el salario mínimo de la región
	• No inscripción como elector al cumplir los 19 años	• De 10 a 100% sobre el salario mínimo de la región
	• Responsabilidad por la inobservancia de las obligaciones de votar e inscribirse como elector (arts. 7 y 8 del Código Electoral)	• De uno a tres salarios mínimos o suspensión disciplinaria hasta 30 días
Chile	*Faltas en relación con la propaganda electoral*:	
	• Violación de las normas reguladoras de la propaganda electoral en los medios de comunicación	• Multa de 20 a 100 unidades tributarias mensuales al director responsable y a la empresa propietaria o concesionaria
	• Realización de propaganda electoral en un cinematógrafo o sala de exhibición de videos	• Multa de 5 a 20 unidades tributarias mensuales
	• Realización de propaganda electoral por medio de pintura, carteles, etc., en lugares prohibidos	• Multa de 1 a 10 unidades tributarias mensuales
	• Suscripción del patrocinio de una candidatura a presidente, senador o diputado sin tener derecho a hacerlo	• Multa de tres unidades tributarias mensuales

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• Toda infracción a las disposiciones de la ley 18.700, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que no tenga una pena especial	• Multa de 5 a 50 unidades tributarias mensuales
Colombia	*Funcionarios/empleados públicos*:	
	• Formar parte de comités, juntas o directorios políticos o intervenir en actividades de este carácter	• Pérdida del empleo
	Funcionarios/autoridades electorales:	
	• No firmar la correspondiente mesa electoral las actas de escrutinio	• Arresto jurados de votación: de 15 días; los demás, de un mes
	• No denunciar un delito contra el sufragio ante la autoridad competente	• Pérdida del empleo correspondiente
Costa Rica	*Particulares*:	
	• Violación del secreto del voto	• Prisión de dos a doce meses
	• Desacato a las actuaciones de las autoridades electorales en las mesas de votación	• Multa de seis a quince salarios mínimos menor mensual, prisión de 1 a 30 días
	• Coacciones	• *Idem*
	• Sobornos	• Pena de dos a seis años de prisión
	• Votar sin tener derecho a hacerlo	• Pena de dos a seis años de prisión
	• Presentarse al local de una junta portando armas o en notorio estado de embriaguez	• Multa de uno a cinco salarios base mínimo menor mensual
	• Sustraer, retener, romper o inutilizar la cédula personal de un elector o de las papeletas de emisión de voto	• Pena de dos a seis años de prisión
	• Obstaculizar a los organismos electorales la oportuna ocupación de los edificios	• Prisión de 2 a 12 meses
	• Impedir el voto de quienes prestando servicio en un cuartel o cárcel tengan derecho a votar	• Multa de 6 a 15 salarios mínimos menor mensual, prisión de 1 a 30 días
	• Entrega o enajenación de la cédula personal el día de los comicios	• Multa de 6 a 15 salarios mínimos menor mensual, prisión de 1 a 30 días

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• Disponer de alguna papeleta electoral oficial sin motivo justificable, desde la convocatoria hasta después de la celebración de una elección	• Seis a quince salarios base mínimo menor mensual, prisión de uno a treinta días
	• Sustitución maliciosa de un fiscal de un partido que no sea el propio	• Pena de dos a seis años de prisión
	• Cualquier transgresión a las disposiciones del Código Electoral que no tenga señalada expresamente pena mayor	• Arresto de 1 a 30 días
	• Falta de respeto o agravio contra los funcionarios electorales, con ocasión de cualquier intervención escrita u oral ante el Tribunal Superior de Elecciones o sus organismos dependientes	• Multa de 50 a 500 colones
	• Falta de respeto o de la debida compostura durante la ejecución de actos ante un organismo electoral	• Amonestación por el presidente y, en su caso, expulsión del recinto por medio de la fuerza pública
	Autoridades/funcionarios públicos:	
	• No prestación de auxilio a las Juntas Electorales por parte de una autoridad política o militar, pese a haberse requerido su cooperación	• Sancionado con inhabilitación absoluta para ejercer careos públicos por un periodo de dos a seis años
	• Desobediencia de la orden de retirada impartida por el presidente de una Junta Electoral por parte de una fuerza armada estacionada en el local de aquélla	• Prisión de dos a doce meses
	Autoridades electorales:	
	• Actuación abusiva del presidente de una junta para impedir que un elector ocupe su cargo en un organismo electoral	• Multa de 6 a 15 salarios base menor mensual o prisión de treinta días
Cuba	• Coacción	• Multa de 10 a 180 cuotas
	• Votar sin tener derecho	• *Idem*

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• El que investido por la ley de funciones oficiales niegue admitir el voto	• *Idem*
	• El que sin estar autorizado para ello, quite del lugar en que se encuentre, destruya o altere en cualquier forma, en todo o en parte, cualquier impreso, relación, registro o lista de electores, relación de escrutinio o cualquier otro documento que se hubiere fijado en determinado lugar de acuerdo con la ley	• *Idem*
	• El funcionario que no entregue a la Comisión Electoral de Circunscripción, de distrito municipal, los resultados de la votación previstos en la ley	• *Idem*
Ecuador	*Particulares*:	
	• Negativa a prestar colaboración con los organismos electorales sin causa justificada	• Destitución del cargo y suspensión de derechos de ciudadanía por un año
	• No votar	• Destitución del cargo y suspensión de derechos de ciudadanía por un año
	Medios de comunicación:	
	• Infracción de normas legales en materia de publicidad electoral	• Multa de 5 000 a 10 000 sucres
	Vocales del Tribunal Supremo Electoral:	
	• No realización de las convocatorias prescritas por la ley	• Destitución del cargo y suspensión de los derechos de ciudadanía por un año
	Vocales de los Tribunales Electorales:	
	• No concurrir a los escrutinios sin causa justa	• Destitución del cargo y suspensión de los derechos de ciudadanía por un año
	Ministro de Finanzas/gerente del banco central	
	• Omisión del envío oportuno de los fondos destinados al sufragio	• Destitución del cargo y suspensión de los derechos de ciudadanía por un año

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	Autoridades/funcionarios/empleados públicos:	
	• Arresto o detención de un miembro de un organismo electoral	• Destitución del cargo o suspensión de los derechos de ciudadanía por un año
	• Tomar parte en contramanifestaciones	• *Idem*
	• Indebida interferencia en el funcionamiento de los organismos electorales	• *Idem*
	• Incumplimiento de las órdenes legalmente emanadas de los Tribunales y Juntas Electorales	• Destitución del cargo y suspensión de los derechos de ciudadanía por seis meses
	• Dar una orden de citación a un miembro de los organismos electorales para que se presente a la práctica de cualquier diligencia ajena al sufragio electoral	• *Idem*
	• No exigir de los ciudadanos en los casos determinados por la ley la exhibición del certificado de votación, de la exención o del pago de la multa respectiva	• Multa de 500 a 2 000 sucres, en caso de reincidencia de 3 000 a 10 000 sucres, y destitución del cargo
El Salvador	*Particulares*:	
	• Obstaculización deliberada o inmotivada a la libertad de reunión o a la propaganda política	• Multa de 1 000 a 10 000 colones y tratándose de funcionario público, remoción
	• Violación de los mandatos contenidos en los artículos 284 a 299 del Código Electoral	• Multas de muy dispar cuantía
	Funcionarios públicos:	
	• Realización de propaganda electoral (también por parte de militares en servicio activo y miembros de la Policía Nacional civil)	• Suspensión o destitución del cargo
	• Despedir o desmejorar en sus condiciones de trabajo un funcionario público por su participación en la política partidaria	• Multa de 1 000 a 10 000 colones y restitución inmediata en su cargo al funcionario o empleado agraviado

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• Utilizar vehículos oficiales para realizar actividades partidistas	• Destitución del superior jerárquico de la unidad de que se trate
	• No proporcionar los medios de difusión, en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios de propaganda política a todos los partidos	• Destitución o suspensión del superior jerárquico de la unidad de que se trate
	• Publicación en medios de difusión de las contrataciones, inauguraciones de obras de infraestructura… durante los 30 días anteriores a la fecha de la elección	• Destitución del cargo: en caso de tratarse de un funcionario de elección popular, multa de 1 000 a 10 000 colones
	• Valerse de su cargo para hacer política partidista	• Baja en el cuerpo o destitución de la autoridad infractora
	Autoridades/funcionarios electorales:	
	• Incumplimiento o contravención de los mandatos legales por los miembros de las Juntas Receptoras de Votos por los miembros de las Juntas Electorales Regionales o Municipales	• Multa de 100 a 1 000 colones
	• Incumplimiento por la autoridad competente de la obligación de poner en conocimiento del Tribunal Supremo Electoral toda orden o causa de suspensión o rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos para efectos del Registro Electoral	• *Idem*
	• Incumplimiento del mandato de la imposición de multas, suspensiones destituciones y otras sanciones emanadas de una resolución del tribunal en el plazo señalado	• Destitución del funcionario responsable o del superior jerárquico
	• Extender credenciales a personas no autorizadas para actuar en actos electorales	• Destitución del cargo
	Partidos/coaliciones políticas/personas fisicas o jurídicas/medios de difusión:	
	• Publicación o difusión por cualquier medio de comunicación social	• Multa de 10 000 a 50 000 colones a todos los miembros del organismo

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	de resultados de encuestas, 15 días antes de la fecha de las elecciones y hasta que no se declaren firmes los resultados	máximo del partido y a los propietarios de agencias publicitarias y medios de difusión
Guatemala	• Todas las contravenciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que no tipifiquen delito electoral	• Arresto de 10 a 60 días
Honduras	*Particulares*:	
	• Contravenir la obligación que pesa sobre las personas físicas o jurídicas que tengan bajo su dirección a empleados o trabajadores de concederles permiso remunerado cuando sean electores para que concurran a depositar su voto	• Multa de 500 a 1 000 lempiras multa e inhabilitación de dos o tres años para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo y a la vez para el desempeño de cargos públicos
	• No votar	• Multa de 20 lempiras
	• Ser autor de una publicación política que carezca de pie de imprenta	• Multa de 250 a 500 lempiras
	• Negarse a prestar los servicios de notario o testigo de una mesa electoral receptora	• Multa de 50 lempiras
	• Promover u organizar espectáculos prohibidos por la Ley Electoral o por el Tribunal Nacional de Elecciones	• Multa de 100 a 1 000 lempiras y cancelación del permiso correspondiente
	• Deteriorar o destruir indebidamente propaganda electoral	• Multa de 100 a 200 lempiras
	• Hacer figurar a alguna persona sin su conocimiento en una lista de candidatura	• Multa de 500 lempiras
	• Aceptar una postulación sin reunir las condiciones necesarias para ser elegido	• *Idem*
	• Negativa a que le pongan tinta indeleble en el acto de votación	• Multa de 50 lempiras
	Partidos/organizaciones políticas:	
	• Contravención de las prohibiciones en relación con las donaciones patrimoniales	• Multa equivalente a lo doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	Autoridades/funcionarios electorales:	
	• No asistir a las sesiones de los organismos electorales después de haber sido requerido a presentarse	• Multa de 100 lempiras
	• Faltas cometidas en el ejercicio de la función electoral por los responsables de los tribunales locales de elecciones	• Multa hasta de 50 lempiras
	• Dejar de remitir los cuadernos de votación	• Multa de 50 lempiras
	• No juramentar para el ejercicio del cargo de miembro de una mesa electoral receptora, o no presentarse a cumplir con su cometido	• Multa de 50 lempiras
México	*Particulares*:	
	• Infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos	• El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales remite a los ordenamientos que dictarán las sanciones correspondientes en cada caso
	• Actos de inducción al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político o a la abstención, realizado por los ministros del culto religioso	• Remisión a los efectos legalmente estipulados
	Autoridades/funcionarios públicos o electorales:	
	• No proporcionar en tiempo y forma, la información solicitada por los organismos del Instituto Federal Electoral o por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Feceración	• Amonestación, suspensión o destitución del cargo o multa hasta de 100 días de salario mínimo
	• Infracciones y violaciones de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	• *Idem*
	• Infracciones cometidas por los notarios públicos por el incumpli-	• Medidas sancionadas que decida adoptar el Colegio de Notarios o, en

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	miento de sus obligaciones legales en materia electoral	su caso, la autoridad competente, el colegio deberá comunicar al Instituto Federal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso
	Partidos políticos:	
	• Incumplimiento de las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto Federal Electoral o de las obligaciones que les impone el propio código	• Multa de 50 a 5 000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal
Panamá	• Concurrir a un acto electoral perturbando el orden o penetrar en un recinto electoral con armas	• Arresto de 10 días a tres meses o multa de 50 a 500 balboas
	• Portar armas el día de las elecciones	• Comiso del arma y multa de 10 a 250 balboas
	Autoridades/funcionarios públicos:	
	• (También se refiere a empleadores): Impedir a un trabajador o a un servidor público, designado como funcionario electoral, el cumplimiento de sus funciones o adoptar represalias contra él	• Multa de 100 a 300 balboas al empleador o al funcionario responsable
	• Negar el auxilio solicitado por un funcionario electoral	• Arresto de 10 días a tres meses o multa de 50 a 500 balboas
Paraguay	*Particulares*:	
	• No desempeñar la función de miembro de una mesa electoral habiendo sido designado como tal	• Multa de 30 a 60 jornales mínimos
	• Votar mediando una inhabilitación	• Multa de 15 a 30 jornales mínimos
	• Violación de las prohibiciones esta-blecidas por la autoridad pública en materia de utilización de altavoces	• *Idem*
	• Utilizar un material de propaganda política prohibida	• Multa a sus autores o al partido o movimiento político que le propicie de 100 jornales mínimos
	• Pertubar el orden que debe reinar en el desarrollo de actos electorales penetrando al recinto en estado de ebriedad o portando armas	• Multa de 10 a 20 jornales mínimos

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (continuación)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	• Venta de bebidas alcohólicas desde doce horas antes del inicio del acto de elección y en el día de las elecciones	• De 50 a 200 jornales mínimos
	• Realización de aportes económicos ilegales a partidos o movimientos políticos	• Multa equivalente a lo doble de la aportación realizada si se tratare de fondos provenientes del extranjero; y el partido, movimiento político o alianza que se benefició con tal aporte, abonará la misma multa
Venezuela	*Medios de difusión*:	
	• Alteración del precio de sus tarifas normales durante el desarrollo de la campaña electoral favoreciendo a un partido o movimiento político y discriminando a otro	• Multa de 1 000 jornales mínimos
	Autoridades/funcionarios públicos:	
	• No comunicar las inhabilitaciones o sus levantamientos, siendo secretario o funcionario del registro	• Multa de 15 a 30 jornales mínimos
	Particulares:	
	• Negativa injustificada de todo elector menor de 60 años a desempeñar el cargo para el que haya sido designado	• Multa equivalente de 20 a 40 unidades tributarias o arresto proporcional
	• Falsificación registral	• *Idem*
	• Obstaculizar el proceso de votaciones	• Multa equivalente de 50 a 60 unidades tributarias o arresto proporcional
	• Propagar la propia candidatura para un cargo de elección popular a sabiendas de que no se reúnen los requisitos para ser elegible, si con ello se ocasiona perjuicio a terceros	• *Idem*
	• Perturbar la realización del proceso electoral o la de actos de propaganda	• *Idem*
	• Violación de las normas legales en relación con la propaganda electoral	• Multa equivalente de 20 a 40 unidades tributarias o arresto proporcional
	• No retirar su propaganda en el plazo legalmente establecido por	• *Idem*

CUADRO XL.3. *Las faltas electorales y sus sanciones (conclusión)*

País	*Faltas electorales*	*Sanciones*
	parte de los partidos, grupos políticos o candidatos	
	• Concurrir armado a los actos de inscripción, votación o escrutinio	• Multa equivalente de 50 a 60 unidades tributarias o arresto proporcional. Nota: si el infractor fuera funcionario público, la pena llevará aparejada la destitución del cargo e inhabilitación para el desempeño de funciones públicas por el término de un año, después de cumplida aquélla
	• Obstrucción deliberada en cualquier forma de los actos de actualización del Registro Electoral Permanente	• Multa equivalente de 50 a 60 unidades tributarias o arresto proporcional
	• Impedir de cualquier manera la reunión de una mesa electoral, de una manifestación pública o de cualquier otro acto legal de propaganda electoral	• *Idem*
	Autoridades/funcionarios electorales:	
	• Rehusar admitir la votación de un elector que tenga derecho a votar	• Multa equivalente de 20 a 40 unidades tributarias o arresto proporcional
	• Omisión de la denuncia de la Comisión de cualquiera de las faltas y delitos previstos por la ley	• No se encuentra regulado en la nueva legislación
	• Efectuar la actualización del Registro Electoral Permanente fuera del lugar o de las horas señalados para ello	• Constituye un delito electoral sancionado con prisión de seis meses a un año
	• Abstenerse de concurrir un miembro o secretario de una mesa electoral a la instalación de la misma sin causa justificada	• Multa equivalente de 50 a 60 unidades tributarias o arresto proporcional
	Funcionarios judiciales/administrativos:	
	• No comunicar al Consejo Nacional Electoral las resoluciones que conlleven inhabilitación política, interdicción civil o pérdida de la nacionalidad	• Multa equivalente de 50 a 60 unidades tributarias o arresto proporcional

e) La actuación abusiva en el ejercicio de funciones electorales, que se tipifica en tales términos, de modo muy genérico, en Costa Rica (art. 152 del CE), y que se matiza de manera muy particular en otros países: extensión de credenciales a personas no autorizadas para actuar en procesos electorales, El Salvador (arts. 412 a 420 CE) y República Dominicana (art 173.5 del LE), comisión de faltas con ocasión del ejercicio de esas mismas funciones (Panamá art. 336.4 del CE), y la utilización o distribución de documentos que imiten otro documento requerido por la ley (República Dominicana, art. 173.1 de la LE).

f) La omisión del deber de inscripción en el correspondiente registro (Bolivia, art. 195a del CE) y la inscripción de manera fraudulenta (Brasil, art. 289 del CE), la inscripción de datos falsos (Venezuela, art. 254.2 del LOSPP) o la obstrucción deliberada de los actos de actualización de dicho registro (Venezuela, art. 255.4 de la LOSPP).

g) Las faltas contrarias a la actuación de los órganos electorales, que oscilan desde la falta de respeto a la actuación de tales órganos (Ecuador arts. 134c y 135 de la LE), hasta el entorpecimiento u obstaculización de sus actuaciones (Costa Rica, art. 151g del CE y Ecuador, art. 129f de la LE), o a prestar el auxilio solicitado (Costa Rica, art. 153 del CE, México en el art. 264.3 del Cofipe y Panamá en art. 354.3 del CE), sin olvidar el incumplimiento por los partidos de las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales (México, art. 269.2, b del Cofipe).

h) El incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre los funcionarios públicos en relación con el proceso electoral, que significa muy diferentes violaciones a la normativa electoral: el encubrimiento de las violaciones electorales (Bolivia, art. 207 del CE); el incumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad electoral (Ecuador, art. 130a de la LE y Panamá art. 354.3 del CE); la realización de propaganda electoral partidista o la prevalencia del cargo de funcionario para llevar a cabo una política partidista (El Salvador, art. 289 del CP y Venezuela, art. 254.5 de la LOSPP); la no exigencia a los ciudadanos en los casos estipulados por la ley de la exhibición del certificado de votación (Ecuador, art. 136 de la LE); la omisión de la obligación de presentar a sus superiores el documento cívico para que los mismos puedan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de votar (Argentina, art. 127 del CEN); la omisión del envío de fondos por el ministro de Finanzas o por el gerente del banco central con vistas a la financiación de las elecciones (Ecuador, arts. 155 y 156 de la LE) y, por último, aunque sin ánimo exhaustivo, las infracciones cometidas por los notarios públicos por el in-

cumplimiento de las obligaciones que legalmente han de asumir (México, art. 266 del Cofipe).

i) Por último, todas aquellas conductas que entrañan una constricción a la libertad de sufragio, entre ellas: portar armas en los periodos que anteceden, siguen o coinciden con la emisión del sufragio (Argentina, art. 128 del CE; Panamá, art. 256 del CE y Venezuela, art. 255.3, en relación con el 257.9 de la LOSPP); expender bebidas alcohólicas en esos mismos periodos (Bolivia, art. 195c del CE; Honduras, art. 236 en relación con el 185 de la LEOP; Panamá, art. 2 y Paraguay art. 335 del CEP); realizar propaganda electoral fuera de las fechas legalmente admitidas (Chile, art. 124 de la LOCVPE; Bolivia, art. 195b del CE y Venezuela art. 254.4 de la LOSPP); llevar a cabo propaganda electoral por medios vetados por la ley (en cines, por medio de carteles inadecuados, etc. (Chile, art. 125 de la LOCVPE); por altavoces y medios de comunicación (Panamá); infringir las normas electorales en materia de publicidad mediante prácticas discriminatorias (Ecuador, art. 104 de la LE; El Salvador, Honduras, art. 65 de la LEOP; Paraguay, art. 333 en relación con el 292 de CEP y Venezuela); efectuar propaganda político-electoral fuera de los plazos permitidos por la ley (Guatemala, art. 233c de la LEPP y Venezuela art. 254.4 de la LOSPP); hacer públicas encuestas electorales en periodos prohibidos por la ley (Ecuador, art. 112 de la LE y El Salvador); compeler a otra persona con violencia, amenazas, dádivas o promesas de dádivas con vistas a orientar su voto en determinada dirección (Costa Rica, art. 152r del CE y República Dominicana, art. 172.10 de la LE); hacer públicas en periodo legalmente inhábil, en medios de difusión social, la realización de contrataciones e inauguraciones de obras por parte de poderes públicos (El Salvador); hacer figurar a una persona en una lista sin su consentimiento (Honduras, art. 238 de la LEOP); contravenir la obligación legal de conceder permiso remunerado para votar (Honduras, art. 223 de la LEOP); impedir que un trabajador o funcionario público designado para el desempeño de funciones electorales pueda cumplir con tales funciones o adoptar represalias por tal circunstancia (Panamá, art. 353 del CE); perturbar el orden que debe reinar en todo proceso electoral (Panamá, art. 354.1; Paraguay, art. 334 del CEP y Venezuela, art. 256.6 de la LOSPP); inducir el voto en determinada dirección por parte de los ministros de un culto religioso (México, art. 268a del Cofipe); efectuar determinadas aportaciones económicas a partidos con vulneración de las normas electorales (Paraguay art. 334 del CEP y México, art. 268.b del Cofipe); utilizar material de propaganda política prohibido con mensajes o alusiones injuriosas o deni-

grantes hacia cualquier ciudadano (Paraguay, art. 333 en relación con el 292, párrafo III del CEP).

Para concluir, hemos de señalar que la legislación electoral de Guatemala (art. 254 de la LEPP) se acomoda a una técnica legislativa diferenciada, al tenor de la cual se consideran faltas electorales todas aquellas contravenciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que no vengan tipificadas como delito electoral o, lo que es igual, que no constituyan actos u omisiones dolosos o culposos contra el proceso electoral a fin de impedirlo, suspenderlo, falsearlo o alterar sus resultados.

3.3. Las faltas electorales y sus sanciones

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, art. 129 de la LE, 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 10 días y tres meses por perturbar el orden en un acto electoral, o concurrir al mismo portando armas; en Guatemala (art. 55 de la LEPP) toda falta electoral puede desencadenar en un arresto de 10 a 60 días, y en Bolivia (art. 214 del CE), por poner un ejemplo más, si bien sin ánimo exhaustivo, la negativa a firmar el acta de escrutinio es sancionada con 15 días de arresto.

Las multas son, desde luego, las sanciones más comunes. En ciertos países (El Salvador, art. 302 del CE; Honduras, la multa varía según la falta o el delito, y Panamá) se establece por el ordenamiento electoral una cantidad determinada de multa; en otros, la cuantía de la sanción pecuniaria se hace depender de jornales mínimos (Paraguay), del salario mínimo general diario vigente (México, art. 269 del Cofipe); del salario mínimo vital general (Ecuador, art. 127 de la LE); de un porcentaje del salario mínimo de la región (Brasil), y de las llamadas "unidades tributarias mensuales" (Chile (arts. 124 al 127, 138, 139 y 142 de la LOCVPE) y Venezuela (art. 259 de la LOSPP). No faltan países, como Costa Rica (art. 150 del CE) y Venezuela, donde se prevé la transformación de la multa impagada en días de arresto o, incluso, la sanción se considera, alternativamente, como multa o arresto proporcional (Venezuela, arts. 254 y 255 de la LOPP y Panamá).

En relación con las sanciones pecuniarias encontramos muy diversas previsiones particulares en los ordenamientos electorales de los diferentes países, desde la necesidad de acreditar su pago mediante estampilla fiscal que se ha de adherir al documento cívico (Argentina, art. 126 del CEN), hasta la obligación de los órganos electorales (las Cortes Departamentales Electorales bolivianas) de elaborar una lista de ciudadanos que no hubieran votado, remitiéndola a la Contraloría General de la República para que emita las "intimaciones de pago" a efectos del cobro de las multas, cuyo importe deberá ser depositado al tercer día de ejecutado el fallo condenatorio en la cuenta especial de la Corte Departamental Electoral correspondiente (Bolivia). Y junto a todo ello, el recurso común en algunos ordenamientos a la imposición gubernativa de las multas: en El Salvador se prevé que las multas que determina el Código Electoral serán impuestas por el Tribunal Supremo Electoral en forma gubernativa (art. 80 b.4 del CE); en Honduras se prevé que todas las multas que se impongan de conformidad con la Ley Electoral serán exigibles gubernativamente por los alcaldes municipales (art. 244 de la LEOP).

Como ya hemos señalado, la sanción más común para las faltas electorales es la multa, como sanción pecuniaria. La búsqueda de la efectividad de su cumplimiento ha conducido a siete ordenamientos electorales (Argentina, art. 126 del CEN; Bolivia, art. 238 del CE; Brasil, Cuba, art. 172 de la LERC; El Salvador; México y Panamá) a establecer un conjunto de previsiones encaminadas a garantizar el pago de aquellas sanciones económicas o, alternativamente, a falta de su abono, a que se desencadene una serie de consecuencias jurídicas para los infractores morosos. Las fórmulas legales a las que se ha recurrido son muy diversas, desde la mera previsión en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mexicano que establece un plazo improrrogable de 15 días, contados a partir de la notificación, dentro del cual deberán ser pagadas las multas que fije el Consejo General del Instituto Federal Electoral que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hasta la más drástica determinación, como en Panamá, sobre aquellas sanciones (impuestas por falta de respeto o desobediencia a una autoridad electoral durante el ejercicio de sus funciones y dentro del proceso electoral) que no fueren pagadas dentro de los tres días siguientes a su imposición, se convertirán en arresto a razón de un día por cada 10 balboas, sanción que hará cumplir el funcionario de policía correspondiente. En El Salvador (art. 304 del CE) se establece que, en el caso de

que las multas impuestas de conformidad con el Código Electoral no fueren pagadas dentro de los ocho días siguientes al de su notificación, serán perseguidas civilmente ante los tribunales comunes por el fiscal electoral en representación del Tribunal Supremo Electoral.

Los ordenamientos electorales de Argentina, Bolivia y Brasil se han separado de los mencionados al inclinarse por establecer una serie bien dispar de impedimentos que pesan sobre aquellos ciudadanos que han sido objeto de una sanción pecuniaria en lo fundamental por no haber ejercido su obligación (y también derecho, obvio es decirlo) de votar. Y así, en Argentina (art. 126 del CEN), de modo muy genérico, se les imposibilita para la realización de gestiones o trámites ante los organismos estatales nacionales, provinciales o municipales durante el plazo de un año, contabilizado a partir del vencimiento de los 60 días inmediatamente posteriores a los comicios (durante los cuales se puede abonar la multa). En Bolivia y Brasil se desciende a consecuencias más específicas: imposibilidad de obtener pasaporte; percibir remuneración o salario proveniente de empleo público; acceder a cargos en la función pública (Bolivia, art. 152 del CE), o incluso inscribirse en un concurso para funcionario público (Brasil); efectuar trámites bancarios (Bolivia, art.152c del CE) o de sociedades o corporaciones públicas o de economía mixta (Brasil). A su vez, en Brasil se dispone que si el elector no satisficiere el pago de una multa electoral en el plazo de 30 días, la misma será considerada "deuda líquida y cierta", para efectos de su cobro mediante ejecutivo fiscal. Y las consecuencias van aún más allá en el caso de que el no ejercicio de la obligación de votar (o, en su defecto, del pago de la multa correspondiente) se sucediere en tres elecciones consecutivas, sin que mediare justificación alguna en el plazo de seis meses a contar desde la última elección. En este caso, se deberá cancelar la inscripción de dicho elector del correspondiente registro electoral. En el artículo 286 del CE de Brasil, la pena de multa consiste en el pago al Tesoro nacional, en suma de dinero, equivalente a días-multa. El mínimo será de un día y el máximo de 300 días-multa.

En un punto de vista diferente se sitúa el ordenamiento electoral de Ecuador (art. 125 de la LE), que se limita a prever que, transcurrido un año del día de las elecciones, no se exigirá a ningún ciudadano el pago de las multas por no haber votado, ni se solicitará por los funcionarios públicos el comprobante de votación.

A modo de complemento de tales previsiones, debemos recordar que en muchos ordenamientos electorales se sanciona como falta, e incluso como delito electoral, la no exigencia por parte de los funcionarios públicos del

comprobante de votación en las elecciones inmediatas anteriores, por lo menos dentro de un determinado lapso.

Al margen de todo lo expuesto, recordaremos que en Venezuela la LOSPP tipifica las faltas electorales, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción penal ordinaria al igual que los delitos electorales (art. 252); por cuanto hace a los "Ilícitos Administrativos", su conocimiento e imposición de sanción corresponde al Consejo Nacional Electoral.

3.4. Competencia, procedimiento y recursos

1. Procedencia. Hemos de significar, entre las previsiones acogidas en determinados ordenamientos electorales, la concesión en Ecuador de una acción popular a los ciudadanos para denunciar ante los Tribunales Provinciales Electorales la perpetración de infracciones electorales que entrañen violación de garantías, acción que prescribe en un año (art. 114 de la LE); la obligatoriedad de denuncia ante los tribunales de las faltas electorales de que tengan conocimiento por parte de una serie de autoridades electorales a las que se refiere el ordenamiento de Guatemala (art. 125.j de la LEPP), y la obligación de las autoridades o instancias legitimadas para fijar la sanción; en el caso de México, comunicar al IFE las medidas que decida adoptar (art. 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

2. Órganos competentes. Al abordar la competencia en los 15 ordenamientos electorales que se ocupan de esta materia, la primera cuestión es si tal competencia se atribuye a un único órgano o a varios: mientras en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) corresponde a un único órgano (si bien en Costa Rica la normativa electoral se refiere sólo a la competencia en las sanciones por faltas contra funcionarios electorales, que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones), en los ocho restantes (Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) la competencia se la reparten varios órganos diferenciados.

Interés indudable tiene asimismo la naturaleza del órgano competente. En un primer bloque de países (Argentina, art. 146 del CEN; Bolivia, arts. 224 y 236 del CE; Costa Rica, art. 19c del CE; Ecuador, art. 139 de la LE; El Salvador, art. 56 del CE; Panamá, Brasil y Paraguay, art. 340 del CE) son los

órganos de la justicia electoral los que, en lo fundamental, entienden de las faltas electorales, aunque sea preciso puntualizar que en Costa Rica tal circunstancia sólo se prevé respecto de los supuestos de hecho inmediatamente referidos; en Ecuador esa competencia es compartida por otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Garantías Constitucionales, en Uruguay conoce la Corte Electoral y la justicia ordinaria por disposición constitucional; por último, en Panamá la regla general de competencia del Tribunal Electoral se matiza con la atribución de competencia a otras autoridades electorales en ciertos supuestos específicos. En un segundo bloque de países (Honduras, art. 211 de la LEOP y Venezuela, art. 252 de la LOSPP), hay habilitación de competencia a los órganos de la jurisdicción penal ordinaria para el conocimiento de las faltas electorales. A su vez, en Chile (art. 144 de la LOCVPE) y Guatemala (art. 244 de la LEPP) son los órganos jurisdiccionales comunales (juez de policía local, de la comuna en Chile) los competentes en la materia. No faltan países que, como Colombia (art. 200 del CE), han concedido esta competencia a órganos administrativos (el registrador nacional del Estado Civil y sus delegados). Por último, como acontece en México, la competencia se atribuye a diversas autoridades electorales, las cuales pueden ser el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (la primera de carácter administrativo y la segunda de carácter jurisdiccional, art. 270 del Cofipe)

3. Procedimiento. Por lo que se refiere al procedimiento que se debe seguir ante los órganos competentes para conocer de las faltas electorales, un primer bloque de países (Argentina, Chile, Honduras y Paraguay), de los 13 que contienen en sus ordenamientos electorales estas materias, recurre mediante la remisión al procedimiento ordinario (en Argentina art. 146 del CEN, la remisión se hace al Código de Procedimientos Penales), solución que debe presuponerse también en Venezuela (art. 352 de la LOSPP) por cuanto la competente es la jurisdicción penal ordinaria. En un segundo bloque se opta por establecer de modo expreso en el Código Electoral algunos principios por los que se ha de regir este procedimiento y, de modo especial, los de sumariedad, preferencia y oralidad: es el caso de Bolivia (art. 240 del CE), Colombia (art. 200 del CE), donde se habla de una investigación sumaria previa. En otro bloque de países (Ecuador, arts. 117 y 139 de la LE; El Salvador, art. 305 del CE; Panamá, art. 519 del CE), los ordenamientos electorales, en mayor o menor detalle, sientan reglas procedimentales para el conocimiento de las faltas electorales. Así, en El Salvador se determina

la intervención del fiscal para la aplicación de las sanciones, de oficio o a petición de parte (art. 305, primer párrafo del CE). En Guatemala se prevé la necesidad de formalizar una denuncia de la comisión de una falta electoral, rindiendo parte circunstanciado que deberá ratificarse ante un juez. Más casuística es la ordenación normativa de Ecuador, que establece un doble procedimiento, según se trate del supuesto de omisión del voto en una elección o de cualesquiera otras infracciones, previéndose en ambos casos la citación o notificación del presunto infractor a efecto de que pueda justificar su actuación o presentar pruebas de descargo (art. 117 de la LE). Por último, en Panamá se regula con notorio casuismo el procedimiento especial para la sanción de una falta electoral; destacaremos tan sólo la intervención de la Fiscalía Electoral y la ineludible audiencia del interesado con la posibilidad de que aporte las pruebas que crea pertinentes, así como la notificación personal de la resolución recaída. Al margen de todos los modelos precedentes nos resta México, que prevé (art. 270 del Cofipe) el procedimiento a seguir a cargo del Instituto Federal Electoral en relación con las irregularidades en que incurra un partido político o una agrupación política.

4. Recursos. Finalmente, nos referiremos a los recursos a los que puede acudirse frente a una sanción impuesta en ocasión de la comisión de una falta electoral. Sólo en siete ordenamientos electorales se aborda esta cuestión, guardando silencio al respecto los 12 restantes. De esos siete, en tres, Argentina, Paraguay y México (en este último caso respecto de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) se prevé la firmeza de la resolución y, por consiguiente, su irrecursabilidad (art. 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En otros tres casos (Bolivia, art. 235 del CE; El Salvador, art. 307 del CE y Panamá, art. 373 del CE), se considera la posibilidad de recurrir a diversas vías procesales. En Panamá se contempla el modo como deben tramitarse y resolverse los procesos y otros asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral y a los funcionarios electorales (art. 373 del CE) Por último, en Ecuador la impugnabilidad de la sanción se hace depender de su naturaleza y entidad: si la sanción consiste en una multa no superior a 2 000 sucres, la resolución causará ejecutoria, esto es, será inimpugnable; si fuere superior a esa cuantía o consistiere en la suspensión de los derechos de ciudadanía o en la privación de libertad, entonces sí cabrá recurso ante el Tribunal Supremo Electoral (art. 118 a y b de la LE).

3.5. Reflexión final

Una reflexión final en materia de faltas electorales ha de aludir por fuerza, en primer término, a la deficiente técnica legislativa con que se regula en distintos ordenamientos, que dentro de un mismo título o capítulo tipifican indiferenciadamente delitos y faltas electorales sin que quepa un deslinde riguroso entre unos y otras, salvo que pueda considerarse como tal el rigor de la sanción. En algunos casos, conductas que en puridad, no pueden ser calificadas sino como faltas, son tipificadas como auténticos delitos electorales.

Otro aspecto criticable es la excesiva dureza con que se sancionan en ocasiones las faltas electorales, que pueden conducir a privación de libertad por periodos más o menos largos. No resulta congruente con los valores que han de regir un Estado de derecho de nuestro tiempo que una simple falta electoral implique una sanción de privación de libertad, y menos aún que la falta de pago de las multas signifique un equivalente de determinado número de días de privación de libertad, como acontece en algunos países.

Al respecto es interesante reiterar el caso de la legislación peruana, que establece penas privativas de la libertad y multa en los delitos electorales, e impone como sanción accesoria en los ilícitos previstos en los numerales 382d, 384a, c y d, 385, 388 y 390, la inhabilitación por igual término al de la condena con remisión al artículo 36 del CP peruano, que establece los efectos de la inhabilitación, que va desde la privación del cargo, incapacidad para obtener un empleo público, suspensión de derechos políticos e incapacidad para ejercer por cuenta propia o intermediario profesión, comercio, arte o industria.

XLI. LA OBSERVACIÓN (INTERNACIONAL Y NACIONAL) DE LAS ELECCIONES

HORACIO BONEO, MANUEL CARRILLO,
RICARDO VALVERDE*

1. INTRODUCCIÓN

La observación de elecciones se ha convertido en parte cosustancial de los procesos electorales democráticos. Sin embargo, esto no ha tenido el mismo perfil y significado desde que el mundo experimentó la llamada tercera "ola democratizadora" a partir de la década de 1970. La importancia y relevancia de la observación electoral ha estado ligada a los propósitos, los objetivos y los requerimientos que le han dado ya sea los partidos políticos, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, los organismos electorales, la comunidad internacional y la opinión pública nacional y extranjera.

Probablemente para América Latina la década de 1990 al año 2000 haya sido la de mayor auge para la observación de elecciones. En 1977 únicamente tres países eran reconocidos como plenamente democráticos: Costa Rica, Colombia y Venezuela; la mayoría de los países de la región vivía bajo regímenes autoritarios. Para el año 2004, es decir, 27 años después, prácticamente todos los países, excepto Cuba, han hecho suya la democracia electoral para regular el acceso a los principales cargos públicos.

Para finales de la década de 1980, y en los diez años subsecuentes, la celebración de elecciones de carácter fundacional o de reinicio de la democracia fueron la nota distintiva. Los temas relacionados con elecciones libres, transparentes y confiables constituían los ejes fundamentales de la organización electoral. Este tipo de elecciones requería de acompañamiento social para legitimar la imparcialidad de estos procesos. Para ello desempeñaron un papel fundamental las misiones de observación tanto en su vertiente

* El presente texto fue terminado en julio de 2004. Los autores agradecen la colaboración de Lucía Coto, asistente de Capel, por la preparación de algunos de los cuadros incluidos en este capítulo.

nacional como en la internacional. La observación electoral desde la perspectiva de la sociedad se instauró para acompañar la organización de elecciones y contribuir de esa forma a las transiciones democráticas (Espinal, 2000) en forma pacífica, a través de procesos electorales. Esas misiones tenían varios propósitos: inhibir el fraude electoral, disuadir a actores políticos deseosos de alterar la voluntad popular y legitimar la organización de elecciones democráticas, principalmente.

En los albores del siglo XXI, América Latina ha avanzado significativamente en los mecanismos democráticos para acceder a los poderes públicos. En esta nueva etapa la observación está cambiando de perfil, naturaleza y objeto. A medida que las prácticas electorales se van asentando con la celebración periódica de elecciones, los propósitos fundacionales de la observación han dejado de tener la atención de otros tiempos. Hoy en América Latina hay una nueva realidad en nuestra democracia representativa. El propósito de esta contribución académica es ubicar la observación electoral ante los nuevos requerimientos de la democracia representativa contemporánea.

Si bien ya no existe la necesidad de antaño de legitimar las elecciones, hay nuevas exigencias en cuanto a la transparencia de los recursos de los partidos y candidatos, de la calidad de las campañas electorales, de la equidad en las condiciones de la competencia, de la aplicación de la justicia electoral, entre otros nuevos temas que tiene ante sí la observación electoral.

2. El concepto de *observación electoral*

Partiendo del concepto de observación electoral utilizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDEA, *Código de conducta para observadores internacionales*), puede definírsele como "la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo".

Esa definición del proceso destaca uno de los propósitos más comunes de la observación electoral: el de conferirle, o —en ciertos casos— negarle, legitimidad. Esa legitimidad puede ser relevante por cuestiones internas, como en el caso de la existencia de actores nacionales que dudan de la im-

parcialidad del gobierno o de las autoridades electorales, o bien —ocasionalmente— por motivos externos.[1]

Si bien la evaluación de la adecuación de un proceso electoral es el más usual de los propósitos de la observación, no es el único. En ocasiones, el objetivo perseguido puede ser contribuir a crear confianza, consolidar un proceso de apertura o limitar las posibilidades de violencia. Apuntan en esa dirección los lineamientos provistos por Onusal a sus observadores en el caso de El Salvador: "Aportar una presencia internacional clara durante el proceso electoral". En el campo internacional, la experiencia más conocida de este tipo es la de las elecciones de 1994 en Sudáfrica, donde la importante participación internacional se orientó claramente a buscar disminuir la violencia. La incorporación de observadores de la seguridad, en el caso de la ONU en 1991 en Haití, tuvo ese mismo propósito.

Otro objetivo frecuente de la observación electoral es el de contribuir a detectar o evitar fraudes. Tal es el caso de la cuidadosa inspección de los procedimientos para el procesamiento de datos, como en el caso de Perú en las elecciones de 2000, o el de los llamados "conteos rápidos" obviamente centrados en detectar y evitar fraudes en la compilación de resultados.

Un último objetivo es el de intercambio de información. Así, por ejemplo, las misiones de observación del IIDH/Capel no sólo contribuyen a la legitimidad de los procesos observados, sino que son también un instrumento de intercambio de experiencias entre los magistrados electorales de la región (principio de cooperación horizontal entre organismos electorales).

La observación electoral cumple, con alguna frecuencia, funciones diferentes, que no se consideran parte integral de la misma. La mediación, por ejemplo, pareciera ser incompatible con una observación imparcial, aunque con alguna frecuencia los observadores son llamados a mediar en situaciones conflictivas. El ejemplo más conocido es el del ex presidente Carter y el Consejo de Jefes de Estado Democráticamente Elegidos que, con alguna frecuencia, ha desempeñado esa función. Similarmente, la observación electoral debería ser incompatible con la provisión de asistencia técnica, pues en principio sería difícil para una organización de observación criticar as-

[1] El caso más conocido es el del Consejo de Europa, que requiere la realización de elecciones libres y justas en sus países miembros. En el caso de América Latina, si bien el "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano" (1991) establece principios similares, no fueron llevados a la práctica en el caso de las elecciones peruanas de 2000, a pesar de que el tema fue tratado en sesiones especiales de la OEA, en las cuales se analizó el crítico informe preparado por la misión de observación de la Organización en esas elecciones.

pectos del proceso electoral que ha contribuido a configurar. Éste es un dilema frecuente en los organismos internacionales como la OEA o la ONU, que desarrollan ambos tipos de actividades, y una práctica que se ha presentado en diversas oportunidades en América Latina en el marco de las acciones del IIDH/Capel. En esos casos, la solución adecuada parece ser la de utilizar mecanismos diferenciados.

Como complemento de lo señalado, vale destacar las reflexiones de Vega (1997), quien además de reiterar el carácter polisémico del concepto "observación electoral", profundiza sobre algunas posibles manifestaciones o tipologías referidas a diversos aspectos:

- Según sea el carácter de la observación (activa o cercana más bien a la noción de fiscalización, véase Hernández Becerra, 2000;[2] por lo que algunos no la consideran observación electoral propiamente dicha o pasiva).
- Según los aspectos de la elección que se observan (observación integral del proceso o del acto electoral propiamente).
- Según la nacionalidad de los observadores (observación internacional o nacional, que algunos llaman "doméstica".
- Según el tipo de proceso electoral a observar (sobre elecciones propiamente o sobre otro tipo de consultas, como el referéndum o el plebiscito).

3. La observación electoral en América Latina: experiencias y principales actores[3]

Es importante destacar que las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Valaquia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. Sin embargo, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la primera Guerra Mundial, cuando se verificaron varios plebiscitos bajo control internacional sobre independencia, de acuerdo con lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia.

[2] Para precisar la noción moderna de "rendición horizontal de cuentas", véase Payne, Zovatto, Carillo, Florez y Allamand (2003: 237 y ss).

[3] La base fundamental de esta sección se encuentra en Boneo (2000: 887 y ss).

En América, ésta es una práctica que adquirió auge en la década de 1980 y que desde entonces sigue siendo una figura muy extendida en el marco de la realidad político-electoral del continente. Algunos de los principales actores de la observación electoral en el mundo y en América, son:

a) Organización de las Naciones Unidas. La participación de la ONU en observación electoral se remonta a las elecciones de 1948 en Corea, pero sólo adquirió significación en el periodo de descolonización (las décadas de 1950 y 1960). Las operaciones de Naciones Unidas seguían un patrón común. El primer paso consistía en determinar en qué momento y bajo qué circunstancias debía realizarse una elección, plebiscito o referéndum. Esa decisión era tomada, en la mayor parte de los casos, por el gobierno a cargo de la Administración del territorio, que la comunicaba a la Organización, invitándola a prestar asistencia en la observación o supervisión del proceso. La primera misión del Consejo de Tutela que incluyó un componente electoral tuvo lugar en Togo en 1956, entonces bajo administración británica. Naciones Unidas efectuó alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960. Una característica común de esas operaciones era su pequeña dimensión. Raramente incluían más de 30 observadores, aun en casos en los que existía un alto grado de desconfianza o un alto potencial de conflicto con países vecinos.

Aun cuando las elecciones de Namibia en 1989 correspondieron formalmente a la categoría de descolonización, el ámbito, escala y duración de la operación la convirtieron en una categoría en sí misma. El Grupo de Naciones Unidas de Asistencia a la Transición (conocido como UNTAG, según las siglas en inglés) llegó a tener 8 000 personas, incluyendo unos 2 000 empleados civiles, 1 500 policías y 4 500 militares. Alrededor de 1 800 funcionarios de UNTAG supervisaron a 2 500 contrapartes en 358 lugares de votación. La relación de cinco observadores por mesa de votación no ha sido igualada desde entonces, y difícilmente lo será en el futuro.

Hay tres aspectos de UNTAG que rara vez son destacados. En primer lugar, fue la primera misión que incluyó el desarrollo de confianza en su mandato, ya que sus funciones incluían la creación de condiciones para una elección libre y equitativa. Para lograr esas condiciones, UNTAG organizó una campaña masiva de información pública, utilizando radio, televisión y materiales impresos, así como contactos directos con los votantes. Las oficinas políticas de UNTAG también desarrollaron una red de contactos con actores relevantes. Segundo, UNTAG fue la primera misión electoral de Naciones Unidas resultante de un acuerdo político amplio, lo que en los

años siguientes pasaría a constituir el procedimiento usual en misiones de grandes dimensiones. En tercer lugar, los buenos resultados, la visibilidad y las dimensiones de UNTAG contribuyeron a la creación del mito de que el éxito de una operación de observación electoral está directamente relacionado con el número de observadores. Aun cuando el éxito de Namibia puede ser explicado mejor por la voluntad política de las partes que por el número de observadores, la magia de los números resultó en el sobredimensionamiento de otras misiones en la región (Sudáfrica, Mozambique) o fue utilizada para explicar el fracaso de otras (Angola).

En el mismo año en que Naciones Unidas supervisaba las elecciones que llevaron a la independencia de Namibia, observó también las elecciones en Nicaragua, primer caso en el cual la Organización observaba elecciones en un país independiente. El número de lugares de votación y el contexto de la misión hacían imposible la utilización del enfoque intensivo de Namibia, ya que se hubieran requerido alrededor de 20 000 observadores el día de las elecciones. La reducida escala de la operación llevó al uso sistemático de métodos estadísticos de verificación, que se han convertido desde entonces en un enfoque estándar, utilizado en países tan diversos como Angola, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique y Sudáfrica. No se discuten aquí las elecciones de Camboya de 1993, en cuanto las funciones de Naciones Unidas fueron allí la organización de las elecciones y no su observación.

b) Organización de Estados Americanos. La OEA ha venido observando elecciones desde los primeros años de la década de 1960. Luego del asesinato, en 1961, del general Rafael Leónidas Trujillo Molina, presidente de República Dominicana, su sucesor comenzó a introducir reformas democráticas y solicitó la asistencia de la OEA. Entre 1962 y 1990 este organismo participó en más de 20 operaciones en la región. Sin embargo, se trataba de operaciones pequeñas y de limitada duración. Las elecciones de 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración prolongada. Como en el caso de Naciones Unidas, Nicaragua también constituyó para la OEA un campo de experimentación con nuevas metodologías y nuevos enfoques.

A diferencia de Naciones Unidas, cuyos documentos constitutivos no hacen referencia a la democracia, el acuerdo constitutivo de la OEA y resoluciones posteriores (particularmente la de Santiago de Chile en 1991)

toman una posición firme y definida en relación con la democracia representativa. La OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1991. La UPD ha mantenido una intensa actividad desde entonces.

c) Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Otro importante actor en materia de observación electoral en América Latina es el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/Capel) (Cuéllar, 2000 y Vincenzi, 2000), creado en 1983. Las misiones de observación del IIDH/Capel, que se dan dentro del marco de las asociaciones de organismos electorales de la región —acuerdos del Protocolo de Tikal (1985), del Protocolo de Quito (1989) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991)—, son misiones de carácter técnico, conformadas mayoritariamente por miembros de los organismos electorales de América, y tienen el propósito de fomentar la cooperación horizontal, propiciar el intercambio de experiencias, detectar los requerimientos de apoyo técnico y de reforma electoral de los organismos electorales cuyos procesos son observados. Este enfoque técnico de la observación, cuyo énfasis mayor ha estado en América Latina, por vía de la acción del IIDH/Capel, es un instrumento orientado a analizar la organización de los procesos electorales desde una perspectiva técnica y jurisdiccional, ayudando a los actores electorales rectores de los procesos a identificar áreas de trabajo futuro para el fortalecimiento de los sistemas electorales y de los mismos organismos electorales. Esta institución ha llevado a cabo 148 misiones de observación, en 20 países entre 1985 y el año 2003 (véase el cuadro XLI.1).

d) Instituciones europeas. El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace ya muchos años. Comenzaron a observar elecciones más recientemente, en la década de 1990. El Consejo de Europa, definido por Yves Beigbeder (1994) como un "club exclusivo de las democracias europeas", requiere que sus miembros celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos. Como consecuencia de este requerimiento, la participación del Consejo en observación electoral se relaciona usualmente con los pedidos de membresía o de estatus de observador en el Consejo.

Por su parte, el Consejo Europeo, que incluye a cada una de las cabezas de gobierno o de Estado electas en los países de la Unión Europea, de-

CUADRO XLI. 1. *IIDH/Capel, misiones de observación (1985-2003)*

País	*Misiones realizadas*	*Años*
Argentina	8	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003
Bolivia	8	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 2002
Brasil	4	1989, 1994, 1998
Colombia	14	1986, 1990, 1991, 1994, 1997, 1998, 2000, 2002, 2003
Costa Rica	7	1986, 1990, 1994, 1998, 2002
Chile	8	1988, 1989, 1993, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001
Ecuador	15	1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2002
El Salvador	10	1985, 1988, 1989, 1991, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003
Guatemala	16	1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995,1996, 1998, 1999, 2003
Haití	3	1987, 1990
Honduras	6	1985, 1988, 1989, 1993, 1997, 2001
México	4	1994, 1997, 2000, 2003
Nicaragua	6	1989, 1990, 1994, 1996, 1998, 2001
Panamá	5	1991, 1992, 1994, 1998, 1999
Paraguay	8	1988, 1989, 1991, 1993, 1998, 2000, 2001, 2003
Perú	6	1985, 1989, 1990, 1995, 2001
Puerto Rico	2	1998, 2000
República Dominicana	9	1986, 1990, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002
Uruguay	3	1989, 1994, 1999
Venezuela	6	1989, 1993, 1998, 2000
20 países	148	1985-2003S

FUENTE: IIDH/Capel.

cidió en 1991 prestar su apoyo a asuntos como los derechos humanos y la democracia. Comenzó sus tareas con la observación del referéndum constitucional de 1992 que tuvo lugar en Madagascar, realizada a través de la Comisión Internacional de Juristas. Desde entonces, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la Unión Europea han observado importantes elecciones y han ido asumiendo un papel de creciente importancia en el ámbito de la observación electoral.

Estas instituciones europeas han realizado observación internacional en diversos procesos emblemáticos de América, como en El Salvador (1994), Perú (2001) o Ecuador (2002).

e) Organizaciones no gubernamentales internacionales. Varias organizaciones no gubernamentales de carácter internacional han desarrollado numerosas actividades en el más amplio campo de la asistencia a la democracia, en varios países del mundo, y en particular en América. La organización más antigua es probablemente el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, que comenzó con un proyecto de observación electoral en 1983 y publicó en 1984 el trabajo pionero de Larry Garber, *Guía para la observación internacional de elecciones*. Tanto el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) como el Instituto Republicano Internacional (IRI), creados en los primeros años de la década de 1980 por el Fondo Nacional para la Democracia, han desarrollado actividades en el campo de la observación electoral y han organizado numerosas misiones de esta naturaleza. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (conocida como IFES, según siglas en inglés) es una de las mayores instituciones de este tipo, prestataria de asistencia técnica y que también ha organizado un apreciable número de misiones de observación. Otro participante importante ha sido el Centro Carter, a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente. La característica especial de las misiones del Centro es el renombre de sus observadores, que incluyen frecuentemente al ex presidente Carter y a otros jefes o ex jefes de Estado. En América Latina, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) suele organizar misiones integradas por altos funcionarios electorales de la región, como parte de sus funciones de Secretaría de los Protocolos de Tikal, Quito y Uniore. Esas actividades han ayudado a establecer una efectiva red entre las organizaciones electorales y ha ayudado a transferir lecciones y experiencias entre los países de la región.

f) Otras experiencias. En los últimos años, en América Latina también ha sido usual la presencia de observadores provenientes del Parlamento Andino, del Parlamento Latinoamericano y de organizaciones partidarias internacionales (como la Internacional Socialista) o regionales (como ODCA), entre las más significativas. Obviamente, éstas tienen un perfil mucho más político que técnico-electoral propiamente.

4. Base normativa: disposiciones constitucionales y legales

Desde un punto de vista jurídico, la regulación estrictamente constitucional del tema de la observación electoral es inexistente. Esto es válido tanto

para la observación internacional, como para la nacional; no obstante, para esta última, algunos de los principales expertos en la materia y los miembros de las organizaciones que trabajan en este campo, están persuadidos de que su organización y desarrollo constituye un ejercicio natural de los derechos humanos y de los derechos constitucionales (véase el cuadro XLI.2).[4]

Esta interpretación es posible si partimos —como en la presente obra— de nociones amplias de lo que son los derechos políticos y el derecho electoral. En este sentido, vale la pena recordar el breve pero significativo trabajo del maestro Rodolfo Piza, *Los derechos humanos y las garantías mínimas para un proceso electoral democrático* (1991), en el que señala que la inclusión de un proceso electoral dentro de los marcos de la democracia y los derechos humanos supone al menos considerar lo siguiente:

a) Los comicios, procesos y sistemas electorales son simples técnicas de representación popular y, como tales, no son fines en sí mismos sino medios apenas de realización de valores colectivos que esa representación trata de alcanzar.
b) Los procesos electorales son, condicionantes de la democracia y, también, condicionados ellos mismos por la existencia de una trama de instituciones y garantías democráticas eficaces y efectivas.

Esta trama de interdependencias produce una trilogía con la idea de soberanía nacional (derivada de los gobernados en o hacia los gobernantes).

Si bien las elecciones son expresiones fundamentales de los derechos políticos, requieren de la vigencia de otros derechos y libertades para lograr su plenitud;[5] entre otros: igualdad y no discriminación, asociación y re-

[4] Cabe destacar, sin embargo, que las regulaciones constitucionales sobre los derechos políticos suelen tener una redacción muy "clásica", que gira básicamente en torno de los derechos de elegir, ser electo, los que son conexos (reunión, asociación, libertad de expresión) y usualmente referidos también a la figura de los partidos políticos y al sistema de partidos. Especial mención requiere la Constitución Política de Guatemala que, de manera directa y concreta, denomina todos estos derechos con el calificativo "derechos humanos" (véase el título II, arts. 3 y ss.).

[5] En este aspecto sí se puede decir que las constituciones latinoamericanas son profusas y variadas, pues los tratamientos ven desde el abordaje de los derechos políticos clásicos, hasta principios relevantes, como que las declaraciones, derechos y garantías enunciados, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no expresamente enumerados; la vinculación de los derechos políticos con la soberanía popular; la no alteración o limitación mediante leyes que regulen su ejercicio; la complementariedad de la democracia representativa con la democracia participativa, etcétera.

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional e internacional (Leyes electorales)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
Honduras	Ley electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44-2004.	Atribuciones de los miembros de las Mesas Electorales Receptoras: admitir a los observadores internacionales debidamente acreditados (art. 29, inciso 7). Sólo podrán permanecer en el lugar de votación los miembros de la Mesa Electoral Receptora, los funcionarios del Tribunal Supremo Electoral y los observadores internacionales, acreditados conforme a la ley (art. 177)
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 5.	*3)* Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes: *a)* Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral. *b)* Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna. *c)* La solicitud de registro para participar como observadores electorales podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección. Los presidentes de los Consejos Locales y Distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios Consejos, para su aprobación, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General garantizará este derecho y resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas.

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional... (continuación)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 5.	*d)* Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección. III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, y IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación. *e)* Los observadores se abstendrán de: I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas. II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno. III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno. *f)* La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana. *g)* Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la Junta Local que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional... (continuación)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 5	confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega. *h)* En los contenidos de la capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación. *i)* Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos: I. Instalación de la casilla. II. Desarrollo de la votación. III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla. IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla. V. Clausura de la casilla. VI. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital; y VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta. *j)* Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados. 4. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar veinte días antes al de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme a los lineamientos y bases técnicas a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49-B de este Código.

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional... (continuación)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
Nicaragua	Ley Electoral 331 del 19 de enero de 2000 y publicada en *La Gaceta* 16 el 24 de enero de 2000.	El Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones: reglamentar la acreditación y participación correspondiente a los observadores del proceso electoral (art. 19, inciso 8). Son atribuciones de las Juntas Receptoras de Votos: permitir durante toda su actuación el acceso al local de los observadores debidamente acreditados (art. 27, inciso 8).
Perú	Ley Orgánica de Elecciones 26859.	Ciudadanos que pueden ser observadores: Los ciudadanos aptos para participar en elecciones y consultas populares, siempre que no sean candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales, pueden ser acreditados como observadores electorales en una o más mesas de sufragio dentro del territorio nacional por las organizaciones que se constituyen de acuerdo a las normas respectivas (art. 336). Art. 337: derechos de los observadores Los observadores electorales tienen derecho a presenciar los siguientes actos: *a)* Instalación de la mesa de sufragio. *b)* Acondicionamiento de la cámara secreta. *c)* Verificación de la conformidad de las cédulas de votación, las actas, las ánforas, los sellos de seguridad y cualquier otro material electoral. *d)* Desarrollo de la votación. *e)* Escrutinio y cómputo de la votación. *f)* Colocación de los resultados en lugares accesibles al público. *g)* Traslado de las actas por el personal correspondiente. Los observadores pueden tomar notas y registrar en sus formularios las actividades antes enumeradas, sin alterar el desarrollo de dichos actos ni intervenir en ellos directa o indirectamente. Prohibiciones (art. 339) Los observadores electorales no pueden: *a)* Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, ni realizar actos que directa o indirectamente constituyan interferencia en el desarrollo del proceso electoral.

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional... (continuación)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
Perú	Ley Orgánica de Elecciones 26859.	*b)* Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor o en contra de agrupación política o candidato alguno. *c)* Ofender, difamar o calumniar a las instituciones, autoridades electorales, agrupaciones políticas o candidatos. *d)* Declarar el triunfo de agrupación política o candidato alguno. *e)* Dirigirse a funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones solicitando informaciones o entrega de documentos oficiales. Requisitos que deben cumplir las organizaciones no gubernamentales: Cada organización no gubernamental que realice observación electoral solicita al Jurado Nacional de Elecciones su acreditación como institución facultada a presentar observadores en las Mesas de Sufragio, Jurados Especiales y Jurado Nacional de Elecciones. El Jurado Nacional de Elecciones puede denegar el pedido mediante Resolución fundamentada del pleno. La solicitud debe estar acompañada de: *a)* Escritura pública de inscripción en los registros públicos, donde figure como uno de sus principales fines la observación electoral. *b)* Plan de la observación electoral, debidamente fundamentado y detallado. Y, *c)* Plan de financiamiento de la observación electoral.
República Dominicana	Ley Electoral 275-97: art. 6.	Atribuciones reglamentarias del pleno de la Junta Central Electoral: *k)* Reglamentar todo lo concerniente a las actividades de los observadores electorales. El Consejo Nacional Electoral tiene la siguiente competencia: Art. 33, inciso 14. Acreditar a las observadoras y los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en la ley.

CUADRO XLI.2. *Regulación de la observación nacional... (conclusión)*

País	*Referencia normativa*	*Regulación*
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral.	Art. 66: Funciones de la Comisión de Participación Política y financiamiento: *7)* tramitar ante el Consejo Nacional Electoral las credenciales de las observadoras o los observadores nacionales o internacionales en los procesos electorales, referendos y otras consultas populares de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en la ley.

FUENTE: Elaboración propia con el apoyo de IIDH/Capel.

unión, expresión e información, y en el vértice del sistema, sus garantías fundamentales, es decir, un conjunto de poderes, órganos y medios procesales necesarios para la acción y ejecución de todos estos derechos (incluyendo, por supuesto, la necesidad de que culminen en remedios jurisdiccionales).

En una línea también amplia, Lechner (1999) sostiene que los cambios operados en la sociedad y en la esfera política generan nuevas formas de ciudadanía.

En lo que respecta específicamente a la normativa legal —leyes o códigos electorales—, tenemos que hay muy pocas regulaciones sobre el tema de la observación electoral, siendo mucho menos tratada cuantitativamente la nacional que la internacional (aunque, paradójicamente, las legislaciones que regulan esta observación doméstica lo hacen de manera adecuada en su perfil cualitativo). En todo caso, las referencias genéricas que hay en algunas de las legislaciones latinoamericanas aluden básicamente a la observación internacional, denotando con ello cierta falta de precisión.

Lo regulado no es consistente para este subconjunto de países que tiene regulaciones legales, siendo en México y en Perú donde hay normativas más integrales (caracterización, atribuciones, derechos, obligaciones y prohibiciones de los observadores nacionales); en otras legislaciones, las escasas referencias aparecen dentro de las atribuciones de los organismos electorales para que ellos, por vía reglamentaria o de resolución administrativa, inviten y acrediten a los observadores invitados. Sólo seis de los países tienen algún tipo de referencia legal sobre este tema, siendo en algunos, como Ni-

caragua, República Dominicana y Venezuela, una simple asociación a las atribuciones que a estos organismos les compete en esta materia.

5. Base normativa: regulaciones de los organismos electorales de América Latina

En la mayoría de los países de América Latina la figura de la observación internacional y sus participantes (que en países como México y Chile se llaman "invitados extranjeros" y no observadores), se concreta mediante invitaciones del organismo electoral anfitrión, sea mediante las correspondientes cancillerías o bien de manera directa a los organismos electorales, usualmente en coordinación y comunicación con la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de los Protocolos de Tikal, Quito y Uniore.

En algunos casos, el establecimiento de las Misiones de Observación —que pueden ser de mediano plazo para un seguimiento de mayor cobertura geográfica de diversas etapas del proceso; o de corto plazo, muy concentradas en la etapa final del proceso, la jornada electoral y los días posteriores— se concretan en Memorandos de Entendimiento o convenios específicos o se ejecutan mediante la simple aceptación de la invitación formulada por el organismo que organiza o juzga la elección.

Estas facultades reglamentarias o de autorizaciones sucesivas vía resolución administrativa, a falta de regulaciones electorales concretas de orden legal, tienen una connotación ventajosa, pero a la vez problemática. Lo primero, por cuanto es más fácil adecuarlas a la coyuntura política que se esté experimentando, sin existir los rigores de una ley vigente que sea inconveniente o esté desactualizada; la situación problemática proviene del riesgo de que el organismo electoral, por motivaciones políticas o de cualquier otra naturaleza, quiera por esta vía limitar o modificar algunos de los esquemas y prácticas aplicados anteriormente en algunas de las esferas en las que, tanto para la observación nacional como la internacional, esta figura puede manifestarse (invitaciones, requisitos, prohibiciones, obligaciones, tiempo, acreditación, acceso a ciertos lugares, etcétera).

Entre otros países que han regulado por vía reglamentaria la observación electoral se encuentran México, El Salvador, Nicaragua, Perú, Bolivia y Venezuela.

La resolución del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua del 5 de abril de 2001 *(Disposiciones referidas a la observación nacional e internacio-*

nal), aplicable a las elecciones de presidente, vicepresidente, diputados ante la Asamblea Nacional y diputados ante el Parlamento Centroamericano del 4 de noviembre del citado año, constaba de cinco capítulos divididos en 19 artículos que regulaban: el objetivo de tales normas, el proceso de votación, invitaciones, acreditación y disposiciones finales. El acuerdo aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México de 21 de octubre de 2002, tras un largo considerando relacionado con atribuciones, la figura de la reciprocidad, las regulaciones de las Naciones Unidas en cuanto al derecho y deber de proteger los derechos fundamentales y la necesidad de darle mayor certidumbre y seguridad a las actividades de los visitantes extranjeros que acudieron a ese país para conocer e informarse sobre el proceso electoral federal de 2003, estableció las nueve bases y criterios sobre las que dichos visitantes podrían participar en estas elecciones en cualquiera de sus etapas. En Venezuela, la resolución del Consejo Nacional Electoral 040623-1050 de 23 de junio de 2004, denominada *Normas sobre el régimen de la observación internacional en los procedimientos revocatorios de mandatos a cargos de elección popular*, reguló en 11 artículos aspectos varios, como objeto, competencia exclusiva del CNE, naturaleza y contenido de la observación internacional, principios rectores, condiciones y aptitudes del observador internacional, acreditación, facultades y potestades, deberes y obligaciones, informe final, revocación de oficio y condición para la observación electoral de organismos internacionales. También, en El Salvador, 27 artículos del *Reglamento sobre la observación internacional del proceso electoral,* emitido por el Tribunal Supremo Electoral de este país, consideró las normas sobre el proceso electoral, periodo de observación, invitaciones, categorías de observadores (*a)* observadores oficiales invitados del TSE; *b)* observadores oficiales del gobierno de El Salvador; *c)* observadores visitantes), acreditación, derechos, facilidades y prerrogativas de los observadores, deberes y disposiciones finales.

Otra situación de reciente incidencia y que supone discusiones y decisiones a veces difíciles para los organismos electorales es la solicitud de acreditación que se asocia con algunos potenciales observadores que no son los que provienen de las organizaciones típicas y especializadas en la materia (por ejemplo, representantes de partidos políticos de otros países o de centros de estudio extranjeros). Otro tanto ocurre en el caso de instituciones públicas nacionales que se sienten con derecho a participar en el proceso electoral como observadores, como es el caso de representantes de Defensorías del Pueblo (Perú, Guatemala, Panamá) o de la Fiscalía de la República (Colombia).

Resumiendo: en la mayoría de los países de América, la observación electoral —nacional e internacional— está regulada en disposiciones infralegales (reglamentos, decisiones administrativas de los organismos electorales o Memorandos de Entendimiento entre el organismo y algunas de las instituciones invitadas) o, simplemente, hay ausencia de normativa. Para el caso de la observación doméstica, usualmente esta ausencia total de regulación no obsta para que en la práctica se lleve a cabo.

6. Las organizaciones de la sociedad civil y la observación de elecciones

Siguiendo la senda que en 1986 abrió el Movimiento Nacional de Ciudadanos para Elecciones Libres (Namfrel, según su nombre en inglés) para denunciar y contener las fraudulentas elecciones organizadas por el entonces dictador Ferdinand Marcos de Filipinas, el mundo entero —pues la experiencia se ha diseminado por todos los continentes, siendo emblemáticos algunos países, como Albania, Rumanía, Burundi, Kenya y Namibia— ha conocido esta figura de la observación nacional de elecciones.

Como lo señala Boneo (2000), la organización de estas ONG, expresiones *sui generis* de la llamada "sociedad civil" (Borja, 1998), puede darse mediante tres formatos:

- Partiendo de una organización preexistente.
- Creando una nueva organización.
- Estableciendo una coalición entre varias organizaciones.

Aunque la lista puede ser más amplia, a estas organizaciones que realizan observación nacional o doméstica se les reconoce el cumplimiento de al menos las siguientes funciones: *a)* disuadir actos ilícitos de fraude o desequilibrio de las condiciones de participación y de los resultados electorales; *b)* informar y educar al ciudadano en la práctica electoral; *c)* brindar legitimidad o no a las elecciones; *d)* corregir y mejorar el sistema y la organización electoral (Núñez, 2000).

Como es obvio, uno de los problemas o temas centrales en torno a esta figura de la observación nacional es —independientemente de otros atributos, como neutralidad política, independencia del Estado, despliegue masivo de ciudadanos por todo el país, funcionamiento sobre la base del trabajo volun-

tario, pluralismo, diversificación del financiamiento y concepción de la observación como proceso integral—[6] el del estatuto jurídico que acredita dicha condición de observador nacional (De Vega, 1997),[7] del cual derivan otros aspectos normativos y prácticos que son relevantes, como por ejemplo la acreditación (si ésta se debe dar individualmente o a través de organizaciones) o el régimen de derechos e impedimentos.

Éste es un buen punto de partida para comprender los a veces complejos y con seguridad variados esquemas organizativos que se han practicado en América Latina desde 1988 (año en que la organización Civitas de Chile desarrolló una experiencia pionera durante el proceso que culminó con el referéndum que convocó y perdió el dictador Augusto Pinochet, debiendo entonces abandonar el poder).

[6] Además de estos aspectos, contenidos en un documento de trabajo interno de la asociación civil Transparencia (de cuya autoría o fecha no hay registro), Bernbaum (2001) destaca otras decisiones estratégicas asociadas justamente con la creación de Transparencia en 1994, entre las que estaban: ser un grupo neutral e independiente de cualquier afiliación particular; operar fundamentalmente como un cuerpo de voluntarios; formar un Consejo que tiene funciones directivas y no de asesoría; incorporar en su Asamblea a personas que lideran al personal operativo; establecer la mayor cantidad de contactos posible con la sociedad civil a fin de lograr movilizar observadores voluntarios para las elecciones; dado que el futuro del país está en manos de jóvenes, brindarles a los estudiantes universitarios un espacio donde tuvieran la oportunidad de participar políticamente en el sentido más amplio.

[7] En este mismo sentido, resulta interesante el balance que hace Valverde (1995: 190 y s.) de lo acontecido en las elecciones peruanas de 1995: "Con gran sentido de oportunidad y comprensión de la potencialidad colaboradora de la observación nacional, para abril el Jurado Nacional de elecciones había concedido a Transparencia un *status jurídico* (Estatuto de Observador). Esto permitió reeditar una impresionante estructura de cobertura nacional que involucró a más de diez mil personas (observadores, veedores-observadores especializados con la misión adicional de transmitir resultados electorales, responsables de local, comités provinciales, etc.); así, para noviembre el afinamiento de la estructura permitió dar un salto cualitativo en la cobertura de nuevas tareas, como la información electoral a la ciudadanía, las jornadas de educación ciudadana (con contenidos como democracia y derechos ciudadanos, elecciones municipales y participación vecinal en los gobiernos locales), y la promoción electoral para la participación ciudadana en zonas de emergencia, con poblaciones afectadas por la violencia y viviendo la dura realidad del redoblamiento de personas desplazadas. Pero lejos de circunscribirse la función sólo a eso, la apertura del sistema y su propio ingenio e iniciativa, le permitieron a Transparencia cumplir funciones claves de articulación social y de intermediación entre los actores principales y la ciudadanía: relaciones fluidas y sinceras con los movimientos, grupos y estructuras políticas que representaban o no candidaturas en las elecciones; reuniones públicas con los principales candidatos a las alcaldías del país; establecimiento de convenios de colaboración con diversas entidades académicas y profesionales que prestaron voluntariamente sus esfuerzos para apuntalar el proceso de observación; conversatorios con personalidades formadoras de opinión, etcétera".

Para ilustrar esta diversidad y complejidad organizativa pasaremos revista a dos experiencias relevantes en el continente americano: el *Acuerdo de Lima* (véase www.acuerdodelima.org) y ETONU-MEX (Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México, 1994).

El Acuerdo de Lima es una red de movimientos cívicos de América Latina, constituida en septiembre del año 2000, cuya misión está encaminada al fortalecimiento de la democracia en América y cuyas finalidades son:

- Promover la participación ciudadana en los asuntos públicos como una forma de ejercicio de derechos constitucionales y democráticos.
- Intercambiar experiencias y metodologías exitosas encaminadas a profundizar los procesos democráticos en la región.
- Realizar la observación y monitoreo de los procesos electorales desde la sociedad civil, de acuerdo con los estándares internacionales de elecciones libres y justas
- Promover acciones de monitoreo e incidencia en temas estratégicos para la gobernabilidad democrática.

El cuadro XLI.3 puede ser orientador en cuanto a la complejidad y amplio espectro de posibilidades organizativas y de intercambio de experiencia que una red de esta naturaleza ofrece (de hecho, ejercicios más recientes, como el de Participación Ciudadana en Ecuador, se han nutrido y enriquecido con el trabajo y esquema organizativo de entidades pioneras, como su homónima de República Dominicana, Transparencia de Perú o Ética y Transparencia de Nicaragua, y en buena medida reproduce muchas de esas buenas prácticas exitosas).

Es evidente que no todos estos grupos hacen observación electoral en sentido estricto (seguimiento y registro de incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio y mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociado con un sistema de información pública sobre el desarrollo de este proceso), y mucho menos algunas de la tareas complementarias más reconocidas (como el monitoreo de lo que hacen o dejan de hacer ciertos actores[8] o bien de ciertas

[8] En este sentido destaca la iniciativa de Poder Ciudadano de Argentina denominada *Iluminemos el cuarto oscuro. Banco de datos de políticos argentinos. Elecciones 2003*, Buenos Aires: Poder Ciudadano, 2003 (véase también Valverde, 1996).

CUADRO XLI.3. *Organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima*

País	*Organización*	*Dirección electrónica*	*Principales áreas en las que trabaja*
Argentina	Poder Ciudadano	www.poderciudadano.org.ar	Construcción de ciudadanía Acción por la justicia Acción con políticos Acción con empresarios Infocivica (agencia de noticias) Participación ciudadana
Chile	Participa	www.participa.cl	Participación y derechos ciudadanos Incidencia en procesos electorales Fortalecimiento institucional Nuevas tecnologías para la participación.
Colombia	Viva la Ciudadanía	www.vivalaciudadania.org	*Lobbying* y desarrollo legislativo Desarrollo económico y social Educación Comunicaciones
Ecuador	Participación Ciudadana	www.participacion-ciudadana.org	Espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática Observación de los procesos democráticos Actividades académicas y de investigación Educación democrática Información y difusión de los resultados de los procesos electorales
El Salvador	Consorcio de ONG de Educación Cívica (Cocivica)	www.cocivica.org.sv	Incidencia ciudadana Gobernabilidad democrática Reforma electoral Mesa ciudadana nacional
Guatemala	Acción Ciudadana	www.quik.guate.com/acciongt	Incidencia ciudadana en el Congreso de la República Promoción de la transparencia Municipio y ciudadanía Centro de observación y monitoreo electoral nacional e institucional

CUADRO XLI.3. *Organizaciones que conforman el Acuerdo... (continuación)*

País	*Organización*	*Dirección electrónica*	*Principales áreas en las que trabaja*
Guyana	Electoral Assistance Bureau	www.eabguyana.org.gy	Observación electoral
Haití	Conseil National d'Observation (CNO)	s.i.	Educación cívica Observación electoral
Jamaica	Citizens for Free and Fair Elections (CAFFE)	www.caffejam.com	Monitoreo electoral Asesoría en material electoral Reforma electoral
México	Alianza Cívica	www.alianzacivica.org. mx	Equidad y limpieza de los procesos electorales Participación de la sociedad civil en decisiones públicas Fortalecimiento de la red de relaciones con organismos cívicos y ciudadanos que busquen el fortalecimiento de la democracia
	Movimiento Ciudadano por la Democracia	www.laneta.apc.org/mcd	Defensa de los derechos humanos y políticos Nueva relación Estado-sociedad Cultura democrática Vinculación y articulación de grupos ciudadanos.
Nicaragua	Ética y Transparencia	www.eyt.org.ni	Observación electoral Participación ciudadana Moderación de diálogo nacional Procesos de consulta ciudadana Evaluación del desempeño municipal
Panamá	Justicia y Paz	www.juspax.opg.pa	Desarrollo económico con equidad y justicia social Participación política de grupos populares con conciencia crítica Administración pública honesta y transparente

CUADRO XLI. 3. *Organizaciones que conforman el Acuerdo... (conclusión)*

País	*Organización*	*Dirección electrónica*	*Principales áreas en las que trabaja*
Panamá			Administración de justicia independiente, expedita e imparcial Medio ambiente Valores culturales de respeto a la vida, la persona, la solidaridad y la responsabilidad.
Paraguay	Decidamos	www.decidamos.org.py	Participación ciudadana Observación electoral Conteo rápido Cultura democrática Organización y capacitación juvenil Desarrollo institucional
Perú	Transparencia	www.transparencia.org.pe	Desarrollo de la institucionalidad democrática Educación y promoción ciudadana Información ciudadana Observación y vigilancia electoral Conteo rápido
República Dominicana	Participación Ciudadana	www.pciudadana.com	Educación electoral Educación cívica Monitoreo de gestión pública Reforma judicial y policial Observación electoral Conteo rápido
Venezuela	Momento de la Gente	www.momentodelagente.org.ve	Iniciativas legislativas Monitoreo, seguimiento u observación de procesos electorales Educación ciudadana Evaluación de gestión de poderes públicos

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de la información contenida en páginas electrónicas del Acuerdo de Lima y de las organizaciones que componen la red.

áreas clave de las elecciones en la actualidad, como es el caso del seguimiento de los gastos electorales).[9] En el marco de este grupo de organizaciones nacionales que trabajan haciendo o promoviendo la observación nacional electoral, se suman en esa red del Acuerdo de Lima, el Instituto Nacional Demócrata de Estados Unidos (NDI, según siglas en inglés) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mediante su área programática, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel).

Una situación especial se presenta en Paraguay, donde si bien Decidamos es la organización de ese país que forma parte de la red Acuerdo de Lima, la experiencia pionera de observación nacional de elecciones (desde 1989) y en particular de diseño de conteos (paralelo y rápido) de resultados, proviene de una red coyuntural y específica para esos propósitos que se ha articulado ante la convocatoria a ciertos procesos electorales y se desarticula una vez concluido éste; se trata de la red llamada *Saká*, cuyo significado es "transparencia" en lengua guaraní, y de la cual Decidamos ha sido parte cuando la misma ha estado activa.

No se tiene noticia de organizaciones que cumplan esta función específica en procesos electorales —aunque es posible que algunas organizaciones ciudadanas se preparen o tengan algún otro tipo de apoyo o seguimiento— en Bolivia, Costa Rica, Honduras, Brasil o Uruguay.

En lo que se refiera a ETONU-MEX, esta experiencia constituyó un ejercicio de asesoría e información que Naciones Unidas brindó a las ONG mexicanas interesadas en llevar a cabo observación nacional de las elecciones de 1994. Previa aclaración de que el equipo técnico de Naciones Unidas no efectuaría evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral ni sus resultados (siendo esto de exclusiva responsabilidad de las ONG mexicanas), la asistencia fue prestada en etapas, con garantía de que las organizaciones participantes responderían a los principios de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia; siempre, en el espíritu de corrección de los problemas detectados, en la medida de las posibilidades, más que con la intención de formulación de denuncias.

El proyecto esperaba que el desempeño de las organizaciones no gubernamentales respondiera a los siguientes aspectos:

[9] Particularmente relevantes las experiencias o iniciativas de Poder Ciudadano en Argentina, Participación Ciudadana en República Dominicana y Participa en Chile.

- Cobertura del proceso electoral en su integridad (y no solamente la jornada electoral)
- Capacidad de cobertura de todo el territorio nacional (cobertura representativa)
- Objetividad en la recolección e interpretación de los datos (en particular, distinguiendo irregularidades del fraude o intentos de manipulación del voto)
- Que los observadores destacaran tanto los errores como los aciertos de la organización electoral

Estaban previstas ciertas condiciones para el ejercicio de la figura del conteo rápido (instrumento de estimación de resultados electorales de gran fiabilidad basado en una muestra estadística representativa y consistente, que por su propia naturaleza es un método preliminar de sistematización y divulgación de resultados electorales) y la cobertura esperada para el desarrollo de la observación respondía a los siguientes criterios y principios:

- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La verificación de elementos que debe efectuarse para evaluar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del derecho al sufragio.
- La verificación que debe efectuarse para evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales.
- La libertad de organización, expresión, movimiento y reunión durante la campaña y el cumplimiento de las normas legales.
- La asignación de tiempos y espacios en los medios de comunicación social.
- La calidad y seguridad de la tinta indeleble.
- La custodia y transporte de material electoral, antes de la jornada electoral.
- Los eventos de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados a nivel distrital y federal (incluyendo conteo rápido u otros procedimientos de verificación de la elección).
- La custodia y transporte de material electoral, luego de concluido el sufragio.
- Los procedimientos utilizados para informar al público sobre los resultados de la contienda electoral.

7. Prácticas y enfoques usuales de la observación electoral

Desde que se inició la tercera ola de democratización en el mundo (1974), la mayoría de los países han avanzado en la apertura de sus sistemas políticos y del régimen de libertades. Más de 80 países tomaron medidas para reformar su democracia representativa, de tal manera que actualmente hay 140 países, de los casi 200 que existen en el mundo, que celebran elecciones competitivas y multipartidistas. América Latina ha sido pionera en la construcción institucional de sistemas de organización electoral que protejan los derechos políticos de sus ciudadanos y en promover la observación de elecciones.

En este largo periodo que se extiende hasta el año 2004, podríamos mencionar dos grandes etapas o generaciones de la observación electoral. La observación de la primera generación es un tipo de práctica que está directamente relacionada con los procesos de transición de un régimen autoritario hacia uno democrático. Ante la desconfianza en la organización de elecciones en los antiguos regímenes debido a prácticas irregulares o fraudulentas, tanto la comunidad internacional como la comunidad nacional impulsaron la observación de elecciones.

La observación electoral de la primera generación se ha centrado en promover elecciones libres, transparentes, limpias y periódicas. Con base en estos objetivos las prácticas y enfoques que tuvieron que desarrollarse estuvieron circunscritos en los siguientes campos de atención: imparcialidad de la autoridad responsable para organizar las elecciones; en la etapa preparatoria de la elección, que hubiese suficientes garantías para asegurar que el voto ciudadano cuenta y se cuenta bien; eficiencia y seguridad en los instrumentos para organizar la elección, tales como el padrón, la documentación y los materiales electorales que evitasen el doble voto (véase el cuadro XLI.3)

En la etapa correspondiente a la jornada electoral, que hubiese una distribución adecuada de la documentación y los materiales electorales; una integración imparcial de las mesas electorales; seguridad en los recintos electorales para disuadir los intentos de intimidación o manipulación del elector; el escrutinio de los votos y los programas de resultados oportunos o preliminares.

En la etapa posterior a la jornada electoral ha existido un campo de acción muy restringido, circunscribiéndose a la difusión de los resultados electorales.

El desarrollo de este tipo de observación ha tenido como hipótesis de trabajo la desconfianza en la organización de elecciones que alteraba la voluntad ciudadana, a consecuencia de las irregularidades con las que solían ser organizadas por regímenes autoritarios, por ello el énfasis en la limpieza de las elecciones y el régimen de libertades que implica, con pleno respeto a los derechos políticos de los ciudadanos. Todo esto ha tenido una importante contribución en la mayoría de las democracias de América Latina: la construcción de organismos e instrumentos electorales que sean capaces de organizar elecciones confiables para los ciudadanos, para los partidos políticos y para la opinión pública nacional e internacional de conformidad a estándares internacionales. También este tipo de observación centró sus tareas casi en un solo actor: la autoridad responsable de organizar los comicios.

La otra etapa o generación de observación se ha empezado a presentar en la medida en que los temas de preocupación de la primera generación han quedado razonablemente resueltos o bien los actores políticos plantean nuevas necesidades y requerimientos. La observación de la segunda generación parte de una hipótesis de trabajo que demanda una determinada calidad de la elección. Con base en ésta, se han planteado al menos cuatro objetivos para la observación electoral: perfeccionar la administración de elecciones; transparentar el manejo de los recursos en la contienda políticoelectoral; mejorar las condiciones de equidad de una elección (en la disponibilidad de recursos financieros y en el acceso a los medios de comunicación); y en la aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos. La observación de la segunda generación ya no se plantea la legitimidad de la elección, sino la calidad de la legitimidad, lo que tiene como puntos de interés que merecen ser observados los siguientes campos de acción:

- La calidad de la organización en términos de costos y efectividad en la ejecución del mandato legal de organizar las elecciones.
- La calidad de las campañas electorales en cuanto a la oferta de los partidos políticos a la ciudadanía.
- El debate entre las diferentes propuestas y la definición y estrategias para resolver las principales demandas y necesidades de la sociedad.
- Las condiciones de la competencia, es decir, procurar una mejor equidad y transparencia en el uso de los recursos para financiar las campañas electorales y en el acceso a los medios de comunicación para promover su oferta política.

- La atención a las resoluciones de la justicia electoral, para dirimir controversias y conflictos que durante el proceso electoral se hayan presentado entre los diferentes actores políticos.

Este nuevo enfoque de la segunda generación de observación tiene como propósito genérico observar a varios actores por parte de diferentes actores interesados, como puede observarse en el cuadro XLI.4 a y b. Ya no hay un solo actor a ser observado ni un grupo mayoritariamente interesado en observar las elecciones.

Todo ello nos obliga a repensar en la utilidad de la observación electoral en esta segunda generación. Ahora se abren nuevos caminos para la cooperación y la asistencia técnica. Al observar la calidad de una elección, se abren oportunidades para compartir fortalezas de la administración electoral, así como se identifican posibilidades de asistencia técnica en

CUADRO XLI.4a. *Observación de la primera generación (1980-2000)*

Objetivo	*Campos de acción*	*Actor observado*	*Actor interesado en observar*
Promover elecciones libres, transparentes y periódicas	*Preparación* Imparcialidad de la autoridad electoral en la organización de elecciones Eficiencia y seguridad en los instrumentos para organizar las elecciones (padrón y materiales electorales) *Jornada electoral* Distribución adecuada de materiales electorales Integración y seguridad de los recintos electorales Garantías para la emisión y conteo de los votos *Poselectoral* Difusión de resultados electorales preliminares	Autoridad electoral	Organismos internacionales Sociedad civil

CUADRO XLI.4b. *Observación de la primera generación (a partir de 2000)*

Objetivo	*Campos de acción*	*Actor observado*	*Actor interesado en observar*
Perfeccionar la administración de elecciones Transparentar el manejo de los recursos en la contienda político-electoral Mejorar las condiciones de equidad en el manejo de los recursos y acceso a medios de comunicación Aplicación de la justicia electoral y la resolución de conflictos	Calidad de la organización electoral (preparación, jornada electoral y pos-electoral).	Autoridades electorales	Autoridades electorales Organismos internacionales
	Calidad de las campañas	Partidos políticos Candidatos Autoridad electoral	Sociedad civil Autoridades electorales
	Condiciones de la competencia Transparencia del dinero Revelación de fuentes de financiamiento Acceso a los medios de comunicación	Partidos políticos Candidatos Autoridad electoral	Sociedad civil Parlamentarios Medios de comunicación
	Justicia electoral	Autoridades electorales	Fiscales de los partidos Autoridades electorales Parlamentarios Organismos internacionales

aquellos aspectos que hayan presentado debilidades o insuficiencias. Ahora la observación electoral sirve como laboratorio para administradores de elecciones interesados en mejorar la eficiencia de los organismos electorales o bien en el caso de la justicia electoral, para conocer la jurisprudencia que sobre casos atípicos se está generando en un determinado país.

La calidad de las campañas ahora es un punto de atención no sólo para la sociedad, sino para parlamentarios y para los partidos, en cuanto a la oferta que hacen al electorado. El tema del dinero en la contienda político-

electoral constituye un tema de la mayor relevancia en la agenda política del nuevo milenio. La observación puede ayudar no sólo a mejorar la equidad en las condiciones de la competencia, sino a transparentar el manejo de los recursos para asuntos de interés público.

La observación de la segunda generación, a diferencia de la primera, requiere de pequeños grupos con una buena formación profesional y experiencia práctica con una capacidad considerable para formar redes de observación en diferentes fases y etapas del proceso electoral. Aun cuando el enfoque de la observación de la segunda generación no es generalizado, ha empezado a desarrollarse gradualmente en algunas elecciones de la región, a saber: Argentina, Colombia y México en 2003. En cuanto a los observadores con este nuevo enfoque destacan: como ONG, Poder Ciudadano de Argentina, Participa de Chile, Transparencia de Perú, Alianza Cívica de México, Participación Ciudadana en República Dominicana y otras destacadas organizaciones agrupadas en el Acuerdo de Lima. Como organismos electorales destacan las misiones de observación coordinadas por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) en México, Centro y Sudamérica.

8. El impacto de la observación electoral

Para el caso de los tres últimos lustros del siglo pasado, hemos considerado ocho casos de elecciones cuyos ejemplos nos pueden ayudar a construir una interpretación respecto de los impactos de la observación internacional en América. Los casos seleccionados son Chile (1988), Panamá (1989), Nicaragua (1990), Haití (1990), México (1994), República Dominicana (1994-1996) y Perú (2000).

El impacto de la observación podríamos enmarcarlo en dos ámbitos: uno político y otro técnico. Esta clasificación tiene que ver con la propia naturaleza de la observación; todas tienen un componente técnico de diferente magnitud, pero el componente político siempre se le identifica en altos grados de influencia o de impacto.

Ante la hipótesis de que con o sin observación electoral hubiese sucedido lo mismo en los casos antes señalados, podríamos argumentar que la observación internacional siempre tuvo un impacto que, en general, fue positivo, pero limitado y de muy corto alcance (a diferencia de lo sucedido en el caso de la observación nacional o doméstica, que resultó fundamental en algunas experiencias como Paraguay en 1989 o Perú en 2000).

Si consideramos dos ejes para nuestro análisis, donde *Y* representa la densidad política de la observación (impacto político del 0 al 10), en tanto que *X* representa el nivel técnico de la observación (organización técnica de 0 a 10), desde esta perspectiva encontramos que probablemente la observación del plebiscito de Chile en 1988 tuvo un componente técnico básico (2 en el eje de la organización técnica), pero con una presencia de impacto internacional de lo más alto (9 en el eje de impacto político), lo cual repercutió no sólo para inhibir posibles manipulaciones, sino para legitimar la organización del plebiscito y el resultado del mismo.

Desde esta perspectiva, si bien la observación electoral de Panamá en 1989 tuvo un componente técnico que fue más allá de lo básico (4 en el eje de la organización técnica), su componente y repercusión internacional fue de lo más alto (10 en el eje de impacto político). La observación electoral denunció el fraude, con lo que se dejó al gobierno del general Manuel Antonio Noriega en un aislamiento internacional que, entre otras causas, generó su remplazo como gobernante.

Los ejercicios de observación electoral de componente medio superior en el eje técnico como en el político fueron Haití en 1990 y República Dominicana en 1994-1996 (7-7 en los dos ejes, de impacto político y de organización técnica). La presencia internacional en Haití en esta coyuntura, ayudó en forma considerable a destrabar la violencia interna y a facilitar caminos para procesar las diferencias. Además, la presencia internacional apoyó de manera importante la organización técnica de las elecciones, ofreciendo seguridad a la ciudadanía y disminuyendo considerablemente los brotes de violencia política.

En el caso de República Dominicana, la presencia internacional tuvo un mayor impacto y relevancia al identificar una serie de deficiencias e irregularidades en la organización electoral de 1994, que fueron atendidas en su mayor parte para las elecciones de 1996. Entre una y otra elección hubo una diferencia en cuanto a la calidad de la organización electoral, desempeñando un papel relevante la observación electoral tanto para identificar la problemática como para ofrecer programas de mejoramiento y corrección.

La elección presidencial de Perú en el año 2000, en la que Alberto Fujimori pretendió una segunda reelección, generó una profunda expectación tanto en la política interior como en la comunidad internacional interesada en los procesos de transición política. Se desplegaron amplios y calificados grupos de observación electoral, nacionales e internacionales, crean-

do un contexto de exigencia democrática en la organización electoral (10 en el eje de impacto político y 8 en el de organización técnica). Aun cuando Fujimori salió victorioso de ese proceso, su gobierno quedó sin legitimidad y apoyo internacional, gracias —entre otros factores políticos— a los amplios y bien documentados informes que sobre las irregularidades prepararon los observadores; meses más tarde, el presidente se separó del cargo.

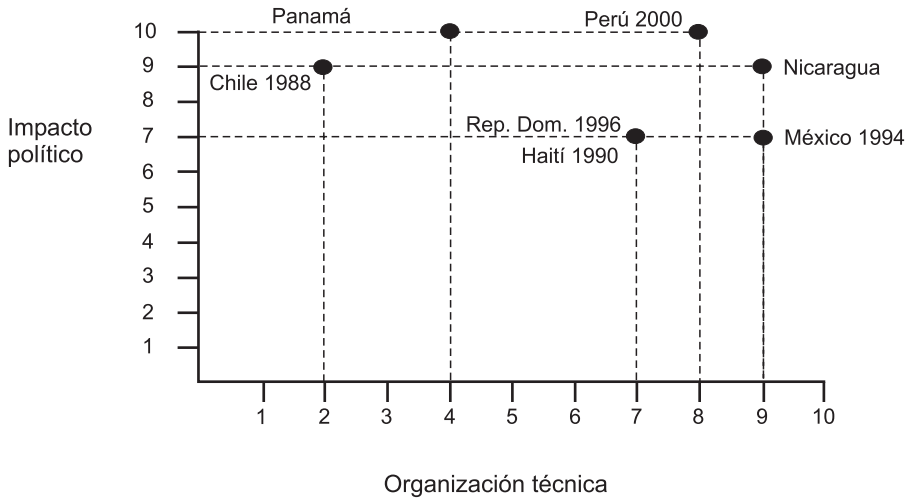
La elección presidencial de Nicaragua constituyó un importante referente del papel coadyuvante que puede tener la observación electoral, para facilitar elecciones democráticas en contextos políticos muy polarizados, tal como ocurrió en este país que acababa de salir de una guerra interna. Probablemente ésta haya sido una de las experiencias electorales que concentró un mayor número de observadores internacionales. Fueron unas elecciones sumamente vigiladas, con un buen apoyo técnico y con amplia variedad de expresiones políticas (9 en el eje político y 9 en el de organización técnica).

Las elecciones generales de México de 1994 generaron enorme interés por parte de la comunidad internacional, lo mismo que de millones de ciudadanos marginados de las tareas de observación. En un contexto interno de alta intensidad, guerrilla en el estado de Chiapas y asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, se permitió finalmente la observación internacional y la presencia de visitantes extranjeros en los comicios mexicanos. Si bien no se hicieron presentes grandes personajes de la política internacional, la presencia de una gran cantidad de observadores internacionales de América y Europa dio pauta para acelerar una serie de reformas electorales que mejoraron significativamente las elecciones en este país (7 en el eje de impacto político y 9 en el de la organización técnica).

Sin duda, la observación tiene diferentes magnitudes en sus consecuencias e impacto sobre la organización y legitimación de las elecciones. El aspecto técnico de la observación está estrechamente ligado al factor político. Difícilmente habrá una observación sin el respectivo impacto político dentro y fuera del país observado; por lo tanto, además de un buen apoyo técnico para desarrollar la observación, se requiere de una buena dosis de responsabilidad política, pues su actuación puede contribuir a inhibir o acelerar procesos internos.

En algunos casos, la observación ha tenido un impacto que va más allá del día de la elección. Ha podido desarrollar con distintos grados de profundidad, esfuerzos de fortalecimiento institucional y cultura política. Tales son

GRÁFICA XLI.1. *La observación electoral*



FUENTE: Elaboración propia

los casos de México, Panamá, Perú y República Dominicana. Ha habido casos en que no obstante la fuerte inversión realizada, la consolidación democrática ha avanzado lentamente, como en el caso de Nicaragua, mientras que en otros se observa un claro retroceso, como ocurre en Haití.

Por su parte, la observación nacional electoral en América no sólo ha sido variada en experiencias y formatos de organización, sino que constituye en gran cantidad de países un referente de credibilidad, legitimidad y creatividad en cuanto a recursos para la participación política de las personas. Sin duda, el balance es muy positivo y se trata de experiencias desarrolladas por organizaciones que desde finales de la década de 1980 hasta el año 2004, han demostrado gran capacidad para renovar con el paso del tiempo sus alianzas (tanto institucionales como de contacto con donantes) y sus métodos que se proyectan en un amplio espectro que va desde la organización hasta la educación cívica e, incluso, la generación de doctrina democrática y técnica en materia de observación nacional.

A partir del caso peruano (2000), las lecciones para Transparencia y en general para los grupos de observación nacional que operan en contextos de transición (Bernbaum, López Pinto y Sanborn, 2001), se pueden resumir así:

- Conducir exitosamente una observación electoral integral en un contexto de transición y altamente polarizado requiere una organización nacional de observación que sea madura y organizada.
- Cuando los partidos políticos son débiles, los observadores nacionales de los procesos electorales necesitan estar preparados para asumir las funciones de control que normalmente asumen los partidos políticos.
- Una entidad nacional de observación bien preparada puede hacer una contribución más significativa al asumir un papel de monitoreo integral.

Lo anterior implica sobreexigir la capacidad de la organización nacional de observación.

En situaciones donde es claro que el proceso está siendo manipulado por el gobierno o las autoridades electorales, las entidades nacionales de observación deben estar preparadas para sopesar los riesgos y centrar su observación en las irregularidades cometidas por estas entidades.

- La entidad nacional debe dar los pasos para mantener y demostrar su imparcialidad.
- Es importante promover amplias redes de apoyo y colaboración.
- Las relaciones de trabajo y coordinación con observadores y gobiernos de otros países es beneficioso para el esquema de la observación nacional.

Por su parte, las lecciones aprendidas por los observadores internacionales en este mismo caso, fueron:[10]

- Las entidades nacionales de observación pueden constituirse en una invaluable fuente de útil y constante información acerca de: *a)* el contexto electoral del país; y *b)* la naturaleza y profundidad de las irregularidades del proceso observado.
- Las entidades nacionales de observación pueden complementar el trabajo de los observadores internacionales a través de su presencia amplia a lo largo del país el día de las elecciones.
- Una entidad nacional de observación con experiencia en conteos rápidos muy precisos, puede cumplir una función fundamental.

[10] Con esta referencia se quiere destacar la incidencia de la observación nacional en un caso concreto.

- Un observador electoral nacional bien organizado puede facilitar apoyo a numerosas delegaciones de observación internacional, tanto antes como el día mismo de las elecciones.

9. Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades

La subdivisión del proceso electoral en sus elementos componentes, y el análisis de los enfoques más efectivos para la observación de cada uno de ellos, sugiere que la mayor parte de esos elementos puede ser adecuadamente cubierta con evaluaciones cualitativas llevadas a cabo por pequeños equipos de expertos. Las principales excepciones, que requieren un número elevado de observadores, son: la observación del respeto por las libertades de reunión y movimiento, de la ausencia de miedo e intimidación y de los eventos durante la jornada electoral, incluyendo el recuento de votos en las mesas de votación. Aun cuando las actuales técnicas de observación del registro de votantes también requieren un elevado número de observadores, las alternativas basadas en análisis de expertos, resultan más adecuadas. Debido a estas diferencias en la necesidad de recursos para la observación de las distintas fases del proceso electoral, ¿cuáles son las ventajas relativas de la observación nacional y la internacional para la observación de sus distintos aspectos?

Una conclusión casi obvia es que los observadores internacionales son particularmente costosos para la mera recolección de información, con la excepción de algunas áreas en las cuales los conocimientos y la experiencia son particularmente importantes. En cambio, la observación del respeto por las libertades básicas es el típico foco de atención de los observadores de largo plazo desplegados en las distintas regiones. Sin embargo, el éxito en esta tarea dependerá de la capacidad de desarrollo de efectivas redes y contactos con sus contrapartes nacionales. Pero su principal impacto no es la recolección de información, sino más bien el hecho de que su presencia constituirá un factor disuasivo y puede contribuir en forma importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser remplazado fácilmente por los observadores nacionales.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en lo que hace a la recolección de información son particularmente evidentes durante la jornada electoral. La típica operación internacional tiene el ele-

mento sorpresa que le da su movilidad, y muestras bien diseñadas pueden proporcionar una representación adecuada del conjunto. Sin embargo, la información recogida por los observadores internacionales en sus visitas a los lugares de votación es básicamente incompleta e "impresionista", y sólo provee de información cuantitativa muestral de un limitado número de variables. En cambio, la típica observación nacional estática permite la recolección de información completa sobre los eventos en la mesa de votación observada. En la medida en que los observadores nacionales supervisen todas o casi todas las mesas de votación, su presencia asegura adecuada información y crea un importante factor disuasivo. Aun cuando algunas de las misiones internacionales llevan a cabo conteos rápidos, es común que los observadores nacionales los lleven a cabo con similar efectividad.

Las diferencias entre observadores nacionales e internacionales en el caso de la observación de aspectos del proceso electoral que requieren conocimientos especializados varían de país a país. En países como México, Perú, Nicaragua o República Dominicana, esos conocimientos especializados existen en el ámbito nacional y pueden ser fácilmente incorporados a las metodologías nacionales de observación. Pero en algunos países esos conocimientos y experiencia no existen, lo que hace necesaria la participación de la observación internacional.

Otra diferencia importante entre observadores nacionales e internacionales se da en el impacto de la información que transmiten al público. Los observadores nacionales tienen su principal audiencia dentro del país, mientras que lo opuesto se da en el caso de los observadores internacionales. Es importante recordar que el impacto de la observación sobre la legitimidad de un proceso no siempre resulta de informes cuidadosos, escrupulosamente basados en la información recogida y analizados con cuidado y respeto por los medios masivos. Tampoco debe asumirse que cuanto mayor sea la calidad y minuciosidad de la información en la que se basa el informe, mayor será su impacto en la opinión pública. En demasiados casos, la opinión pública es efectivamente influida —o manipulada— por declaraciones efectuadas inmediatamente después del cierre de las mesas, y basadas más en una evaluación política global de la situación que en un detallado análisis de la información recogida por la misión. La cobertura de los medios se basa con más frecuencia en la oportunidad de la declaración y en la imagen pública de quien la emite, que en la calidad de la información en la cual la declaración se basa. Los aspectos de difusión deben integrar el planeamiento de la misión con la misma importancia que los elementos técnicos.

La observación electoral, tanto la nacional como la internacional, continuará constituyendo una parte importante de los procesos de democratización en el próximo futuro. Sin embargo, las organizaciones de observación deben prever cuidadosamente sus enfoques de observación, seleccionando aquellos que mejor se adecuan a la situación en el terreno. Esto es particularmente válido en relación con aquellos elementos del proceso electoral que son cubiertos mejor por equipos de expertos que por un elevado número de observadores. La revisión de los enfoques de observación es también necesaria para lograr una mejor integración entre la observación nacional y la internacional, estableciendo vínculos entre ambas que tendrán un efecto sinérgico.

La observación internacional es costosa y su uso debe ser cuidadosamente evaluado caso por caso. Comenzó como un fenómeno basado en una situación de demanda real, como respuesta a necesidades urgentes en situaciones difíciles. Con el pasar del tiempo ha comenzado a desarrollar algunas características de una situación de oferta: la existencia de una solicitud del país es el tema central en la decisión, y no se presta demasiada atención a la situación real en el terreno o a la necesidad efectiva de una herramienta tan costosa como la observación internacional.

Finalmente, y de manera general, se puede afirmar con toda certeza que esta temática de la observación electoral, en cuanto al tratamiento que se da en las legislaciones nacionales latinoamericanas —dada la falta de cobertura, integralidad y uniformidad que presenta—, es un terreno fecundo para la reforma electoral.

XLII. LA PUBLICACIÓN DE LOS RESULTADOS ELECTORALES Y LA PROCLAMACIÓN DE LOS CANDIDATOS ELECTOS

RICARDO VALVERDE*

1. INTRODUCCIÓN

Los temas considerados en este capítulo constituyen algunos de los aspectos más relevantes y, a la vez, más sensibles del proceso electoral. Si bien en la actualidad la preocupación de la doctrina especializada y del desarrollo del derecho comparado no pone en esto tanta atención como lo hacía en el pasado reciente (entre finales de la década de 1980 y el inicio de la de 1990 todo lo relacionado con aspectos técnicos básicos, como registro civil, registro electoral, administración, logística y transmisión de resultados electorales, tanto en el campo específico de la reforma legislativa como en el desarrollo de las destrezas institucionales, resultaba fundamental para un proceso electoral y podía marcar la diferencia entre la legitimidad o la ausencia de legitimidad del mismo), la publicación de resultados y la proclamación y entrega de credenciales son actos jurídicos de gran importancia para la culminación armónica de una elección o una iniciativa de consulta popular.

En la actualidad, con la sofisticación que ha venido experimentando la tecnología y su aplicación a los resultados electorales, 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.[1] El peso

* Este texto fue terminado en julio de 2004 y es una actualización de la entrada homónima correspondiente a la primera edición de la presente obra (Lauga, 1998: 689-697). El autor agradece la colaboración de Lucía Coto, asistente del IIDH/Capel por la preparación de los cuadros.

[1] "Poca duda cabe de que en muchas de las crisis electorales que ha vivido la región, tienen que ver con la alteración o no, retraso o rapidez, y con las percepciones de confianza ciudadana sobre los resultados electorales. Y es que, en definitiva, todo el proceso electoral encuentra su culmen en los resultados expresados en las urnas y en el respeto que hacia ellos

de la suspicacia o la calificación de ineficiencia y problemas derivados de la crítica que pueda provenir de la ciudadanía o de la opinión pública son tan poderosos, que los organismos electorales encargados hacen todo lo posible por evitar esta situación indeseable.

En el punto específico de la reforma electoral, cabe decir que la doctrina especializada[2] no ha sido históricamente explícita o amplia en el tratamiento de los asuntos relacionados con la publicación de resultados, la proclamación y la entrega de credenciales.

Las referencias consignadas en esta obra corresponden principalmente a regulaciones en el ámbito legislativo en sentido estricto (Leyes y Códigos Electorales; véase el cuadro XLII.1). Esta observación es importante, ya que —particularmente en el caso de la transmisión preliminar de resultados— hay ciertas prácticas y actividades que no están necesariamente previstas en la norma y que resultan fundamentales en la finalidad de informar adecuada y rápidamente a la ciudadanía. Así pues, en ciertos países, sería impensable en este momento que los resultados no fueran hechos del conocimiento público de la ciudadanía vía internet, para que por este medio sean consultados en línea tan pronto vayan siendo validados por el organismo electoral.

En el caso de la proclamación y la entrega de credenciales, basta con hacer aplicación de la ley, dentro de los plazos, condiciones y formalidades que normalmente ahí se consignan. Alguna maniobra o intento de manipulación de parte del organismo electoral u otra instancia pública, sería una clara y grosera violación a las normas electorales y una afrenta inaceptable a la voluntad popular. Esto resultaría intolerable, no sólo para la ciudadanía interesada en que el sufragio se convierta en resultados que a la vez cumplan con el objetivo central de la función electoral, sino también para

demuestren las instituciones públicas. Dado lo anterior, los organismos electorales y las instancias políticas se han preocupado por poner en práctica sistemas que generen confianza en el procesamiento y presentación de los resultados electorales. Para ello, han acudido a una amplia gama de opciones legales, técnicas y políticas", Araya (1999: 168).

[2] Obras clásicas como la *Memoria del IV Curso Interamericano de Elecciones* (IIDH, 1991: 155-283 y 479-564), tienen apenas breves referencias a estos temas en el repaso de las experiencias reformadoras de Colombia, México, Venezuela y Brasil, realizadas entre finales de la década de 1980 y el inicio de la de 1990. Otras obras, más recientes y dedicadas enteramente a pasar revista a las reformas electorales más significativas o al desarrollo de la materia electoral en la región, simplemente no ubican estos temas entre las prioridades de las reformas, están completamente invisibilizados: IIDH/Capel (2000: 249); Cerdas, Rial y Zovatto (1992: 785); Rial y Zovatto (1998: 826).

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales en América Latina*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Argentina	Código Electoral Nacional, Decreto 2135/83 y modificaciones	La Junta Electoral Nacional o la Asamblea Legislativa en el caso de presidente y vicepresidente de la Nación, proclamarán a los que resultaren electos, haciéndoles entrega de los documentos que acrediten su carácter (art. 122)	Tras el cómputo final (art. 120) o después de resueltas las protestas contra el escrutinio (art. 121)	s.i.
		El Ministerio del Interior pone en ejecución un sistema preliminar de transmisión de resultados que informa a la ciudadanía sobre los resultados el día de la elección		
		(Esta referencia deriva expresamente del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)		
Bolivia	Código Electoral, ley 1984 del año 1977 y reformas	La Corte Departamental Electoral publicará el resultado de las elecciones realizadas en el Departamento. Esto incluye representantes nacionales, concejales y agentes municipales (arts. 35f y 175)	Tras el cómputo de los votos en el cómputo departamental	Por todos los medios al alcance de las Cortes Departamentales Electorales
		El cómputo definitivo para presidente, vicepresidente, senadores y diputados será efectuado por la Corte Nacional Electoral	Tras el cómputo definitivo en la Corte Nacional Electoral	Medios de difusión nacional Informe al Congreso (art. 29h y art. 183)

			Con anterioridad al cómputo nacional definitivo, la Corte Nacional Electoral, emitirá periódicamente información preliminar de resultados parciales del acto electoral (art. 178)	Internet Información brindada a medios de comunicación
			Luego de resolución expresa de la Corte Nacional Electoral o luego de efectuado el cómputo nacional, según proceda	(Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
		Las Cortes Departamentales Electorales extenderán credenciales a los alcaldes elegidos directamente, concejales municipales y agentes cantonales, conforme a resolución expresa de la Corte Nacional Electoral (art. 182) Es atribución de la Corte Nacional Electoral la entrega de credenciales de presidente y vicepresidente de la República, senadores y diputados (art. 29i y art. 182)		
Brasil	Código Electoral, ley 4737 de 1965	Las Juntas Electorales en cuanto a las elecciones realizadas en su jurisdicción; los Tribunales	s.i.	s.i.

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
		Regionales en lo referente a las elecciones para gobernador, vicegobernador, senador, diputado federal y estatal de acuerdo con los resultados parciales enviados por las Juntas Electorales; el Tribunal Superior Electoral en cuanto a la elección de presidente y vicepresidente, con base en los resultados parciales enviados por los Tribunales Regionales (art. 158)		
Chile	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, 18.700	Art. 95. El Servicio Electoral dará a conocer los resultados de acuerdo con los escrutinios practicados por los colegios. Después del primero, emitirá boletines complementarios hasta recibir la totalidad de las actas y cuadros de los colegios En estas informaciones indicará el carácter provisorio de los resultados	El sexto día siguiente a la elección o plebiscito, pudiendo emitirse esta información con anterioridad, si el Servicio Electoral hubiere recibido las actas y cuadros de más de 50% de los colegios del país Terminados los escrutinios en las mesas de votación	Boletines informativos

	Art. 175 *bis*. Con objeto de mantener informada a la opinión pública del desarrollo de toda elección o plebiscito, el Ministerio del Interior emitirá boletines parciales que contengan información respecto de la instalación de las mesas de votación y de la situación del orden público, como asimismo, sobre los resultados que se vayan produciendo, en la medida en que las mesas culminen su proceso de escrutinio Estos boletines tendrán un carácter meramente informativo y no constituirán escrutinio para efecto legal alguno		Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
	Arts. 108 y 109: El Tribunal calificador de elecciones proclamará a los candidatos que hubieren resultado elegidos o el resultado del plebiscito, en su caso	Una vez dictada la sentencia sobre todos los reclamos y practicado el escrutinio general	
	El acuerdo por el que el Tribunal calificador de elecciones proclama al presidente electo se comunicará por escrito al presidente de la República, al presidente del Senado y al candidato elegido	El día siguiente hábil al del vencimiento del plazo establecido en el inciso primero del art. 27 de la Constitución (15 días siguientes a la votación)	
Concordancia con la Constitución Política, art. 27	Si ninguno de los candidatos a presidente de la República hubiere obtenido la mayoría absoluta señalada en la ley, el Tribunal hará la correspondiente declaración, indicando los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas		Publicación en el *Diario Oficial*

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Chile		En el caso de la elección de parlamentarios, el Tribunal proclamará elegidos senadores o diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las dos más altas mayorías (pudiendo ser dos candidatos de la misma lista cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios) Art. 172. En los plebiscitos, el Tribunal Calificador de Elecciones proclamará aprobadas las proposiciones que hayan obtenido el mayor número de votos. El acuerdo de proclamación del plebiscito será comunicado al presidente de la República; en el caso de los plebiscitos comunales, el acuerdo será comunicado al alcalde respectivo Art. 175. El director del Servicio Elector al deberá entregar a los partidos y a los candidatos independientes el resultado completo de cada circunscripción electoral del país	Dentro de los 120 días contados desde la fecha del término de la calificación de una elección o plebiscito. Al efecto, el Tribunal Calificador de Elecciones pondrá los referidos resultados a disposición del director, dentro de los	s.i.

			90 días siguientes al término de la calificación	
Colombia	Decreto 2241 o Código Electoral (01/ 08/86), en concordancia con la Constitución Política de Colombia de 1991 (art. 265)	En el distrito especial de Bogotá habrá dos registradores distritales, entre cuyas funciones se encuentra comunicar el mismo día de las elecciones conjuntamente con otro de los claveros, por lo menos, al Registrador Nacional del Estado Civil, a los delegados de éste, al ministro de Gobierno y al alcalde mayor los resultados de las votaciones, y publicarlos (art. 41, inciso 16) En cada circunscripción electoral habrá dos delegados del Registrador Nacional del Estado Civil, entre cuyas funciones se encuentra publicar los resultados electorales parciales o totales que suministren al Registrador Nacional (art. 33, inciso 14) Art. 26. El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones: *21)* Dar a conocer a la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio. Concordancia con el art. 212 El Consejo Nacional Electoral es el encargado de hacer el escrutinio presidencial, publicar los resultados en el acto y expedir las credenciales (arts. 7 y 191)	Inmediatamente después de concluidos los escrutinios Terminado el escrutinio para presidente de la República, el cual se hará en sesión permanente	Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Costa Rica	Código Electoral (10/12/52), en concordancia con la Constitución Política (07/11/49): art. 102, inciso 8	El Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de comunicar la declaratoria de elección a los candidatos electos (art. 133) La declaratoria de elección se comunica por nota a las personas elegidas y al Poder Ejecutivo para su conocimiento (art. 147) El Tribunal Supremo de Elecciones pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados. (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)	Después de fijado el total de votos que corresponden a cada partido	s.i. Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Ecuador	Ley Orgánica de Elecciones de 2000	Art. 20. Al Tribunal Supremo Electoral como máximo organismo de la Función Electoral le compete: *f)* y *j)* Convocar a elecciones y consultas populares, realizar los escrutinios definitivos y proclamar los resultados de las consultas, de la elección de presidente y vicepresidente de la	Para las proclamaciones correspondientes, el Tribunal Supremo Electoral se instalará en	

República, así como representantes ante el Parlamento Andino. Concordancia con el art. 93

Art. 84d. La Junta Receptora de Votos

Art. 90. La notificación de los resultados electorales del escrutinio provincial a los sujetos políticos, se efectúa en el plazo de veinticuatro horas, en los casilleros electorales, contadas a partir de la fecha de cierre y culminación de los escrutinios

El Tribunal Provincial Electoral proclamará los resultados y, cuando corresponda, adjudicará los puestos conforme a lo previsto en la ley

Los tribunales electorales proclamarán electos como principales y suplentes, a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos (art. 107)

Ejecutoriada la resolución sobre adjudicación de puestos, el presidente del correspondiente Tribunal expedirá las respectivas credenciales. Éstas serán entregadas por el presidente del Tribunal Provincial Electoral y la constancia extendida en el libro correspondiente, firmada por dicho funcionario, por el secretario y por el elegido, constituirá la posesión para el desempeño de la función. El presidente y el vicepresidente de la República y los representantes ante el Parlamento Andino prestarán la promesa de ley

audiencia pública, previo señalamiento de día y hora, no antes de cuatro días ni después de siete, contados desde aquel en que se realizaron las elecciones

Terminado el escrutinio en la Junta Receptora de Votos y elaborada el acta correspondiente

Cuando no hubiere apelaciones del escrutinio provincial o las presentadas se hubieren resuelto

El tercer ejemplar del acta se fijará en el lugar donde funcionó la Junta Receptora del Voto, para conocimiento público

Art. 98: todas las notificaciones que hagan el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales a los sujetos políticos, desde el momento de la convocatoria a elecciones hasta la adjudicación definitiva de puestos y entrega de credenciales, se realizarán a través de los casilleros que tendrán en los diferentes tribunales

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Ecuador		ante el Congreso Nacional. Los prefectos provinciales, alcaldes, consejeros provinciales, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales rurales, lo harán ante los respectivos tribunales provinciales electorales (art. 108). Concordancia con art. 113 Los arts. 113 a 115 del Reglamento a la Ley de Elecciones establecen con claridad las reglas para la adjudicación de puestos, la proclamación y entrega de credenciales:		
	Concordancia con Reglamento a la Ley de Elecciones (Res. 1. RO/Sup 39 de 20/3/2000)	Básicamente esto le corresponde a los Tribunales Provinciales Electorales cuando se trata de diputados provinciales, prefectos provinciales, alcaldes municipales, consejeros provinciales, concejales cantonales y miembros de las juntas parroquiales y rurales. Igual procedimiento se seguirá en el Tribunal Supremo Electoral cuando se trata de dignidades de elección nacional El Tribunal Supremo Electoral pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados		Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)

		(Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)		
El Salvador	Código Electoral, Decreto 417	Art. 79. Obligaciones del Tribunal Supremo Electoral como Organismo Colegiado: *3)* y *4)*. Practicar el escrutinio preliminar y definitivo de las elecciones presidenciales, de diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa y de Concejos Municipales y firmar las credenciales de los funcionarios de elección popular Art. 80. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral por acuerdo de mayoría calificada de los magistrados: *6)* Declarar firmes los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales, de diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y de los Concejos Municipales Art. 267. Las credenciales de las personas electas a los cargos de presidente y vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa, serán extendidas por el Tribunal y entregadas a los electos en una sesión que se efectuará dentro de los seis días siguientes a la fecha del decreto en que se declaren firmes los resultados de la elección	Firma de credenciales: dentro del término de ocho días, contados a partir de la fecha en que se declararon firmes los resultados de la elección (art. 79, inciso 3)	Art. 266. El acta de escrutinio servirá para proclamar a los candidatos de partidos políticos o coaliciones contendientes, electos a los cargos para los cuales fueron postulados. Debiendo publicarse por una sola vez dicha acta en el *Diario Oficial* y en los periódicos de circulación nacional con el decreto en que declare firme el resultado de la elección, publicación que deberá hacerse dentro de los tres días siguientes a la fecha del decreto

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
El Salvador		Art. 268. Una vez entregadas las credenciales de los electos diputados al Parlamento Centroamericano, el Tribunal recibirá la protesta de ley y dará posesión de sus cargos en una sesión pública Art. 269. Las credenciales de los candidatos electos a Concejos Municipales serán extendidas por el Tribunal Supremo Electoral y entregadas por las Juntas Electorales Departamentales respectivas, dentro de los seis días siguientes a la fecha del decreto en que se declaren firmes los resultados de la elección El Tribunal Supremo Electoral pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)		Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85	Art. 125. Atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral:	Divulgación: dentro de los ocho días siguientes a la	El Tribunal Supremo Electoral está obligado a

	2) Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección Art. 209. El Tribunal Supremo Electoral resolverá en única instancia la elección presidencial, la de diputados al Congreso de la República o a la Asamblea Nacional Constituyente, las de las Corporaciones Municipales y las Consultas Populares, dictando una sola resolución para la primera según se defina en primera o segunda ronda y para cada elección de diputados, sea distritales o por lista nacional. Las Consultas Populares se definirán en una sola resolución Resuelta la validez de la elección o consulta, el Tribunal Supremo Electoral formulará la correspondiente declaratoria a favor de quienes hayan resultado electos o sobre el resultado mayoritario de la consulta. Las elecciones de municipalidades serán calificadas o resueltas, debiendo dictarse una resolución por cada municipio, la cual resolverá la validez de la elección, conforme a la depuración del resultado que se establezca por las nóminas de ciudadanos electos La concordancia con el Reglamento a la Ley Electoral tiene relación con los artículos 106 y 108, que regula las características de la	terminación del proceso electoral (art. 245)	divulgar por todos los medios de comunicación, los resultados electorales, parciales y definitivos

CUADRO XLII. 1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Guatemala		resolución de adjudicación presidencial y de curules por lista nacional		
	Concordancia con Reglamento a la Ley Electoral	En cuanto a las credenciales, el art. 111 de este Reglamento indica la manera en que éstas se extenderán, a saber: *a)* El pleno del Tribunal Supremo Electoral extiende las correspondientes al presidente y vicepresidente electos; *b)* el presidente del organismo extenderá las de los diputados electos; *c)* el presidente de la Junta Electoral de Distrito Metropolitano extenderá las que corresponden al alcalde, síndicos y concejales electos para la municipalidad capitalina; y *d)* los presidentes de las juntas electorales departamentales, incluyendo las de los demás municipios del Departamento de Guatemala, otorgarán las correspondientes a los alcaldes, síndicos y concejales de sus respectivas circunscripciones		
Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44-2004	Son atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, según el art. 15: *11)* Divulgar resultados preliminares de los escrutinios	Resultados del escrutinio practicado en las Mesas Electorales Receptoras: a partir	Medios de comunicación

12) Publicar el escrutinio definitivo	de las dieciocho horas (6:00 p.m.), después de la firma del acta de cierre y de la entrega de certificados de los resultados a los partidos políticos (art. 186). Estos resultados son preliminares y sólo cumplen la función de informar a la ciudadanía sobre los resultados parciales de la votación (art. 186)	
14) Extender credenciales a los candidatos electos	El tribunal Supremo Electoral hará la declaratoria de elecciones, mediante comunicación que certifique íntegramente el acta del escrutinio general, a más tardar 30 días-calendario después de efectuadas las elecciones; en virtud de lo anterior, se le	Publicación en el diario oficial *La Gaceta* y mediante comunicación a los poderes del Estado y a las organizaciones políticas que participaron en las elecciones

CUADRO XLII. 1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
		Para garantizar la libre voluntad del electorado el día de las elecciones primarias y generales, se prohíbe la divulgación de las encuestas realizadas a pie de urna antes de las diecisiete horas (5: 00 p.m.). Art. 182	extenderá a cada ciudadano electo su respectiva credencial (art. 198)	
México	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	El presidente del Consejo Distrital respectivo deberá fijar en el exterior del mismo los resultados preliminares de las elecciones en el distrito (arts. 244 y 251). El presidente del Consejo Local fijará en el exterior del local los resultados del cómputo de la entidad federativa (art. 257b). El presidente del Consejo Local que presida la cabecera de la circunscripción plurinominal deberá publicar en el exterior de las oficinas los resultados de la circunscripción (art. 261a).	Concluido el escrutinio y cómputo de los votos	Exposición al público
		El presidente del Consejo Distrital expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese resultado ganador (art. 248)	Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de diputados	
		El presidente del Consejo Local expedirá la Constancia de Mayoría y Validez a las fórmulas para senador que hubiesen resultado ganadoras (art. 257a)	Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para	

		El presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral expedirá a cada partido político las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional (art. 263 en concordancia con el art. 262a) El Instituto Federal Electoral pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)	la elección de senadores de mayoría relativa Una vez hecha la asignación prevista en el art. 262a y resueltas las posibles impugnaciones previstas en el inciso b de este mismo artículo	Internet Información brindada a Medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Nicaragua	Ley Electoral. 331 del 19 de enero de 2000 y publicada en *La Gaceta* núm. 16 del 24 de enero de 2000	El Consejo Supremo Electoral debe efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones y hacer la declaratoria definitiva de los resultados, mediante resolución y según el caso, de: presidente y vicepresidente de la República; diputados propietarios y suplentes de la Asamblea Nacional; diputados propietarios y suplentes del Parlamento Centroamericano; miembros de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica;	Vencidos el plazo de tres días contemplado en el art. 166 o resueltos los recursos presentados El Consejo Supremo Electoral comunica al	Publicación en *La Gaceta* y en los medios de comunicación. Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamen-

CUADRO XLII. 1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
		alcalde y vicealcalde de cada municipio; miembros propietarios y suplentes de los Consejos Municipales (art. 171)	público resultados preliminares	te de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Panamá	Código Electoral	El presidente de la Junta Nacional de Escrutinio o de la respectiva Junta de Escrutinio de Circuito Electoral, o de la Junta Distritorial o Comunal de Escrutinio pregonará el resultado del escrutinio y hará la proclamación de los candidatos elegidos (art. 303)	Una vez terminado el escrutinio de las actas (art. 303)	s.i.
		La Junta Nacional de Escrutinio proclama como presidente y vicepresidentes de la República a los candidatos que aparezcan en las papeletas que hubiesen obtenido el mayor número de votos	Una vez hechas las proclamaciones correspondientes y no hubiese impugnaciones de las mismas pendientes de decisión o hubiese expirado el tiempo para promoverlas (art. 317, en concordancia con el art. 316)	

		El Tribunal Electoral procederá a la entrega de las credenciales en actos especiales (art. 317) El Tribunal Electoral pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión) El Tribunal establecerá el cómputo provisorio o definitivo, según el caso del distrito electoral (art. 237)		Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Paraguay	Código Electoral, Ley 843/96. Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral	A los Tribunales Electorales les compete, según el art. 15d: efectuar el cómputo provisorio de las elecciones, elevando al Tribunal Superior de Justicia Electoral los resultados, para su cómputo definitivo y juzgamiento. En los comicios municipales los Tribunales Electorales efectuarán el cómputo en única instancia y la proclamación de los candidatos electos Entre los deberes y atribuciones del Tribunal de Justicia Electoral, se encuentra efectuar el cómputo y juzgamiento definitivo de las elecciones y consultas populares, así como la proclamación de quienes resulten electos, salvo en los comicios municipales (art. 6j)	Una vez concluido el escrutinio	s.i.
Perú	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos	La divulgación de los resultados está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Desde el inicio del escrutinio permanente	Internet

CUADRO XLII.1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (continuación)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
Perú	Electorales 26487 de 1995	El art. 5e establece que entre sus funciones está brindar información sobre el cómputo de las mesas de sufragio y de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales a nivel nacional		Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los consultores con el país en cuestión)
	Ley Orgánica de Elecciones 26859 de 1997.	Arts. 316 y 317. Proclamación de resultados descentralizados La realiza cada Oficina Descentralizada de Procesos Electorales y envía al correspondiente Jurado Electoral Especial, para las correspondientes actas y notificaciones	Una vez asignadas las votaciones correspondientes a las listas, candidatos u opciones	
		Arts. 320 y ss. Proclamación de resultados de presidente, vicepresidente y congresistas La Oficina Nacional de Procesos Electorales realiza el cómputo nacional y comunica al Jurado Nacional de Elecciones. El presidente del Jurado Nacional de Elecciones proclama a la fórmula u opción ganadora como presidente y vicepresidente, así como los ciudadanos elegidos congresistas El presidente del Jurado Nacional de Elecciones también proclama los resultados de referéndum y otras consultas populares (art. 330)	Realizado el cómputo nacional, conocidas y resueltas las impugnaciones por el Jurado Nacional de Elecciones	El resultado del cómputo de cada jurisdicción se publica al día siguiente de efectuado éste, en el diario de mayor circulación de la respectiva capital de la circunscripción, y donde no haya, por carteles (art. 317)

		El Jurado Nacional de Elecciones otorga las correspondientes credenciales a los ciudadanos proclamados presidente y vicepresidente de la República, así como Congresistas (art. 325) Concordancia con el art. 178 de la Constitución Política del Perú		
República Dominicana	Ley Electoral 275-97	Los presidentes de las juntas electorales (art. 149) Cómputo general nacional: El cómputo general de la votación en toda la República para los cargos de elección nacional y para los senadores y diputados corresponde a la Junta Central Electoral A todo candidato a un cargo electivo que hubiere resultado elegido con arreglo a la ley, le será expedido el correspondiente certificado de su elección por la junta electoral, si se trata de cargo de elección municipal, y por la Junta Central Electoral, cuando se trate de cargos de elección nacional de los senadores y diputados (art. 165) Corresponde a los mismos organismos que hayan expedido los certificados de elección, la proclamación de los candidatos elegidos para diversos cargos; salvo la del presidente y vicepresidente de la República, que será hecha por la Asamblea Nacional (art. 167)	Inmediatamente después de formuladas las relaciones de votación y de candidatos elegidos a que se refieren los artículos anteriores al 149 Dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la elección o a la mayor brevedad, la Junta Central Electoral debe formular una relación general	El presidente de la junta electoral hará publicar en una tablilla un ejemplar de cada una de las relaciones, durante al menos cuatro días s.i.

CUADRO XLII. 1. *Publicación y proclamación de los resultados electorales... (conclusión)*

País	*Referencia normativa (legislación nacional)*	*Órgano encargado de la publicación, proclamación o ambas, y entrega de credenciales*	*Etapa del proceso*	*Medio de publicación*
República Dominicana		La Junta Central Electoral pone en funcionamiento para cada elección un sistema de transmisión preliminar de resultados (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)		Internet Información brindada a medios de comunicación (Esta referencia no deriva expresamente de la norma, sino del conocimiento o contacto de los autores con el país en cuestión)
Uruguay	Ley 7812 del 16 de enero de 1925, modificada por Ley 17313 del 9 de junio de 1999	Para el escrutinio departamental (capítulo XII) La Junta Electoral hará el cómputo final de los votos emitidos en el departamento clasificándolos por lemas, sublemas y distintivos para cada uno de los cuerpos que corresponde proveer por medio de la elección y sumando los que contenga cada clasificación (art. 141) El cómputo de las elecciones en que la República deba ser considerada como una sola circunscripción, es realizado por la Corte Electoral (art. 144)	Terminadas todas las operaciones y una vez resueltas las cuestiones a que se refiere el capítulo XII	En el *Diario oficial* y en diarios de circulación nacional

Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, arts. 55 y 180	Las Juntas Electorales totalizan resultados, adjudican y proclaman electos en los procesos electorales, salvo el de presidente de la República por expresa indicación del art. 55, inciso 24 (atribución y competencia del Consejo Nacional Electoral). Si estas Juntas no lo han hecho en el lapso establecido en la ley, esta totalización, adjudicación y proclamación la hará el Consejo Nacional Electoral (art. 55, inciso 25)		
		El artículo 180 señala:		
		El Consejo Nacional Electoral ordenará la publicación de los resultados de las elecciones para presidente de la República, senadores y diputados adicionales en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los candidatos electos. Cada Junta Regional Electoral ordenará, además, dentro de igual lapso, la publicación de los resultados de las elecciones para senadores y diputados al Congreso de la República, gobernadores y diputados a las Asambleas Legislativas, alcaldes, concejales y miembros en las Juntas Parroquiales de su entidad en las respectivas *Gacetas Oficiales* de las entidades o, en su defecto, el Consejo Nacional Electoral ordenará su publicación en la *Gaceta Electoral* de la República de Venezuela.	La publicación de los resultados debe hacerse dentro de los 30 días siguientes a la celebración de las elecciones La proclamación y declaración del presidente de la República debe hacerse dentro de los 20 días siguientes al acto de votación. (art. 55, incisos 24 y 26)	El Consejo Nacional Electoral ordena la publicación de los resultados de las elecciones en la *Gaceta Electoral* de la República de Venezuela
	Concordancia con la Ley Orgánica del Poder Electoral: art. 33	El Consejo Nacional Electoral extiende las correspondientes credenciales a los candidatos electos		

FUENTE: Elaboración propia.

la comunidad internacional y la opinión pública mundial que cada vez están más cerca de los procesos electorales de los países de América.

2. Definiciones y naturaleza jurídica

Los resultados electorales constituyen la conclusión del proceso de escrutinio, entendido en sentido amplio, e implican el recuento de los votos, su transmisión y publicación por parte de los organismos competentes y la proclamación de los candidatos ganadores o de la opción vencedora, si se trata de un referéndum o un plebiscito (Rospigliosi, 2000: 1137; véase también Lauga, 1998: 689).

Como lo sugiriera oportunamente Lauga en la primera edición de esta obra, publicar implica dar a conocer al público los resultados de una elección o una consulta popular. Por su parte, *proclamar* es el acto de designación de quienes han resultado elegidos para ocupar el cargo que era objeto del proceso electoral (de aquí la consecuencia habilitante que tiene esta figura en particular).

Desafortunadamente, las legislaciones latinoamericanas no son coherentes , ni en el aspecto terminológico ni tampoco en lo referente a la cobertura, pues en algunos casos se regula específicamente lo relativo a la publicación de resultados, proclamación y entrega de credenciales (consecuencia formal de la proclamación), incluso con grados de detalle que se asemejan más a la técnica reglamentaria que legislativa; mientras que en otros sólo se consideran dos de estas figuras y, en otros se hace referencia sólo a una de ellas (véase el cuadro XLII.1).

Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, la publicación de resultados, la proclamación y la entrega de credenciales, son:

- Actos jurídicos.
- Partes de un proceso electoral, en particular, la etapa de dicho proceso que Walter Antillón denomina "etapa integrativa de eficacia".[3]

[3] "El fenómeno fundamental de todo proceso de las elecciones es […] la expresión de la voluntad del cuerpo electoral por medio de los votos. Actividad que requiere ser elaborada técnicamente, mediante una serie de operaciones y cálculos […] y que en este último término se resuelven en la subsunción de los datos así cuantificados a un sistema de normas que les otorgan un significado jurídico-político preciso, expresado en una declaración formal del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, la eficacia jurídica de esa Declaración del Tribu-

- Partes de la administración electoral: que incluye varias fases complicadas, a saber: convocar a elecciones, calificar a los candidatos para ver si cumplen los requisitos de elegibilidad, regular la propaganda y eventualmente limitar el gasto electoral, supervisar las elecciones el día señalado, velar por la seguridad de las urnas, garantizar la libertad de sufragio, recoger los votos, contabilizarlos, imponer sanciones a los infractores de la ley electoral, atender y resolver las reclamaciones que se presenten, hacer los escrutinios, proclamar los resultados y adjudicar los escaños en las elecciones pluripersonales (Borja, 1998: 553).
- Requisitos *sine qua non* para la habilitación del ejercicio del cargo al cual el candidato ha resultado electo.[4]
- En el caso de la publicación de los resultados: es parte del o los escrutinios. Como lo afirma Franco (1998: 607-609), el trabajo que deben hacer los organismos encargados de llevar a cabo cada una de las etapas del proceso escrutador depende en gran medida de la información proporcionada por los organismos que han realizado las anteriores. Y esto resulta particularmente, pues como dice esta autora más adelante: mediante la publicación de los resultados provisionales se busca asegurar que los resultados en determinada(s) etapa(s) escrutadoras, no puedan ser objeto de falseamiento en las subsecuentes.

Desde el punto de vista práctico, hay algunos conceptos con los que la publicación de resultados tiene relación o cercanía, pero a la vez diferencias que vale la pena destacar: no debe confundirse publicación de resultados electorales con la generación de diversos tipos de información electoral (Carrillo, 2000: 700-707)[5] que, a lo largo del proceso, el organismo electoral puede o debe generar; por otro lado, en la figura de las estadísticas

nal no se produce mientras a su vez no se produzca un acto sucesivo de publicidad idóneo para comunicar al público los resultados conseguidos. Esta etapa de comunicación social constituye la fase integrativa de eficacia del proceso electoral. Llegados a este punto, el proceso electoral alcanza el objetivo asignado a la función electoral por el ordenamiento jurídico: la renovación periódica del mandato conferido a los titulares de los órganos supremos del Estado" (Antillón, 2000: 1025). Las dos etapas anteriores señaladas por Antillón son la etapa preparatoria y la etapa constitutiva del proceso electoral.

[4] La publicación de los resultados es un requisito indispensable para que los candidatos estén habilitados para ocupar los cargos materia de la elección (Lauga, 1998).

[5] Entre esta tipología se encuentra información sobre: legislación referida a la organización de las elecciones, organismos responsables de la ejecución y calificación de la elección, derechos y obligaciones de los partidos políticos, mecanismos de participación ciudadana, diseño de campañas de promoción del voto, etcétera.

electorales, los resultados y su publicación, encuentran un complemento muy importante (siendo, de hecho, parte de las estadísticas electorales más significativas y obvias).

Como lo destaca con claridad Montenegro Ríos (2000: 510):

> El objeto de la estadística electoral es proporcionar un análisis descriptivo de los resultados electorales, el número de votantes, del sexo, del abstencionismo, la participación por provincia o región; y todos aquellos datos que sean sujeto de cuantificación, tanto para una elección en particular, un proceso plebiscitario o para mantener al día los datos electorales, no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de análisis probabilístico, que ayude a establecer la conducta futura.

Los resultados son algunas de las estadísticas electorales más significativas, pero no agotan todo el espectro de ellas; y en el caso específico de América, por el contrario, se trata de un área del derecho electoral que urge abordar de manera mucho más sistemática y rigurosa; no obstante los avances que ciertos países han logrado en la publicación de sus memorias y datos electorales (Nohlen y Krennerich, 1998: 808-811).

Excluyendo —por razones de pertinencia— las categorías que Rospigliosi denomina "resultados no oficiales" (encuestas y conteo rápido),[6] hay al menos dos ejes analíticos en los que se pueden estudiar los resultados electorales:

- Parciales o totales: según se cuente con una parte o con la totalidad de dichos resultados. Luego de superada la duda sobre cuál es el porcentaje parcial o la hora a la que el organismo electoral cree conveniente dar el primer anuncio público (idealmente basado en porcentajes significativos y consistentes en las diversas circunscripciones del país), hay sucesivas entregas que van completando paulatinamente los resultados.
- Provisionales o definitivos: la provisionalidad del resultado, incluso una vez concluido el escrutinio y teniendo 100% de los votos contados, está determinada usualmente por la necesidad de resolver impugnaciones planteadas por algunos de los contendientes. Las impugnaciones

[6] No es extraño que las legislaciones incluyan regulaciones también sobre estos temas (generalmente son prohibiciones, plazos o facultades para limitar esto por vía reglamentaria).

pueden ser planteadas y resueltas en las mesas, pero también pueden efectuarse sobre las actas u otra parte del proceso de escrutinio. Una vez resueltas, los órganos electorales dan cuenta de los resultados definitivos (Rospigliosi, 2000: 1137-1138).

Para efectos analíticos, dividiremos el presente aporte académico en tres objetos principales de estudio: publicación de resultados, proclamación y entrega de credenciales.

A su vez, las áreas de interés para el abordaje de estos tres objetos, son:

- Organismos electorales que intervienen en estos actos.
- Etapas del proceso electoral en que estos actos jurídicos tienen lugar.
- Medios de publicación.

3. Organismos electorales encargados

La revisión de las legislaciones latinoamericanas arroja gran diversidad en este campo, pues en estas tareas intervienen tanto los organismos electorales nacionales, como en algunos casos algunas instancias subnacionales (tengan éstas o no, carácter permanente).

En cuanto al tema de la publicación de los resultados, puede ser emanada de organismos electorales nacionales de manera exclusiva (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, por medio de la ONPE, Uruguay), o bien de éstos para cierto tipo de elecciones nacionales con una combinación de uno o varios órganos subnacionales (Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Venezuela). En algunos casos, la ley manda que estos resultados sean publicados también desde su producción en las mesas de votación (Ecuador).

Colombia es un caso interesante, pues además de una regulación muy precisa y detallada, encontramos claramente reflejado en la ley un sistema de control que es relevante dentro de la realidad política y electoral de este país.

En Venezuela, si las Juntas Electorales no han hecho la totalización de resultados en el plazo que fija la ley, esta tarea será asumida por el Consejo Nacional Electoral.

En Argentina y en Chile, los respectivos Ministerios del Interior desempeñan el día de las elecciones un papel relevante en el acopio, sistematización y divulgación pública de los resultados electorales.

La proclamación puede provenir de organismos nacionales exclusivamente (Chile, Guatemala, Nicaragua), de éstos para cierto tipo de elecciones en combinación con instancias intermedias (Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela), o bien de otras autoridades nacionales para determinado tipo de dignidades electas (en República Dominicana, la proclamación de la elección de presidente y vicepresidente le corresponde a la Asamblea Nacional).

En Perú, a la ONPE le corresponde la tarea de publicar resultados, y al Jurado Nacional de Elecciones la de proclamar y entregar credenciales. Ésta es una combinación de actividades realizada entre dos organismos electorales nacionales. En Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral comparten la responsabilidad de la publicación de resultados, según se trate del tipo de dignidad que es objeto de elección.

4. Etapas del proceso

La mayor parte de las legislaciones de América Latina señala que la publicación de resultados se da tras el cómputo de votos (eso sí, en diferentes niveles: nacional, departamental o municipal): Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

En algunos casos, se indica expresamente que también debe haberse dado la circunstancia de ser resueltas las impugnaciones que proceda, o pasado el término sin que éstas hayan sido interpuestas (Panamá, Perú, Uruguay).

Hay países en los que es relevante el plazo, que se cuenta desde el día de realización de los comicios (Ecuador).

5. Medios de publicación

En algunos países hay una referencia genérica a la posibilidad de que para publicar resultados se pueda recurrir a “todos los medios posibles” (Bolivia, Guatemala).

En otras legislaciones se habla expresamente de medios de difusión nacional (Bolivia, Honduras, Nicaragua, Perú), mientras que en algunas otras se recurre también a boletines informativos (Chile), un informe específico

al Congreso (Bolivia) o a la publicación en el *Diario Oficial* (Chile, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela)

En la mayor parte de los países, en combinación con lo regulado en la ley, se ponen en práctica mecanismos de información que recurren al uso de medios electrónicos, usualmente combinado con conferencias de prensa o espacios acondicionados para que los medios de comunicación social hagan una cobertura sostenida de los actos oficiales de transmisión preliminar de resultados. Entre otros países que aplican estos recursos, tenemos Bolivia, Argentina (no por medio de la Corte Nacional Electoral sino del Ministerio del Interior), Costa Rica, Chile (por medio del Ministerio del Interior), México (Instituto Federal Electoral), Nicaragua, Panamá, Perú.

6. Acreditación de candidatos electos. Entrega de credenciales

La extensión y entrega de credenciales puede provenir, en la mayoría de los casos, del organismo electoral nacional o de otras instancias intermedias subnacionales cuando se trate de dignidades de esa naturaleza (Bolivia, Perú, República Dominicana). En otros países hay un esquema escalonado de entrega de credenciales, según el tipo de dignidad electa (Guatemala).

Generalmente, es al organismo electoral nacional al que le corresponde entregar las credenciales de las más altas autoridades (CNE en Colombia; Tribunal Calificador de Elecciones en Chile; Jurado Nacional de Elecciones en Perú). En El Salvador, todas las credenciales son extendidas y entregadas por el Tribunal Supremo Electoral, con excepción de los electos a Concejos Municipales, cuyas credenciales, extendidas por el organismo electoral nacional, son entregadas por las Juntas Electorales Departamentales.

7. Conclusiones y tendencias

Las regulaciones normativas, y sobre todo las prácticas en materia de publicación de resultados, proclamación de candidatos o de opciones favorecidas con el voto popular (en caso de plebiscitos o referéndum) y las formalidades de entrega de credenciales, son partes relevantes del proceso electoral. Todo puede ser perfecto, pero eventuales manipulaciones en estos temas o simplemente retrasos asociados con la impericia o falta de

destreza institucional, pueden llegar a poner en entredicho el conjunto de la elección y, con ello, la paz social y la normalidad en la que debe inscribirse dicho proceso.

Por otro lado, se trata de temas en los que la seguridad jurídica y la aplicación de la tecnología moderna pueden desempeñar un papel muy relevante (particularmente en el caso de la transmisión y publicidad de los resultados). Proclamación y entrega de credenciales son manifestaciones de la civilidad requerida para que, ante el hecho incontrovertible de resultar alguna opción ganadora por medio del ejercicio del sufragio, se cumpla con estas formalidades correspondientes de aceptación y habilitación —si es el caso— para el ejercicio del cargo.

Sin embargo, a pesar de que todas las legislaciones latinoamericanas tienen referencia a estas figuras, lejos de ser congruentes y completas, son, en el mejor de los casos, puntuales y fraccionadas (llegando incluso a ser omisa la distinción entre una y otra, o bien la misma regulación de alguna de ellas en los textos de las leyes). Sin duda, un área en la que hay grandes oportunidades para la sistematización y uniformidad que pueden generar los procesos de reforma electoral.

No todos los organismos electorales realizan, en todos los países estudiados, las tres tareas consideradas de publicación de resultados, proclamación y entrega de credenciales. El objeto y el efecto de cada uno de estos actos son relevantes para el ordenamiento jurídico, pero son a la vez diferentes. Los medios por los que se expresan tanto la publicación de resultados como la formalidad de los otros actos son muy variados, y en este campo, desempeñan un papel cada vez más importante los medios electrónicos, como internet.

XLIII. INCOMPATIBILIDADES

JULIA LEININGER, BERNHARD THIBAUT

1. INTRODUCCIÓN

En el marco del derecho público comparado, el término *incompatibilidades* se refiere a aquellas normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido. Las incompatibilidades excluyen el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y de otros cargos electivos o de nombramiento. De este modo, el término se halla estrechamente relacionado con otro concepto importante en materia electoral, como el de *inelegibilidades*. Mientras este último se refiere a las normas que definen los requisitos para ser candidato a un distinto cargo o mandato electivo, las incompatibilidades se refieren a cuestiones que no impiden una candidatura electoral. Sin embargo, en caso de que el candidato sea elegido, se exige que deje el cargo o puesto que lo inhabilita para ocupar su mandato, o que prescinda de adquirirlo, o que tome una decisión por uno de los dos mandatos electivos incompatibles entre sí. En la legislación electoral de los países latinoamericanos ambos términos —inelegibilidades e incompatibilidades— a veces se usan como sinónimos (otro término usado con frecuencia es el de *inhabilidades*). Este trabajo sólo tratará de las incompatibilidades en el sentido estricto que acabamos de establecer. Sin embargo, cabe señalar que la falta de regulación de incompatibilidades en casos concretos no implica que sean compatibles los diferentes mandatos o cargos políticos o unos y otros. Muchas veces la misma regulación excluye que una persona que ocupe un determinado mandato o cargo tenga la posibilidad de desempeñar algún otro. Así, para alcanzar una visión completa de las regulaciones en relación con la posible combinación de mandatos o cargos políticos o con todos ellos en los países latinoamericanos, es indispensable recurrir al cap. IX de esta obra, que se ocupa también de las inelegibilidades.

Por regla general, en los países latinoamericanos las incompatibilidades están reguladas en la Constitución. Sólo en Bolivia la ley electoral con-

tiene una norma respecto a la incompatibilidad entre los mandatos de senador y de diputado, respectivamente.[1] Vale mencionar que las diferencias entre los países de la región, en relación con la "densidad regulatoria" en esta materia, son bien marcadas. En Argentina casi no hay preceptos explícitos en cuanto a incompatibilidades. Por el contrario, la Constitución colombiana, por ejemplo, contiene una multidud de normas constitucionales al respecto (véase el cuadro XLIII.1). En vista de estas diferencias, nos parece oportuno señalar de antemano que en el marco de este trabajo sólo podemos referirnos a las regulaciones positivas en el plano de las constituciones y de la legislación electoral que rigen en esta materia, quedando sin consideración futuras interpretaciones de derecho electoral y del derecho público general por parte de las cortes competentes. También cabe destacar que aun en los casos en que se observa una clara escasez de normas constiucionales o electorales (por ejemplo Guatemala y Nicaragua) esto no significa por fuerza que no existan otras regulaciones en otros niveles legislativos. Por ejemplo, pueden ser parte de la legislación sobre la organización parlamentaria que ha quedado fuera de consideración en el marco del tratado.

Hemos ordenado el análisis de las regulaciones sobre la materia según los cargos electivos de tipo nacional —mandatos ejecutivos (presidente/vi-

CUADRO XLIII.1. *Fuentes legales de la regulación de compatibilidades e incompatibilidades*

País	*Constitución*	*País*	*Constitución*
Argentina	arts. 72, 73, 105	Honduras	arts. 203, 253
Bolivia	arts. 49, 56	México	art. 62
Brasil	arts. 54, 56	Nicaragua	-
Colombia	arts. 179, 180, 181	Panamá	art. 150
Costa Rica	arts. 111, 112, 143	Paraguay	arts.196, 199, 237, 241
Chile	arts. 55, 56	Perú	art. 92
Ecuador	art. 135	República Dominicana	arts. 18, 108
El Salvador	arts. 128, 129, 161	Uruguay	art. 91, 99, 101, 122, 123, 125
Guatemala	art. 160	Venezuela	art. 191

[1] Cuando citamos una norma legal sin mencionar la fuente, se trata de una disposición constitucional.

cepresidente)—, por un lado, y mandatos legislativos (diputado, senador) por otro. No hemos considerado por separado incompatibilidades que rigen para los cargos electivos en el ámbito subnacional. Claro está que las incompatibilidades entre distintos mandatos son recíprocas, es decir, la prohibición a un senador para ser gobernador o alcalde implica la prohibición a éstos para ser senadores.

2. Incompatibilidades para presidentes y vicepresidentes

En la mayoría de los países no existen normas explícitas relativas a incompatibilidades para el cargo de presidente y vicepresidente. Sólo en Bolivia, Paraguay y Uruguay encontramos regulaciones respecto a la incompatibilidad entre el mandato presidencial y otros cargos electivos. Paraguay es el único país donde se han establecido normas explícitas sobre las incompatibilidades en relación con el presidente. El artículo 237 de la Constitución dispone: "El presidente de la República y el vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones". En Bolivia y Uruguay las regulaciones son menos exhaustivas. Según el artículo 49 de la Constitución boliviana, los miembros del Parlamento pueden ser elegidos presidente, pero el elegido ha de cesar en la función legislativa por el tiempo que desempeñe el mandato ejecutivo. En Uruguay, el artículo 91 de la Constitución establece: "No pueden ser representantes: *1)* el presidente y el vicepresidente…" Aunque esta formulación no permite determinar con precisión si se trata de una incompatibilidad, nos parece que así es, sobre todo si tomamos en cuenta que en Uruguay se permite la candidatura simultánea para distintos cargos[2] (véase el cap. XXII de esta obra).

La escasez de normas de incompatibilidad referidas explícitamente al presidente y al vicepresidente puede ser explicada, ante todo, por el hecho de que la doctrina de la división de poderes implica que en un sistema de gobierno presidencial el jefe del Poder Ejecutivo no puede desempeñar al mismo tiempo otro mandato electivo (sobre todo en la rama legislativa na-

[2] En Uruguay, las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebran simultáneamente. Véase al respecto el cap. XVII de esta obra.

cional). Es más, si en un sistema democrático el jefe de Estado y de gobierno pudiera desempeñar cualquier otro cargo por el tiempo de su mandato, por ejemplo en la administración pública o en una empresa privada, significaría una violación de la doctrina constitucional. No en última instancia hay que recordar que las normas sobre inelegibilidades pueden impedir el ejercicio simultáneo del cargo de presidente y otros cargos o mandatos públicos.[3] De este modo se constata que en todos los países de la región el cargo de presidente es incompatible con cualquier otro cargo, sea electivo o no, público o privado, aun en los casos en que no se establecen normas explícitas en este sentido (Argentina, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana). Lo mismo vale en general acerca del vicepresidente (los vicepresidentes respectivamente) en los casos en que éstos sean elegidos por el pueblo.[4]

3. Incompatibilidades para mandatos legislativos

La mayoría de las constituciones latinoamericanas contienen por lo menos disposiciones mínimas en relación con las incompatibilidades entre un mandato parlamentario y otras funciones electivas y no electivas. Hemos ordenado las normativas en el cuadro XLIII.2 en tres grupos: normas que impiden que un parlamentario desempeñe otro cargo electivo; normas que excluyen en forma absoluta —aunque con determinadas excepciones— el desempeño de ciertas funciones (casi siempre públicas) por parte de los le-

[3] En El Salvador (art. 127) se prohíbe explícitamente que el presidente sea candidato parlamentario. En virtud de que en este país las elecciones presidenciales y parlamentarias casi nunca se celebran al mismo tiempo, esta disposición implica la incompatibilidad entre mandato presidencial y parlamentario. Una prohibición explícita para presidente y vicepresidente de ser candidato en elecciones parlamentarias también la encontramos en Brasil (art. 14 § 6), Colombia (art. 8, Código Electoral) y Costa Rica (art. 109). Pero en estos casos, tales disposiciones no implican por fuerza la incompatibilidad de los distintos mandatos, dado que se trata de sistemas de gobierno con elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas. Por otro lado, en Chile la prohibición de múltiples candidaturas en elecciones simultáneas (art. 3 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios) no impide que un congresista se postule como candidato a presidente ni que el presidente se postule como parlamentario, dado que en este país las elecciones presidenciales y parlamentarias en la mayoría de los casos no son simultáneas.

[4] Una excepción la encontramos en Argentina (art. 57), donde el vicepresidente es miembro *ex oficio* del Senado y preside este órgano. Aunque normalmente no tiene derecho de voto, sí lo tiene cuando haya empate en una votación, es decir, en los casos de decisiones muy controvertidas.

CUADRO XLIII.2. *Incompatibilidades para diputados, representantes y senadores*

País	*Prohibición de desempeñar simultáneamente otro cargo de elección popular*	*Prohibición de desempeñar otros cargos públicos*	*Cargos para el desempeño de los cuales el parlamentario debe cesar en su mandato, pudiendo reintegrarse cuando termine la función respectiva*
Argentina	Gobernador de la misma provincia que el congresista presenta	Empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala	—
Bolivia	Quien haya sido elegido por diputado y senador debe optar. El senador y diputado que se postula para concejal o munícipe perderá su mandato parlamentario desde el momento en que jure su cargo del gobierno municipal	Cualquier función dependiente de los poderes Ejecutivo o Judicial	Presidente o vicepresidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático, prefecto de departamento
Brasil	Cualquier otro cargo o mandato público	Cualquier cargo, función o empleo remunerado	Ministro de Estado, gobernador de territorio, secretario de Estado, del Distrito Federal, de territorio, de prefectura de capital; jefe de misión diplomática temporal
Chile	Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí	Cualquier cargo, función o empleo, excepto los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial; incompatibilidad no rige en caso de guerra exterior	Presidente de la República, ministro de Estado, agente diplomático

CUADRO XLIII.2. *Incompatibilidades para diputados, representantes y senadores (conclusión)*

País	*Prohibición de desempeñar simultáneamente otro cargo de elección popular*	*Prohibición de desempeñar otros cargos públicos*	*Cargos para el desempeño de los cuales el parlamentario debe cesar en su mandato, pudiendo reintegrarse cuando termine la función respectiva*
Colombia	Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público	Cualquier cargo o empleo público o privado, excepto el ejercicio de la cátedra universitaria	Ministro
Costa Rica	Cualquier otro cargo público de elección popular	Cualquier cargo público o de las instituciones autónomas, excepto participación en delegaciones internacionales, cargos en instituciones de beneficencia o catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado	Ministro de gobierno
Ecuador	—	Cualquier cargo público o privado, excepto la docencia universitaria	—
El Salvador	—	Cualquier cargo público remunerado, excepto los de carácter docente o cultural, y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social	Ministro o viceministro de Estado, presidente de una institución oficial autónoma, jefe de misión diplomática, consular o misión diplomática especial
Guatemala	—	—	Ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma
Honduras	—	Cualquier cargo público remunerado, excepto los de carácter docente o cultural, y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social	Ministro o funcionario del Estado o de cualquiera otra entidad descentralizada o autónoma, jefe de misiones diplomáticas, consular misiones diplomáticas *ad hoc*

México	—	—	Cualquier comisión o empleo remunerado de la federación o de los estados
Nicaragua	—	—	—
Panamá	—	Cualquier empleo público remunerado, excepto maestro o profesor en centros de educación	Ministro, viceministro, director general o gerente de entidades autónomas o semiautónomas y agentes diplomáticos
Paraguay	—	Asesoría de reparticiones públicas; cualquier función y empleo público, excepto el ejercicio de la docencia universitaria y el de la investigación científica	Ministro, cargo diplomático
Perú	—	Cualquier otra función pública, excepto la de ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional	—
República Dominicana	—	Cualquier otra función o empleo de la administración pública, excepto cargos honoríficos y docentes	
Uruguay	Quien haya sido elegido para diputado y senador debe optar	Cargos públicos remunerados, excepto la docencia universitaria que puede ser ejercida, pero sólo con carácter honorario	—
Venezuela	—	Cargos públicos, exclusivo actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales (no de dedicación exclusiva)	

gisladores, y normas que establecen que el parlamentario, para ocupar determinados cargos públicos, debe cesar de manera transitoria en su función legislativa.

En relación con la incompatibilidad entre el mandato legislativo y otros cargos públicos electivos, en la mayoría de los países no se han establecido normas explícitas. Sólo en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay hay regulaciones claras de este tipo. En Bolivia (art. 56 y art. 92, Ley Electoral), Chile (art. 55) y Uruguay (arts. 91, 99) se establece la incompatibilidad entre los mandatos de diputado por un lado, y de senador, por otro. En estos países, quien haya sido elegido para ambos cargos tiene que optar por uno de ellos. Cabe señalar aquí que los otros países con sistemas bicamerales (por ejemplo Colombia y México) prohíben la candidatura simultánea para distintos cargos y excluyen ya en este ámbito que una persona ocupe una banca en ambas cámaras del Congreso. En los otros casos hay que suponer que son incompatibles entre si los mandatos de diputado y senador. De nuevo, esta suposición surge de la lógica institucional implícita en la doctrina de la división de poderes. Ya se ha mencionado la prohibición explícita en Bolivia y Uruguay respecto de que la misma persona ejerza al mismo tiempo un mandato legislativo y el cargo de presidente. En Bolivia también se encuentra una disposición para el caso de que un miembro del Parlamento nacional se postule para un cargo ejecutivo de carácter local (art. 49).

Las regulaciones en Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay son al mismo tiempo exhaustivas, sencillas y claras. En los cuatro países se dispone que los parlamentarios nacionales no pueden desempeñar ningún otro mandato de elección popular.

En Argentina encontramos una disposición formulada de manera que no permite determinar si se trata de normas de inelegibilidad o de incompatibilidad. El artículo 73 de la Constitución dispone: "Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso ni los gobernadores de provincia por lo de su mando".

En la mayoría de los países encontramos disposiciones que prohíben que los parlamentarios ejerzan ciertos cargos no electivos mientras dure su mandato legislativo. Así, en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile,[5] Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Do-

[5] En el caso chileno hay una excepción en la cual no se aplican las reglas de incompatibilidad: en el caso de guerra exterior (art. 56).

minicana, Uruguay y Venezuela, el cargo de un diputado, representante o senador es incompatible con el desempeño de cualquiera otra función pública remunerada, con excepción, según los casos, de determinados cargos, como la docencia universitaria y la investigación (Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela), cargos relacionados con los servicios profesionales de asistencia social (El Salvador y Honduras con disposiciones idénticas y Venezuela[6]), la participación en misiones diplomáticas o internacionales (Brasil, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Perú) y el cargo de ministro de Estado (Perú).[7] En algunos casos la formulación del respectivo artículo de la Constitución (por ejemplo, Chile: arts. 55 y 56, Paraguay: art. 196, Perú: art. 92) es muy claro y exhaustivo, y en otros paises los redactores de la Constitución han mezclado en forma poco clara disposiciones relativas a las inelegibilidades con otras que normalmente deberían entenderse como normas de incompatibilidad. Un ejemplo de este caso lo representa Costa Rica, donde el artículo 109 estipula:

> No pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos para esa función: *1)* el presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección; *2)* los ministros de Gobierno; *3)* los magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia; *4)* los magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, y el director del Registro Civil; *5)* los militares en servicio activo; *6)* los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia; *7)* los gerentes de las instituciones autónomas; *8)* los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inclusive. Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

La formulación "no pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos…" parece indicar una regulación de inelegibilidades. Sin embargo, por lo menos los puntos *1)* y *2)* deben ser entendidos como normas de incompatibilidad, quedando abierto si los otros puntos se refieren estrictamente a incompatibilidades o inelegibilidades.

[6] En Venezuela se limitan las excepciones en cuanto a su cantidad. Los legisladores no se deben dedicar exclusivamente a tales actividades (véase el cuadro XLIII.2).

[7] Perú es el único país donde el legislador que se desempeñe como ministro de Estado no ha de cesar un mandato.

Sólo en forma sumaria queremos mencionar que en casi todos los países se han establecido ciertas normas de conducta para los parlamentarios. Estas normas excluyen, por ejemplo, que un miembro del cuerpo legislativo desempeñe una función —remunerada o no— en una empresa o en una organización de derecho público que administra fondos estatales o que sea contratista del Estado.

En caso de que un miembro del Parlamento sea nombrado ministro o secretario de Estado o se le designe para otra alta función ejecutiva o para tareas diplomáticas, las constituciones latinoamericanas prevén, por regla general, que el legislador no ha de renunciar a su mandato, sino dejar su banca parlamentaria sólo transitoriamente, es decir, por el tiempo que dure la función respectiva. En Argentina,[8] Chile,[9] República Dominicana y Uruguay no hay regulaciones de este tipo en el texto de las constituciones o de la legislación electoral. En el caso de Perú, la falta de tales normas resulta de la lógica, dado que los respectivos cargos son compatibles con la función legislativa.

Finalmente se destacan aquí el caso guatemalteco y el caso mexicano. En ambos países se muestra una clara escasez de regulaciones respecto a la incompatibilidad en general. Tanto en México como en Guatemala la Constitución Política dispone una sola norma que se refiere al permiso de desempeñar otros cargos públicos.[10]

4. Consideraciones finales

La comparación de los países latinoamericanos en cuanto a la regulación normativa de incompatibilidades resulta más compleja de lo que puede suponerse en primera instancia. Para alcanzar afirmaciones sustantivas en esta materias es necesario considerar los sistemas de gobierno y los siste-

[8] En Argentina, un ministro tiene que dimitir para ser miembro del Congreso (art. 105), pero ni la Constitución ni la legislación electoral regulan si un congresista que haya sido nombrado ministro pierde su mandato o sólo por el periodo durante el cual es ministro.

[9] En Chile hay una regulación constitucional que permite a los diputados y senadores desempeñar el cargo de presidente de la República o de ministro de Estrado o de agente diplomático (art. 56), pero no regula si el legislador tiene que renunciar a su mandato o si tiene que dejar su banca parlamentaria sólo transitoriamente.

[10] En Guatemala y en México los legisladores deben dejar su mandato transitoriamente cuando desempeñen un cargo de ministro o funcionario de Estado (Guatemala) o de cualquier comisión o función de la federación de los estados (México).

mas electorales en conjunto. En virtud de que las diferencias entre los sistemas de gobierno y los sistemas electorales de los paises latinoamericanos son bastante marcadas —sistemas unicamerales y bicamerales, cantidad de niveles de representación política, eleccciones simultáneas, etc.—, el análisis de las normas sobre incompatibilidades por sí solo no permite sacar conclusiones firmes, por ejemplo, sobre diferencias y semejanzas en cuanto a la permisividad o no de las reglas operantes para el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y otras funciones electivas o no electivas.

No obstante, el análisis llevado a cabo nos permite hacer algunas observaciones generales en relación con la legislación latinoamericana en esta materia. Respecto a las incompatibilidades que rigen para los presidentes, se puede constatar que en la mayoría de los países no hay normas positivas. Sin embargo, no queremos contar esta falta de normas como un déficit relevante de la legislación. En la práctica, no sabemos de ningún caso donde haya provocado confusión o incertidumbre en cuanto a la conducta de los presidentes de la región. Más atención en este sentido merecen las formulaciones a veces poco claras de normas de incompatibilidad respecto a los parlamentarios. Aun cuando en la doctrina del derecho público de los países en consideración no sea controvertida la correcta interpretación de las respectivas normas, es notorio que en varios casos hay una clara falta de delimitación satisfactoria de los conceptos de inelegibilidad e incompatibilidad. Sólo en un tercio de los países, la norma relativa a incompatibilidades se encuentra formulada de manera clara y detallada. Ejemplos positivos son Brasil, Colombia (aun cuando también en este país la legislación habla a veces de "incompatibilidades" cuando, en realidad, se trate de inelegibilidades), Costa Rica, Chile, Paraguay y Perú.

XLIV. EL CONTENCIOSO ELECTORAL, LA CALIFICACIÓN ELECTORAL

JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre los diversos sistemas contenciosos electorales en América Latina; para el efecto, es conveniente formular algunas precisiones conceptuales sobre el término *contencioso electoral*, así como aludir brevemente a las diversas clases de sistemas contenciosos electorales en el derecho comparado y la manera como éstos han evolucionado y se encuentran regulados en la región.

Como se podrá apreciar, una de las características fundamentales del contencioso electoral en los países latinoamericanos —que lo diferencian del de otros lugares— es la existencia de órganos electorales especializados (previstos generalmente en las constituciones) con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o constituyan una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, mismos que se encuentran presentes en todos y cada uno de los países analizados, pudiédose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral sobre el particular. Incluso, la existencia de este tipo de órganos se ha traducido —en mayor o menor medida— en un factor importante para los procesos de redemocratización y consolidación democrática en varios de los países que nos ocupan, así como en la vigencia del Estado de derecho (respecto de los procesos de democratización y consolidación democrática en América Latina, véase Nohlen, 1988).

Cabe advertir que, en contraste con la proliferación de estudios —frecuentemente desde la perspectiva de la ciencia política— sobre sistemas electorales, partidos políticos, organización de elecciones y temas similares

referentes a la región, se aprecia una escasez de trabajos jurídicos sobre los regímenes electorales latinoamericanos; cuando más, se cuenta con unos cuantos estudios que aluden a los aspectos orgánicos, estructurales y funcionales de los organismos encargados de la administración y vigilancia de los procedimientos electorales, pero en general se percibe una ausencia de trabajos que pongan énfasis en los aspectos técnico-jurídicos relacionados con el contencioso electoral, menos aún de alguno que arroje información estadística sobre el sentido de las resoluciones de los órganos competentes sobre el particular (entre esos pocos trabajos, si bien referidos a un solo país, se encuentran el de Arenas, Ávila, Orozco Henríquez y Silva, 2003, así como, desde una perspectiva más sociopolítica, Eisenstadt, 2004).

1.1. Delimitaciones conceptuales

Es frecuente que en la literatura jurídico-electoral y política por *contencioso electoral* se aluda —en un sentido amplio, que es su acepción más difundida— a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.[1]

La finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como *justicia electoral*— ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales.

También existe una acepción de contencioso electoral más restringida, que es la que se vincula con la noción de *proceso*,[2] la cual abarca sólo a los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimien-

[1] Véase Aragón Reyes (1988: 106-107); Brewer-Carías (1990: 89-92); Fix-Zamudio (1992: 8); Hernández Valle (1990: 243); Orozco Henríquez (1993a: 793-796, 2001: 45-46).

[2] De acuerdo con un ampliamente compartido punto de vista en la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de "proceso" debe reservarse a los actos que forman parte de un liti-

tos electorales, esto es, se refiere al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política).[3]

Para los efectos de este trabajo, se estima más conveniente la acepción más amplia de contencioso electoral, por lo que en el desarrollo del mismo se analizarán todo tipo de controles, impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones contra cualesquiera actos del procedimiento electoral en los países de América Latina —ya sea que se trate de actos relacionados con la preparación de las elecciones o con los resultados electorales; en particular, los referidos a la integración de los órganos públicos nacionales (en su caso, federales), como son presidente de la República, diputados y senadores, por lo que se excluyen las elecciones locales—, independientemente de que los medios de impugnación correspondientes se sustancien ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, administrativa o política.

Por último, es importante advertir que en el presente trabajo no se hará referencia a los aspectos relacionados con los delitos electorales —aun cuando su juzgamiento corresponda en algunos países a los tribunales electorales,[4] ya que las resoluciones sobre el particular no inciden propiamente en la validez o nulidad de los actos y procedimientos electorales, y los mismos son objeto de estudio en otro trabajo de esta misma obra—, como tampoco se aludirá a los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o disposiciones legales de carácter electoral —pues excede los propósitos fijados—,[5] si bien eventualmente sí se analizarán los medios de control de la constitucionalidad de los actos (de aplicación del derecho) enca-

gio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional; por otra parte, a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional —ya sea que formen parte o no de un proceso— se les denomina *procedimiento* (por ejemplo, Alcalá Zamora, Castillo, 1991: 112 y ss.; Calamandrei, 1986: 317 y ss.; Carnelutti, 1989: 21 y ss.; Gómez Lara, 1996: 95-98 y 209-215).

[3] Incluso en ocasiones se llega a restringir aún más la noción de contencioso electoral, para referirse exclusivamente al medio de impugnación jurisdiccional respecto de los actos de proclamación de electos, como ocurre por disposición legal en España, o contra los actos u omisiones de la autoridad electoral administrativa, como en Venezuela.

[4] Como ocurre en Brasil y Panamá, así como parcialmente en Argentina y, sólo tratándose de los cometidos por autoridades, en Bolivia y Uruguay.

[5] En el entendido de que en aquellos países en que se encuentra previsto un control jurisdiccional abstracto de la constitucionalidad de una ley o norma general, comúnmente se encuentra conferido, en su caso, al correspondiente Tribunal Constitucional, o bien a la repectiva Corte Suprema de Justicia en funciones de tribunal constitucional; así ocurre, por ejem-

minados propiamente a la elección periódica de los órganos públicos del Estado.[6]

1.2. Tipología del contencioso electoral

En el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas contenciosos electorales, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad sobre los actos y procedimientos electorales.

Es así como el contencioso electoral se ha integrado en diversos países tanto con recursos administrativos (interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales) como con medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales (ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y desarrollo de las elecciones legislativas o, en su caso, presidenciales, o bien, concretamente, respecto de sus resultados); a los anteriores cabe agregar los sistemas que reservan a un órgano político (las cámaras legislativas, los presuntos legisladores o una parte de los mismos) la decisión sobre la validez de determi-

plo, en cuanto a los países que cuentan con Tribunal Constitucional, en Bolivia, Chile y Guatemala, en tanto que en México dicho control abstracto se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad.

[6] Es claro que, desde un punto de vista estrictamente técnico —como advierte Kelsen—, atendiendo a la estructura jerárquica del orden jurídico y a la peculiaridad de que el derecho regula su propia creación (en cuanto a que una norma jurídica superior determina la forma y, en cierta medida, el contenido de una norma o un acto jurídico inferior), la diferencia entre creación y aplicación del derecho es sólo una cuestión de grado, por lo que resulta difícil distinguir entre meros actos creadores de normas generales y actos de aplicación del derecho (Kelsen, 1974: 471-515; Orozco Henríquez, 1993b: 16-26); en este sentido, las leyes o disposiciones legales de carácter electoral pueden considerarse no sólo como actos creadores de normas generales (frente al reglamento y otros actos subordinados a la ley), sino como actos de aplicación de disposiciones constitucionales electorales (independientemente de que también cabe la posibilidad de que haya otro tipo de actos, como reglamentos autónomos o, incluso, actos individuales que directamente apliquen o dejen de observar la constitución de un país); sin embargo, como se señaló, en este trabajo no se abordarán los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o disposiciones legales electorales (cuya creación debe sujetarse al procedimiento y contenido previsto en la propia constitución), sino sólo los relativos a los actos encaminados propiamente a la elección de los integrantes de los órganos legislativos y ejecutivos de los países analizados cuando directamente adolezcan de inconstitucionalidad, en el entendido de que el objeto de control de los actos inmediatamente subordinados a la constitución es su constitucionalidad, mientras que para los actos que no lo están más que mediatamente es tanto su constitucionalidad como su legalidad la que debe ser controlada.

nada elección (ya sea a través de la revisión o examen de oficio de la legalidad de las credenciales que exhiban los electos, o bien mediante el juicio o resolución que recaiga ante cierta impugnación electoral), así como aquellos otros que prevén alguna combinación de los anteriores sistemas.

Consecuentemente, si se atiende a los diversos métodos y órganos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos contemporáneos para resolver sobre las impugnaciones de carácter electoral, es posible distinguir —como lo sugiere Duverger (1988: 105-106; véase también Cotteret y Emeri, 1973: 57-60)— entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según se confíe la función respectiva a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional; a los mencionados se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de los recursos le corresponde al propio órgano encargado de organizar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente administrativa, así como el contencioso mixto, que tiene considerada alguna combinación de aquellos órganos (político y jurisdiccional y administrativo) en la solución de las controversias electorales (véase Orozco Henríquez, 1993a: 796-826; 2001: 46-47).

Hay ordenamientos en los que —a diferencia del sistema, hoy más generalizado, de plena jurisdiccionalización (en tanto que la solución jurídica de las controversias se somete a un tercero imparcial) de los procedimientos electorales— se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o una parte de ellos, la facultad de resolver sobre la validez de la elección respectiva (incluyendo, en su caso, las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado *verificación de poderes*, o bien, *calificación de elecciones* o *certificación de actas* y que en México, equívocamente, se conoció como *autocalificación*.[7] Al respecto, es posible y conveniente distinguir

[7] El equívoco radicaba en que en el caso de la calificación de la elección presidencial, en tanto competencia de la Cámara de Diputados, estrictamente, se trataba de una heterocalificación (en el entendido de que, a partir de 1996, es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), además de que no siempre la calificación de las elecciones legislativas se le confirió a la totalidad de los presuntos legisladores; cabe advertir que según reforma constitucional y legal de 1993 se suprimieron los respectivos colegios electorales para las elecciones legislativas, por lo que la decisión final sobre la validez de éstas en la actualidad en México recae, en caso de elecciones sin impugnación, en los correspondientes consejos del Instituto Federal Electoral, en tanto que respecto de aquellas que sí son impugnadas, en el entonces Tribunal Federal Electoral y, según reforma constitucional de 1996, en las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

entre la verificación de poderes o calificación de elecciones, consistente en el examen de oficio (sin que medie impugnación) sobre la legalidad y validez de determinada elección (concretamente, respecto de la regularidad de sus resultados o en cuanto a la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato electo), y la resolución o juicio que recae ante la interposición de una impugnación por presuntas irregularidades en cierta elección, ya que esta última es la que efectivamente tiene carácter contencioso y es objeto del presente estudio.

La razón histórica del contencioso político —para diferenciarlo del contencioso jurisdiccional— en materia electoral, se apoya en el "principio de la división de poderes", conforme al cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del legislativo frente al ejecutivo a fin de asegurar su autonomía e independencia; asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial que consiste en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce.

Por su parte, los defensores del contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene una naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional, con la finalidad de garantizar la autenticidad, regularidad y validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, sobre todo porque se corre el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe de conformidad con sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia; en este sentido, se afirma que, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza (véase Aragón Reyes, 1988: 106-112).

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político quizá las excepciones podrían ser Suiza y, en cierta medida, Italia (véase Orozco Henríquez, 1993a: 801-803, 2001: 47-50)—, ya que en aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo

hacen coexistir con un control jurisdiccional previo[8] o posterior,[9] lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos jurisdiccionales es posible distinguir, según los medios de impugnación sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, el propio Poder Judicial), una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tribunales o cortes electorales, predominantes en América Latina), una jurisdicción constitucional, o bien, ante alguna combinación de las anteriores jurisdicciones, en el entendido de que la competencia en materia contencioso electoral asignada a jurisdicciones distintas a las del Poder Judicial principalmente ha pretendido salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones sin exponer al referido judicial a los eventuales cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.[10]

Como se podrá apreciar más adelante, en los países latinoamericanos se presentan diversos tipos de contencioso electoral —administrativo, jurisdiccional o mixto (resultado este último de la intervención sucesiva de un órgano administrativo, uno jurisdiccional y uno político)—, con gran variedad de modalidades que resulta relevante puntualizar.

[8] Como Estados Unidos, donde se combinan impugnaciones ante un órgano jurisdiccional de carácter local y, ulteriormente, ante un órgano político: la respectiva Cámara del Congreso, con motivo de las elecciones de sus miembros, así como el correspondiente colegio electoral, tratándose de las elecciones presidenciales (Orozco Henríquez 1993b: 25-33, 2001: 47-50).

[9] Como ocurre en Alemania, donde las resoluciones del *Bundestag* sobre las impugnaciones a la elección de sus miembros, a su vez, pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional Federal (Nohlen, 2001: 61-75; Orozco Henríquez, 2001: 50-51)

[10] Si bien hay quien considera que la larga tradición latinoamericana de establecer jurisdicciones especializadas al margen del Poder Judicial para decidir cierto tipo de casos (laborales, agrarios, administrativos, militares y los propios electorales), sin que se encuentren sujetas las resoluciones correspondientes a un control judicial, ha propiciado el debilitamiento del propio Poder Judicial en la región (Rosenn, 1988: 1258 y 1267-1269). Una alternativa que pretende rescatar las ventajas y superar las desventajas de los diversos sistemas es la incorporación de una jurisdicción electoral especializada al respectivo Poder Judicial (como en Argentina y Brasil, así como, más recientemente, México, Paraguay y Venezuela); piénsese, por ejemplo, en la fórmula mexicana prevista según reforma de 1996, a través de la cual se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, propiciando la unidad de la jurisdicción en dicho poder y puntualizando la independencia y otras garantías judiciales de los miembros del Tribunal Electoral, pero salvaguardando la autonomía funcional de este último, tanto administrativa como jurisdiccional, al otorgarle efectos definitivos o inatacables a sus resoluciones, con lo cual se atiende a la especificidad que reclaman las cuestiones electorales sin exponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al eventual desgaste que implica ocuparse recurrentemente de este tipo de controversias con intereses político-partidistas encontrados.

1.3. Evolución del contencioso electoral en América Latina

Dos son las principales fuentes históricas del contencioso electoral —predominantemente político— hispanoamericano que rigió durante el siglo XIX y, según el país de que se trate, gran parte del siglo XX: la Constitución Federal de Estados Unidos de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812, en el entendido de que a través de esta última se recogió la influencia de las constituciones francesas —particularmente las de 1793 y 1795—, en tanto que todas ellas conferían a las respectivas cámaras del congreso, asambleas políticas, juntas o colegios electorales la atribución de juzgar la elegibilidad de sus miembros y la regularidad de la elección correspondiente, generalmente indirecta en segundo o tercer grado.[11]

Consecuentemente, la historia del contencioso electoral latinoamericano registra en los ordenamientos constitucionales del siglo pasado y en varios más de la presente centuria —con la salvedad, quizá, de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las leyes constitucionales de 1836 en México, donde se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores lo eran por el referido Supremo Poder Conservador (González Salas, 1993: 235-236; Orozco Henríquez, 1992: 115-126) y de la Constitución de Colombia de 1886 (la cual preveía la existencia de jueces de escrutinio encargados de decidir, con el carácter de jueces de derecho, la validez o nulidad de las actas, de las elecciones o de determinados votos)—,[12] el sistema contencioso político, al reservar a las cámaras legislativas, a los presuntos legisladores o a una parte de los

[11] Por lo que se refiere a la Constitución de Estados Unidos de 1787, la sección 5ª de su artículo I —la cual establece que "Cada Cámara del Congreso será juez de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros"— fue frecuentemente recogida en los ordenamientos constitucionales de la región. De manera similar, los artículos 69, 70, 84 y 85 de la Constitución de Cádiz de 1812 aludían a la competencia de las juntas electorales de partido y de provincia para "certificar las actas" de su miembros. En cuanto a Francia, la institución de la "verificación de poderes" a cargo de la asamblea política provenía desde los Estados Generales de 1789, si bien ésta fue rechazada por el Consulado y el Imperio, habiendo sido restablecida en 1814-1815 como signo de la independencia de la Asamblea Nacional, adquiriendo valor constitucional bajo la Tercera República.

[12] Véase artículo 180 de la Constitución de la República de Colombia de 1886, si bien la sección 4ª del artículo 103 del mismo ordenamiento preveía como facultad de cada cámara examinar si las credenciales que presentara cada miembro al tomar posesión del puesto se ajustaban a lo prescrito en la ley, como puede consultarse en *Constituciones de Colombia,* 4a. ed., t. IV, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1986, pp. 230 y 249.

mismos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de determinada elección. El referido contencioso político coexistió casi siempre con una variedad de recursos administrativos susceptibles de ser interpuestos ante los órganos encargados de la administración del proceso electoral, así como, en ocasiones, con diversos medios de impugnación ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.

En realidad, la tendencia predominante del contencioso electoral político en Europa y América durante el siglo pasado no se vio interrumpida sino con el *Election Petition Act* de 1868 en Inglaterra, modificado en 1879, que estableció un contencioso electoral jurisdiccional, en tanto que el juicio de las elecciones impugnadas se transfirió a dos jueces de la *King's (Queen's) Bench Division de la High Court of Justice,* previendo que la decisión concorde de tales jueces sería asumida por la Cámara de los Comunes (para salvaguardar su soberanía), en el entendido de que ésta es la única que puede ordenar que se proceda a realizar una nueva elección cuando la anterior ha sido anulada.[13]

Al respecto y ya en el siglo XX, es importante señalar también la Ley Electoral de 1907 de España, la cual creó el Tribunal de Actas protestadas, dentro del Poder Judicial, acorde con la tendencia incipiente en la doctrina y el derecho comparado de conferirle a un órgano jurisdiccional la tarea que se analiza. Por su parte, la Constitución de Grecia de 1911 también le asignó tal responsabilidad a un órgano jurisdiccional. Así llegamos a la Constitución alemana de Weimar de 1919, cuyo artículo 31 preveía que los poderes de los miembros del *Reichstag* serían examinados por una Corte de Calificación Electoral constituida por cinco miembros, de los cuales tres eran elegidos por el *Reichstag* y dos designados por el presidente del *Reich*, entre los miembros del Tribunal Administrativo, a propuesta de su presidente (Nohlen, 1992a: 15-25; 2001: 67-68).

[13] Cabe advertir que, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron en la primera mitad del siglo XV en Inglaterra, la cancillería se consideró competente sobre el particular (en tanto antecedente de los tribunales de *equity* surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del *common law* y que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del rey, bajo Enrique IV de la dinastía de Lancaster), por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios. Sin embargo, en 1604 el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral (a pesar de la protesta del rey en el sentido de que tales jueces tenían el derecho de decidirlo) reclamando que los miembros del Parlamento eran los jueces de sus propias elecciones, lo cual rigió hasta el citado decreto legislativo de 1868 (Orozco Henríquez, 2001: 47 y 51).

Esta nueva forma de contencioso electoral fue seguida por varias de las constituciones de la primera posguerra, como ocurrió con la Corte de Constitucionalidad de Austria de 1920, a la cual no sólo se le confirió competencia en esta materia sino —como se sabe, bajo la inspiración de Kelsen— también para controlar la constitucionalidad de todas las leyes y actos subordinados a la norma fundamental. Resulta relevante aludir asimismo a la Constitución checoslovaca de 1920 y a la griega de 1927, que establecieron tribunales electorales especializados para decidir sobre las elecciones protestadas, en tanto que el de la primera también calificaba las elecciones o verificaba los poderes de los legisladores; por su parte, la Constitución polaca de 1921 previó un régimen mixto, toda vez que la Dieta examinaba la validez de las elecciones sin protesta y el Tribunal Supremo decidía sobre las elecciones protestadas (Gros Espiell, 1990: 28-31).

La nueva tendencia europea de extraer de las asambleas políticas la facultad de decidir sobre los reclamos electorales y establecer un contencioso electoral jurisdiccional repercutió en América Latina, donde combinándose con la propia experiencia y diversas innovaciones dio lugar en varios países a la paulatina creación de órganos electorales especializados (generalmente de carácter constitucional) con funciones jurisdiccionales y administrativas en la materia —los llamados tribunales (cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos) electorales—, ya sea que tengan una naturaleza autónoma respecto de los poderes públicos o constituyan una rama especializada dentro del Poder Judicial, mismos que se encuentran presentes en todos y cada uno de los países analizados (en el caso de Argentina, previsto sólo legalmente), y representan una de las peculiaridades del contencioso electoral en la región.

En efecto, después del referido antecedente jurisdiccional electoral colombiano previsto en su Constitución de 1886, hacia 1924 en la República Oriental del Uruguay se crea en el plano legislativo la Corte Electoral (junto con la organización del Registro Cívico Nacional), 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 (entre 1924 y 1942, el legislador optó por diversas alternativas para la integración de la referida Corte Electoral: nom-

bramiento de sus miembros en la misma ley; integración sólo con miembros neutrales; integración sólo con miembros partidarios; integración mixta con mayoría de miembros partidarios e integración mixta con mayoría de miembros neutrales). 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 (Gros Espiell, 1990: 33 y 61-90; Urruty, 1992: 31-41).

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el cual se instauró en la Constitución de 1925, siendo el primero de la región en estar previsto en este nivel y 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 interpusieren respecto de ellas, manteniendo básicamente las mismas atribuciones, junto con la de calificación de los plebiscitos, en la Constitución de 1980 (García Rodríguez, 1993: 729-731).

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, la cual organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), que si bien la Constitución de 1937 lo suprimió, tal organización fue restablecida con la Constitución de 1946 y ratificada por la Constitución de 1988 (Da Silva, 1993: 69-70; Jardim, 1993: 761-787).

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 (Fiallos Oyanguren, 1993: 35-48).

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 por ésta como un cuarto poder, dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral (Villegas Antillón, 1992: 43-51).

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente en el ámbito constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de 1980) de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza jurídica ha sido jurisdiccional o administrativa, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral en materia de contencioso electoral.[14] Tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal electoral dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999.

1.4. Regulación vigente

Las disposiciones de los ordenamientos constitucionales o legales que regulan el contencioso electoral en los países analizados se especifican en el cuadro XLIV.1. Todos y cada uno de esos ordenamientos constitucionales establecen, cuando menos, el órgano (ya sea de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política) encargado de decidir, en última instancia, la validez de las elecciones presidenciales y legislativas (Gallegos, 1990: 3-35; Valadés, 1993: 251-273; Villanueva, 1994: 208).

Salvo el caso de Argentina, los demás países prevén en sus respectivas constituciones la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, o bien, de la resolución jurisdiccional o, en su caso, emanada de un órgano político, de los conflictos electorales, en el entendido de que algunos países contemplan órganos distintos para una y otra tarea, en tanto que

[14] En términos muy generales, se puede apreciar una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, la creación legislativa de un órgano administrativo o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose las más de las veces en un órgano primordialmente jurisdiccional (pero conservando muchos de esos organismos atribuciones materialmente administrativas), si bien es claro que lo anterior hay que tomarlo con reservas pues cada país ha tenido su propio desarrollo histórico.

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país*

País	*Ordenamiento*	*Promulgación*	*Edición consultada*
Argentina	Constitución de la Nación Argentina	1994	2002
	Código Electoral Nacional	1983	2004
	Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley 23.298)	1985	2002
	Ley de financiamiento de los partidos políticos (Ley 25.600)	2002	2002
	Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación	1996	2004
	Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación	2002	2003
Bolivia	Constitución Política del Estado	1995	2004
	Código Electoral, Ley 1984	1999	2004
	Ley de Partidos Políticos, Ley 1983	1999	2004
	Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas	2004	2004
Brasil	Constitución de la República Federativa de Brasil	1988	2003
	Ley 4.737 del 15 de julio de 1965 (Código Electoral)	1965	2002
Colombia	Constitución Política de Colombia	1991	2004
	Decreto 2241 de julio 15 de 1986 (Código Electoral)	1986	2003
	Código Contencioso Administrativo	1984	2003
	Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones	1994	2003

Costa Rica	Constitución Política de la República de Costa Rica	1949	2004
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones del Registro Civil (Ley 3504)	1965	2003
	Código Electoral (Ley 1536)	1952	2004
Chile	Constitución Política de la República de Chile	1980	2003
	Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Ley 18.700)	1988	2004
	Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones (Ley 18.460)	1985	2004
	Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley 18.556)	1986	2004
	Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (Ley 18.603)	1987	2004
	Ley de los Tribunales Electorales Regionales (Ley18.593)	1986	2004
	Ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (Ley 19.884)	2003	2004
Ecuador	Constitución Política de la República de Ecuador	1998	2004
	Ley de Elecciones (Ley 59. Incluye interpretaciones del Tribunal de Garantías Constitucionales)	1986	2004
	Reglamento General a la Ley de Elecciones	2000	2004
	Ley de Partidos Políticos	2000	2004
	Reglamento de la Ley de Partidos Políticos	1978	2004
	Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral	2000	2004

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país (continuación)*

País	*Ordenamiento*	*Promulgación*	*Edición consultada*
	Reglamento a la Ley Orgánica del Control de Gasto y de la Propaganda Electoral	2000	2004
El Salvador	Constitución de la República de El Salvador	1983	2004
	Código Electoral (Decreto No. 417)	1992	2004
	Reglamento para la Observación Internacional de los Procesos Electorales en El Salvador	2003	2003
Guatemala	Constitución Política de la República de Guatemala	1985	2004
	Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto1-85)	1985	2003
	Reglamento a la Ley Electoral (Acuerdo 181-87)	1987	2004
	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto 1-86)	1986	2003
Honduras	Constitución de la República. (Incluye interpretaciones del Congreso Nacional)	1982	2004
	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2004)	2004	2004
México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1917	2004
	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	1990	2004
	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	1996	2004

	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	1995	2005
	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1997	2004
	Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		2005
Nicaragua	Constitución Política de la República de Nicaragua (Ley 192)	1986	2004
	Ley Electoral (Ley 192)	2000	2004
Panamá	Constitución Política de la República de Panamá	1972	2002
	Código Electoral (Ley 11)	1983	2003
	Decreto 31 del 18 de abril de 1994, por el cual se aprueban las normas para la observación internacional	1994	1994
Paraguay	Constitución Nacional de la República de Paraguay	1992	2004
	Código Electoral de Paraguay (Ley 834/96)	1996	2004
	Ley 635 del 22 de agosto de 1995 que reglamenta la justicia electoral y las modificaciones a la anterior ley que se efectuaron con la Ley 744/95	1995	2004
Perú	Constitución Política del Perú	1993	2004
	Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859)	1997	2004
	Ley 26304	1994	1995
	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. (Ley 26486)	1995	2002

CUADRO XLIV.1. *Regulación del contencioso electoral por país (continuación)*

País	*Ordenamiento*	*Promulgación*	*Edición consultada*
	Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley 26487)	1995	2003
	Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (Ley 26497)	1995	2004
	Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864)	1997	2004
	Ley 26533	1995	1995
	Ley de Partidos Políticos (Ley 28094)	2003	2004
	Reglamento a la Ley de Partidos Políticos	2004	2004
República Dominicana	Constitución Política de la República Dominicana	1994	2004
	Ley Electoral de la República Dominicana (Ley 275-97)	1997	2004
	Diversos Reglamentos de la Junta Central Electoral		2004
Uruguay	Constitución de la República Oriental del Uruguay	1967	2004
	Ley de Elecciones (Ley 7.812)	1925	2003
	Ley Complementaria de la de Elecciones (Ley 7.912)	1925	2003
	Decreto-ley 10.254 (que modifica artículos de la Ley 7.812 en lo referente a la recepción de votos, reforzándose unos recursos)	1942	2003
	Ley 13.041 (Registro Cívico Nacional)	1962	2003
	Ley 13.882 (normas sobre el Registro Cívico Nacional y se reglamenta la obligatoriedad del voto)	1970	2003

	Reglamentación sobre Depuración del Registro Cívico Nacional	1970	2003
	Decreto Ley 14.331 (oficinas electorales departamentales)	1974	2003
	Ley 14.725 (modifica la composición de las juntas departamentales electorales)	1977	2003
	Ley 15.739 (Ley de enseñanza)	1985	2004
	Ley 16.019 (normas sobre publicidad política para elecciones, plebiscitos y referéndum)	1989	2003
	Ley 16.021 (nacionalidad uruguaya)	1989	2003
	Ley 17.045 (normas referidas a la publicidad electoral de los partidos políticos)		
	Ley 17.063 (normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos)	1998	2004
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999	2004
	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1997	2004
	Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado	1989	2004
	Ley Orgánica del Poder Electoral (Ley 37573)	2002	2003
	Estatuto Electoral del Poder Público	2000	2004
	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones	1964	2004
	Ley Orgánica del Régimen Municipal	1989	2004
	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia	2004	2004

otros le asignan ambas a un mismo órgano;[15] asimismo, cabe advertir que, en ocasiones, se contempla constitucionalmente la existencia de órganos electorales, pero no se regula su integración y ni siquiera su denominación (por ejemplo, Bolivia y Venezuela).

En la mayoría de los países se ha optado por establecer en las constituciones sólo principios genéricos sobre el contencioso electoral —siendo algunos algo más explícitos, al incluir la forma de designación de los integrantes del órgano electoral cúspide, ya sea administrativo o jurisdiccional— y dejar a la legislación secundaria, entre otras cuestiones, la regulación de los aspectos técnicos específicos. Lo anterior obedece a que el procedimiento para reformar la legislación secundaria es más flexible, si bien hay casos (como los de Argentina, Guatemala, Nicaragua y Uruguay) en los que la Constitución exige una mayoría calificada para reformar la legislación electoral.

Es necesario señalar que, con frecuencia, la regulación de los medios de impugnación electoral en los países que nos ocupan adolece de vaguedad, en cuanto que son insuficientes e imprecisas las disposiciones respectivas, en tanto que en algunos se advierte cierta sobrerreglamentación de la materia, en ocasiones, compleja y farragosa, todo lo cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso para el especialista.

Asimismo, muchas veces la regulación del contencioso electoral se encuentra dispersa en varios ordenamientos; por ejemplo, los países que tienen, por separado, leyes electorales y de partidos políticos (Argentina y Chile) o leyes electorales sustantivas y procesales (como en México); igualmente, los casos en que existe la posibilidad de que las resoluciones de los órganos electorales sean revisadas por órganos políticos hay que acudir a las leyes del Congreso o a los reglamentos de las cámaras (Argentina), en tanto que los que admiten la ulterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o la Corte Suprema de Justicia, o bien, ulteriormente, la Corte Constitucional (por ejemplo Colombia, Honduras y Guatemala, respectivamente), la misma se encuentra regulada en los códigos o leyes procesales relativos; del mismo modo, en ocasiones la propia ley electoral remite a estos últimos para la regulación de ciertos aspectos (como en los casos de Bolivia, Guatemala y Paraguay); adicionalmente, hay que tomar en cuenta las leyes orgánicas del Tribunal Electoral correspondiente (Costa

[15] Al respecto, véase la integración y forma de designación de los principales órganos electorales latinoamericanos en el cuadro XLIV.3.

Rica y Chile) o del respectivo Poder Judicial junto con el reglamento interno del tribunal electoral específico (México).

En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos analizados. Ello obedece a que, con frecuencia, su contenido es resultado de negociaciones entre las diversas fuerzas políticas sin la participación de juristas (las cuales, además, tienden a privilegiar otros temas, como sistema electoral, sistema de partidos o integración de órganos electorales, en detrimento de los aspectos contenciosos) y la renuencia de éstas a que, por supuestos pruritos técnicos, se pretenda modificar alguna cuestión previamente pactada. Aun cuando tal suspicacia es comprensible, se estima que debe reflexionarse seriamente en las consecuencias que se derivan de tales deficiencias técnicas, máxime cuando de ahí pueden generarse problemas de acceso a la justicia y de seguridad jurídica (aun cuando una conformación y funcionamiento adecuados del respectivo tribunal permitirán que éste supere tales cuestiones). Incluso, la eventual ausencia de reglas claras, congruentes y sencillas para la solución de conflictos electorales puede generar impugnaciones o cuestionamientos políticos que pretendan canalizar aquéllos al margen de las vías institucionales.

En todo caso, cabría impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados del contencioso electoral en la región para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

2. Los sistemas contenciosos electorales contemporáneos

Como se mencionó, en los países latinoamericanos es posible distinguir entre el contencioso electoral administrativo, el contencioso electoral jurisdiccional y el contencioso electoral mixto (caracterizado este último por la interposición sucesiva de impugnaciones ante un órgano administrativo o uno jurisdiccional o uno político), tal como puede apreciarse en el cuadro XLIV.2.

2.1. Contencioso electoral administrativo

Varios países de la región cuentan con un contencioso electoral administrativo, caracterizado por recursos administrativos que se sustancian ante

CUADRO XLIV.2. *Sistemas contenciosos electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones)*

País	*Actos elect. impugnables*	*Órgano*						*Sistema contencioso electoral*			
		Administ. electoral autónomo	*Jurisdiccional*					*Político*	*Administrativo*	*Jurisdiccional*	*Mixto*
			Electoral autónomo	*Ordinario*		*Contencioso administ. ordinario*	*Tribunal constitucional*				
				Electoral dentro del Poder Judicial	*Órgano judicial supremo*						
Argentina	Todos, salvo los casos siguientes	X		X	CSJ[a]					X[b]	A-J[b]
	Resultados de elecciones legislativas presidenciales	X						C D; S; AL[c]			A-P
Bolivia	Todos		X				X			X	
Brasil	Todos	X		X	STF[a]					X[b]	A-J
Chile	Todos	X	X							X	
Colombia	Todos	X				X				X	A-J

Costa Rica	Todos		X							X	
Ecuador	Todos		X							X	
El Salvador	Todos		X		CSJ(SC)[a]					X	
Guatemala	Todos		X		CSJ[a]		X			X	
Honduras	Todos		X		CSJ[a]					X	
México	Todos, salvo el caso siguiente	X		X						X	A-J
	Resultados de elecciones presidenciales			X						X	
Nicaragua	Todos	X				X			X		
Panamá	Todos		X		CSJ[a]					X	
Paraguay	Todos			X	CSJ(SC)[a]					X	

CSJ: Corte Suprema de Justicia; SC: Sala Constitucional; STF: Supremo Tribunal Federal; CD: Cámara de Diputados; S: Senado; AL: Asamblea Legislativa (Reunión de ambas Cámaras); CN: Congreso Nacional; A-J: Administrativo y jurisdiccional; A-P: Administrativo y político.

[a] Sólo cabe impugnación por cuestiones de constitucionalidad.

[b] Algunas impugnaciones electorales se hacen exclusivamente ante un órgano jurisdiccional (esto es, los respectivos juzgados o tribunales electorales); sin embargo, otras tienen un carácter mixto, pues primero se interponen ante un órgano administrativo (las juntas electorales) y después ante uno jurisdiccional (los correspondientes tribunales electorales).

[c] La Cámara de Diputados y el Senado juzgan las elecciones de sus respectivos miembros, en tanto que la Asamblea Legislativa hace el cómputo general y la proclamación de Presidente de la República electo.

CUADRO XLIV.2. *Sistemas contenciosos electorales en América Latina (según la naturaleza del órgano que resuelve las impugnaciones) (conclusión)*

País	*Actos elect. impugnables*	*Órgano*						*Sistema contencioso electoral*			
		Administ. electoral autónomo	*Jurisdiccional*					*Político*	*Administrativos*	*Jurisdiccional*	*Mixto*
			Electoral autónomo	*Ordinario*		*Contencioso administ. ordinario*	*Tribunal constitucional*				
				Electoral dentro del Poder Judicial	*Órgano judicial supremo*						
Perú	Todos	X	X								A-J
República Dominicana	Todos	X[d]	X[d]								A-J
Uruguay	Todos		X							X	
Venezuela	Todos	X		X							A-J

A-J: Administrativo y jurisdiccional.

[d] El organismo electoral autónomo es la Junta Central Electoral, la cual se divide en una Cámara Administrativa y una Cámara Contenciosa Electoral.

los propios órganos electorales (o su superior jerárquico) encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, cuando tales órganos tienen naturaleza estrictamente administrativa (excluyéndose, por tanto, los casos en que tales funciones se encomiendan a órganos que tienen propiamente un carácter jurisdiccional, ya sea que las ejerzan directamente o a través de alguna de sus áreas o dependencias, como ocurre en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), pudiéndose distinguir entre aquel sistema que cuenta exclusivmente con un contencioso electoral administrativo de los que lo combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o político dando lugar estos últimos a un contencioso mixto.

El sistema que contempla en forma exclusiva un contencioso electoral administrativo es el del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, al cual se le confieren atribuciones para conocer y decidir en última instancia sobre todas las controversias que se produzcan a causa de las elecciones —incluyendo las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos o juntas electorales subordinados o dependientes de aquél—, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los respectivos electos.

Cabe advertir que, aun cuando al citado Consejo Supremo Electoral de Nicaragua se le atribuyen funciones materialmente tanto administrativas como jurisdiccionales e, incluso, reglamentarias (además de que sus miembros son designados de manera similar a los del máximo órgano del Poder Judicial del respectivo país y se les otorgan garantías equivalentes a las judiciales, como se analizará en el siguiente apartado), en el presente trabajo se le considera como órgano propiamente administrativo, atendiendo al criterio formal de su denominación y al estatus que guarda en su correspondiente orden jurídico.

En general, los diversos órganos electorales de carácter administrativo (como el de Nicaragua y aquellos otros que coexisten con órganos jurisdiccionales electorales) están estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (denominándoseles con frecuencia consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales o distritales), hasta llegar a la mesa directiva de casilla o junta receptora del voto, lugar específico donde el ciudadano sufraga.

Así es como los recursos administrativos pueden ser interpuestos ante el propio órgano electoral del que emanó el acto impugnado (los respectivos consejos o juntas, así como otros órganos ejecutivos como direcciones o registros electorales), o bien, ante el superior jerárquico, hasta llegar al órgano cúspide de carácter administrativo (como es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, sin que las resoluciones de este último sean susceptibles de ulterior impugnación ante otro órgano).

Finalmente, es conveniente subrayar que existen otros países que también prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, esto es, no subordinados sino independientes de los órganos jurisdiccionales o, en su caso, políticos, ante los cuales cabe impugnar las resoluciones de aquéllos, lo que les convierte en sistemas contenciosos electorales mixtos (los cuales se analizarán más adelante), como ocurre, por ejemplo, con las juntas electorales de Argentina y Brasil, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, el Servicio Electoral de Chile, el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, así como el Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

2.2. Contencioso electoral jurisdiccional

Por contencioso electoral jurisdiccional se entiende, en términos generales, aquellas controversias jurídicas que surgen respecto a ciertos actos o resoluciones electorales y que son planteadas entre dos partes contrapuestas ante un juez o tribunal que, con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial.[16]

Como se señaló, cada vez es más acentuada la tendencia a establecer medios de impugnación jurisdiccionales en los diversos regímenes electorales, pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria (esto es, ante los jueces ordinarios, como en Canadá y Gran Bretaña); una rama especializada en materia electoral perteneciente al Poder Judicial (como en Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela); una jurisdicción especializada en materia electoral autónoma (los llamados tri-

[16] De acuerdo con Alcalá Zamora, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que deben someterse al conocimiento de un juez o tribunal que, como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial (citado por Fix-Zamudio, 1992: 26).

bunales o cortes electorales, predominantes en América Latina); una jurisdicción contenciosa administrativa (como en Colombia); una jurisdicción constitucional (los tribunales o cortes constitucionales, como ocurre en Austria),[17] o bien, ante alguna combinación de jurisdicciones (por ejemplo, hay casos en que ciertas impugnaciones se interponen ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, posteriormente, las resoluciones de estos órganos se impugnan ante la jurisdicción constitucional, como ocurre con el Tribunal Constitucional en España o el Consejo Constitucional en Francia,[18] presentándose también en América Latina —como se explicará más adelante— diversos sistemas de jurisdicción mixta en materia electoral.

Por lo que se refiere concretamente al contencioso electoral jurisdiccional de los países en estudio, cabe distinguir los medios de impugnación que se interponen ante una jurisdicción electoral autónoma, o bien, ante una jurisdicción electoral dentro del Poder Judicial, en el entendido de que en ambos casos se puede presentar alguna combinación de jurisdicciones, en tanto que puede interponerse un recurso ulterior ante el propio Poder Judicial (concretamente, el órgano judicial supremo) o el correspondiente tribunal o corte constitucional; cabe advertir que cuando la combinación de impugnaciones sucesivas se presenta entre un órgano administrativo y después uno jurisdiccional (como ocurre respecto de ciertas materias, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), estrictamente se trata de un contencioso electoral *mixto,* cuyos supuestos son objeto de estudio más adelante.

Entre los países que cuentan con una jurisdicción especializada en materia electoral, es conveniente diferenciar aquellos tribunales, cortes o juntas electorales de carácter autónomo cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (como ocurre en Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Uruguay), de aquellos otros en que las resoluciones de los tribunales electorales, ya sean autónomos o pertenecientes al Poder Judicial, pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional de carácter constitucional,

[17] A la Corte de Justicia Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*) le corresponde juzgar sobre la impugnación de las elecciones de presidente de la Federación; de los cuerpos de representación (Consejo Nacional y las Dietas de cada *Länd*); de los órganos constituyentes y representativos de profesionales que determine la ley; de los gobiernos de cada *Länd* y de los órganos comunales ejecutivos, así como de los recursos contra las inhabilitaciones decretadas por los superiores jerárquicos en los casos señalados, siempre y cuando así lo disponga la ley (Orozco Henríquez, 1993a: 812-813, 2001: 46-47 y 50-51).

[18] Véase Aragón Reyes (1988: 112-124); Fernández Segado (1993: 59-78); Orozco Henríquez (1993a: 803-819, 2001: 50-51); De la Peza (1993: 19-23); Patiño Camarena (1993: 51-74).

ya sea ante el órgano supremo del Poder Judicial (como se presenta en El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), ante el respectivo tribunal constitucional (como es el caso de Bolivia), o bien, primero ante el órgano judicial supremo y después ante la Corte de Constitucionalidad (como ocurre en Guatemala).

a) Tribunales electorales autónomos cuyas resoluciones no son susceptibles de ulterior impugnación. En esta situación se encuentran el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, la Junta Central Electoral de la República Dominicana y la Corte Electoral de Uruguay, los cuales tienen competencia para conocer y resolver en última instancia las impugnaciones interpuestas contra las resoluciones de los órganos electorales subordinados —incluyendo, en su caso, las que reclamen la nulidad de una elección—, así como para practicar el escrutinio definitivo, entre otras, de las elecciones presidenciales (en lo que se refiere a Costa Rica y Ecuador, también para vicepresidente) y legislativas.

Como se mencionó, contra las resoluciones de los referidos tribunales electorales no cabe recurso alguno (al respecto, cabe señalar que en Costa Rica el art. 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato, sin embargo, debe advertirse que estrictamente el prevaricato no es un recurso sino una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, además de que la posibilidad de ejercer dicha acción penal existe sin necesidad de que expresamente se prevea la referida salvedad, en el entendido de que los eventuales efectos de ésta no afectan el sentido de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica).

Cabe advertir que, por lo que se refiere a Ecuador, las resoluciones del correspondiente Tribunal Supremo Electoral causan, por lo general, ejecutoria y ya no pueden ser revisadas a través de recurso judicial o constitucional alguno, máxime que las reformas constitucionales publicadas el 16 de enero de 1996, al crear un Tribunal de lo Constitucional que sustituye al Tribunal de Garantías Constitucionales, no prevén entre sus atribuciones conocer de algún medio de impugnación contra las resoluciones de aquél.[19]

[19] Por tanto, quizá podrían considerarse implícitamente derogadas las dos excepciones que preveía la ley electoral en cuanto a la inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (cuando éste se abstenía de expedir la convocatoria a elecciones o negaba la inscripción de una proclamación de candidato), las cuales podían recurrirse ante el Tribunal de Garantías Constitucionales que desapareció con motivo de la reforma indicada.

Entre los órganos electorales subordinados a los citados tribunales electorales se encuentran las correspondientes juntas electorales —que en Costa Rica se subdividen en provinciales o cantonales—, y las juntas o comisiones receptoras de votos; a las anteriores cabe agregar, por su importancia, al director del Registro Civil en Costa Rica, así como a la Oficina Electoral Nacional de Uruguay, de la cual depende el Registro Cívico Nacional, los cuales también conocen de impugnaciones electorales. Es pertinente mencionar que, con motivo de la reforma de 2002, se puntualizó que la Junta Central Electoral de la República Dominicana es la máxima autoridad en materia electoral, cuyo pleno se integra con nueve miembros, incluyendo al presidente, en tanto que tres de aquéllos conforman la Cámara Administrativa y los otros cinco la Cámara Contenciosa Electoral, dependiendo de aquélla las diversas juntas electorales, una en el Distrito Nacional y otra en cada uno de los municipios.

b) Tribunales electorales contra cuyas resoluciones procede una revisión de carácter constitucional. En esta sección se incluye a los sistemas que contemplan la posibilidad de que contra las resoluciones del respectivo tribunal electoral, ya sea autónomo o perteneciente al respectivo Poder Judicial, se interponga alguna impugnación, exclusivamente, por cuestiones constitucionales; esto es, si bien las decisiones de tales tribunales electorales son irrevisables por la vía ordinaria (en lo que se refiere a su legalidad), en algunos países las mismas son objeto de control por parte de la justicia constitucional.

En este sentido, es posible distinguir dependiendo de si la impugnación constitucional es competencia de la Corte Suprema de Justicia (como ocurre con el Tribunal Supremo Electoral de Honduras y el Tribunal Electoral de Panamá, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante el pleno del mencionado órgano judicial supremo, respectivamente, a través del llamado recurso de amparo o del recurso de inconstitucionalidad, así como del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la correspondiente Corte Suprema de Justicia mediante el recurso de amparo), o bien, si la impugnación es competencia del respectivo tribunal o corte constitucional (en esta hipótesis se encuentra el caso de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, cuyas resoluciones son irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio, salvo aquellas que infrinjan preceptos constitucionales que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitu-

cional;[20] por su parte, contra las resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala cabe el recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, en el entendido de que la resolución que recaiga en este último puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad (García Laguardia, 1992: 5-17).

Mientras que todos los tribunales electorales mencionados tienen naturaleza autónoma, cabe incluir también en este apartado al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, el cual forma parte del Poder Judicial, en contra de cuyas resoluciones sólo cabe, por razones constitucionales, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, misma que la resuelve en forma sumarísima. Cabe señalar que la llamada justicia electoral en Paraguay se integra también con los tribunales electorales, los juzgados electorales, la Dirección del Registro Electoral y los organismos electorales auxiliares, por lo que tales órganos ejercen atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, en cuya cúspide se encuentra el citado Tribunal Superior de Justicia Electoral.

2.3. Contencioso electoral mixto

El contencioso electoral mixto se caracteriza por combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos. En los países de la región es posible distinguir entre los sistemas que combinan un contencioso electoral administrativo con uno jurisdiccional (como en Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), de aquellos otros que lo hacen entre un contencioso electoral administrativo con alguno político (como ocurre, parcialmente, en Argentina).

a) Administrativo y jurisdiccional. Existen sistemas que, a diferencia de la mayoría de los órganos electorales autónomos de América Latina —los cuales ejercen funciones tanto administrativas como jurisdiccionales e, incluso, reglamentarias—, prevén una dualidad de órganos especializados, autónomos entre sí, a uno de los cuales se le encomienda propiamente lo administrativo, esto es, la organización, dirección y vigilancia de los procedimientos electorales, y al otro la resolución de las impugnaciones juris-

[20] Por reforma constitucional de 1994 a los artículos 118 y 120, la competencia que antes tenía la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, se trasladó al Tribunal Constitucional de Bolivia.

diccionales en contra de los actos de aquél. Al respecto, conviene diferenciar entre los sistemas que combinan la posibilidad de impugnar ante un órgano electoral administrativo autónomo y, posteriormente, ante un órgano electoral jurisdiccional, ya sea de naturaleza autónoma (como en Chile y Perú) o perteneciente al Poder Judicial (como ocurre en Brasil, México y Venezuela), de aquellos otros en que después de recurrir ante un órgano electoral administrativo autónomo se puede impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa (como es el caso de Colombia).

i) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante tribunal electoral autónomo. Como se indicó, cabe distinguir entre los países que cuentan con un órgano administrativo electoral de naturaleza autónoma, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante órganos jurisdiccionales electorales también de naturaleza autónoma (Chile y Perú), que se analizan en esta sección, de aquellos cuyos actos y decisiones se impugnan ante órganos jurisdiccionales electorales que pertenecen al Poder Judicial (Brasil, México y Venezuela), que se estudian en la próxima.

Entre los países que cuentan con un órgano administrativo electoral y otro jurisdiccional electoral, ambos de naturaleza autónoma, sería el caso de Chile, a través del Servicio Electoral —a cargo de un director— y el Tribunal Calificador de Elecciones, en el entendido de que contra las resoluciones de este último no cabe recurso alguno, siendo competente para resolver las reclamaciones electorales, así como para calificar los procesos electorales y proclamar a quienes resulten electos. Aun cuando, se insiste, las resoluciones del citado Tribunal Calificador de Elecciones no son susceptibles de ulterior recurso, cabe señalar que el artículo 8 constitucional (como una peculiaridad entre los países de la región) le confiere al respectivo Tribunal Constitucional la competencia para declarar inconstitucionales los movimientos, organizaciones o partidos políticos que por sus fines o la actividad de sus adherentes tiendan a propagar doctrinas que atenten contra la familia, o bien, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases.

De igual manera, las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones de Perú son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno, teniendo un carácter jurisdiccional autónomo, en tanto que también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y

Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa y gozan de autonomía funcional.

ii) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante tribunal electoral judicial. En los países latinoamericanos donde las impugnaciones procesales electorales respecto de actos de autoridades electorales administrativas autónomas se presentan ante una rama especializada en materia electoral dentro del Poder Judicial, es posible distinguir entre los casos en que las resoluciones del respectivo tribunal electoral son definitivas e inapelables (México y Venezuela), de aquellos otros en donde contra tales resoluciones cabe ulteriormente una impugnación de carácter constitucional ante el correspondiente órgano judicial supremo (como en Brasil).

En este sentido, aquí encuadran el Instituto Federal Electoral —cuyo Consejo General es el órgano superior de dirección y, al igual que otros órganos inferiores, según el caso, conocen del recurso administrativo de revisión— y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, toda vez que las resoluciones de la Sala Superior o las salas regionales de este último, recaídas en los recursos de apelación (interpuestos contra actos y decisiones de los órganos del citado Instituto previos a la jornada electoral), así como las resoluciones de dichas salas recaídas en los juicios de inconformidad o, en su caso, de la Sala Superior en los recursos de reconsideración, contra los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados y senadores, son definitivas e inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno.[21]

En efecto, como parte de la relevante reforma constitucional y legal de 1996 en México, se consolidó el sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional, al incorporarse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (en lugar del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987 y que fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral creado en 1990, de naturaleza autónoma), concebido

[21] En cuanto a las características del contencioso electoral mexicano y la evolución de su normativa, cabe destacar los siguientes trabajos: Arenas, Ávila, Orozco Henríquez y Silva Adaya (2003); Barquín Álvarez (1987 y 1994); Barreiro (1994); Becerra, Salazar y Woldenberg (1997); Comisión Mexicana de Derechos Humanos (1994); De la Peza y Gómez Lara (1993); Eisenstadt (1994, 1996 y 2004); Fix-Zamudio (1992); Franco González Salas (1991 y 1993); Galván Rivera (1989); García Ramírez (1992); González Oropeza (1992); González Roura, Nohlen y Zovatto (1997); Núñez Jiménez (1991); Ovalle Favela (1992); Patiño Camarena (1999); Terrazas (1995).

como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que todas las impugnaciones contra actos y resoluciones de las autoridades electorales (por razones de constitucionalidad o legalidad) relacionados con las elecciones presidenciales y de diputados y senadores son competencia de la Sala Superior o de las diversas salas regionales (una en cada ciudad cabecera de circunscripción electoral) del Tribunal Electoral, cuyas sentencias son definitivas e inatacables (salvo aquellas de las salas regionales que puedan impugnarse ante la Sala Superior), por lo que ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas, ni mucho menos modificarlas (si bien para salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional se prevé que corresponderá al Pleno de la Suprema Corte decidir, ante la eventual contradicción de criterios de interpretación sobre un precepto constitucional entre alguna de las salas del Tribunal Electoral y de la propia Suprema Corte, cuál de ellos debe prevalecer en el futuro); incluso, respecto de la calificación de la elección presidencial, se eliminó la injerencia del Congreso en el particular y se confirió a la Sala Superior del propio Tribunal Electoral la atribución de realizar el cómputo final, una vez resueltas, en su caso, las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. En general, el sistema de medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Asimismo, los actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela pueden ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, sin que se prevea medio de impugnación alguno contra las resoluciones de esta última. Cabe señalar que el Consejo Nacional Electoral de Venezuela es el órgano máximo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos y registros electorales, incluyendo el escrutinio total de los votos para presidente de la República y la proclamación como presidente del candidato elegido.

Por otra parte, el artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 establece que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los tribunales regionales electorales (uno en la capital de cada estado y en el Distrito Federal), los jue-

ces electorales y las juntas electorales, los cuales también —con excepción de estas últimas— forman parte del Poder Judicial. Las decisiones del Tribunal Superior Electoral de Brasil son irrecurribles, salvo que, en única o última instancia, contravengan la Constitución o las que, en única instancia, denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança* (mandamiento de seguridad), siendo procedente, en el primer caso, el recurso extraordinario, y en el segundo, el correspondiente recurso ordinario, ambos ante el Supremo Tribunal Federal (art. 102, fracciones II y III, así como 121, segundo párrafo, constitucionales).

Es importante distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en Brasil (de manera similar a lo que ocurre en Argentina, según se analiza con posterioridad) de los correspondientes jueces electorales, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose 60 días antes de la jornada electoral) y, si bien se conforman con un juez de derecho y de dos a cuatro ciudadanos de notoria idoneidad (designados por el presidente del respectivo tribunal regional electoral, con aprobación de este último), cabe advertir que atendiendo a la naturaleza de dichas juntas (entre cuyas funciones se encuentra la decisión, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como la proclamación de electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes), aun cuando formalmente se les ubica como parte de la justicia electoral del respectivo país, se les podría considerar como órganos electorales administrativos autónomos y, en tal sentido, las impugnaciones contra sus resoluciones sobre resultados electorales (ante el Tribunal Superior Electoral) dan lugar a un contencioso electoral mixto, administrativo-jurisdiccional, razón por la cual se le ubicó en esta sección.

iii) Órgano electoral administrativo autónomo y ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Consejo Nacional Electoral de Colombia, junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros órganos electorales subordinados, conforman la organización electoral, al primero de los cuales le corresponde elegir y remover al titular del segundo, además de resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios (quienes, previamente, conocen de las impugnaciones contra las resoluciones dictadas por las respectivas comisiones escrutadoras), así como efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; al respecto, se prevé acción popular ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado, en contra de los actos de las corporaciones electorales, con el objeto de que se anulen, rectifiquen, modifiquen o adicionen aquellas resoluciones por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente sean inelegibles, se hubiere dejado de computar un registro o se hubiere alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

b) Administrativo, jurisdiccional o político. Hay sistemas que contemplan la posibilidad de interponer impugnaciones ante el correspondiente órgano electoral administrativo autónomo y, ulteriormente, ante algún órgano político, dando lugar a un contencioso electoral mixto típico.

Así, por ejemplo, en Argentina, tratándose sólo de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales, como se explica con posterioridad, sólo pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral, que forma parte del Poder Judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran, de manera similar a lo que ocurre en Brasil, con funcionarios judiciales)[22] deciden sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración, además de la realización del escrutinio y, en caso de las elecciones legislativas, la proclamación de electos y el otorgamiento de los respectivos diplomas, es el caso que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político, dando lugar a un sistema contencioso electoral mixto: administrativo-político.

En efecto, conforme con la reforma constitucional de 1994 que estableció la elección directa de presidente y vicepresidente de la República Argentina, los artículos 75, numeral 21, del mismo ordenamiento y 120 del Código Electoral Nacional, prevén como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) hacer el escrutinio general y proclamar a quienes resulten electos como presidente o vicepresidente de

[22] En la Capital Federal, la Junta Nacional Electoral se integra con el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara de Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez electoral o, de no haber sido designado aún, el juez federal con competencia en lo electoral; en las capitales de provincia, con el presidente de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia (González Roura, 1986: 826-837). Por otra parte, cabe señalar que en Argentina también se le encomiendan diversas funciones administrativo-electorales al Ministerio del Interior a través de su Dirección Nacional Electoral, como se explicará más adelante.

la República, determinar si se debe realizar una segunda vuelta conforme con lo dispuesto en el artículo 96 constitucional o, incluso, declarar que es el caso de proceder a una nueva elección. Por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 64 constitucional, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser "juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez",[23] sin que exista recurso alguno contra sus decisiones,[24] si bien hay autorizados tratadistas que consideran que cabría un control judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia (véase Bidart Campos, 1986: 78-80 y 458-462; 1991: 47-64; Haro, 1988: 337-339).

Por su parte, la Cámara Nacional Electoral de Argentina es el órgano electoral cúspide, al cual se le encomiendan funciones tanto administrativas como jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales; es el tribunal superior en la materia electoral previsto legalmente desde 1962 y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder. Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional de 1983 prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos son designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas; estos jueces forman parte del Poder Judicial y son de carácter permanente. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal— y actúa como tribunal de alzada al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales (que no tengan que ver con los resultados electorales); sus decisiones en la materia judicial son finales —con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia— y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

Antes de concluir este apartado, cabe advertir que algunas constituciones (por ejemplo, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Venezuela), conservan como facultad de las cámaras o asambleas legisla-

[23] Los artículos 2º a 9º del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, así como 1º a 6º del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, establecen los procedimientos para la sustanciación y resolución de las impugnaciones contra la incorporación de los diputados y senadores electos.

[24] Véase Jaramillo (1992: 47-48); de acuerdo con este autor, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia le ha confirmado a las dos cámaras la competencia exclusiva sobre el particular, negando la posibilidad de revisión judicial de tales decisiones.

tivas correspondientes el calificar o examinar las credenciales de sus miembros o la proclamación de electo del presidente de la República, sin que se defina el alcance de dicha atribución respecto a los otros mecanismos previstos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales y a los cuales se ha hecho mención, pero de un análisis integral de la normativa electoral correspondiente pareciera que se reduce a un mero examen de carácter formal o administrativo para certificar la autenticidad de la credencial respectiva y, en su caso, hacer la proclamación a que haya lugar, sin que procediese la revocación o modificación de las resoluciones que les dan origen, razón por la cual no se les concibe como sistemas contenciosos electorales mixtos (en tanto que la intervención del órgano político sólo tiene carácter formal). Situación similar ocurre, por ejemplo, con la atribución que se le confiere en México a la Cámara de Diputados para "Expedir el bando solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

3. Garantías de los órganos encargados del contencioso electoral

Un aspecto fundamental en la administración de justicia electoral es la existencia de las llamadas *garantías judiciales* o *jurisdiccionales,* es decir, aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos electorales puedan actuar con autonomía e independencia 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; incluso, la independencia jurisdiccional no sólo implica resolver conforme a derecho, sin importar las presiones políticas que pretendan ejercerse en sentido opuesto, sino también que los demás órganos públicos y fuerzas políticas se abstengan de imponer sanciones o represalias a jueces honestos que decidan casos en su contra o de recompensar a aquellos que los resuelvan en forma favorable a sus intereses.

Entre las garantías judiciales o jurisdiccionales que con diversas modalidades se confieren a los órganos electorales y resultan relevantes en materia contencioso electoral, cabe señalar: el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del órgano electoral supremo (ya sea de naturaleza propiamente administrativa o jurisdiccional); el mecanismo de de-

signación de los miembros del órgano electoral supremo; los requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer; la estabilidad en el ejercicio de su encargo (que incluye la llamada carrera "jurisdiccional" electoral); el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera, y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral,[25] cuyas características principales se precisan en los cuadros XLIV.3 y XLIV.4 de este trabajo.

3.1. Consagración jurídica de su independencia o autonomía

Mientras que a los órganos jurisdiccionales electorales de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela se les ubica como parte del respectivo Poder Judicial (lo cual implica que sus miembros cuentan con las garantías inherentes al correspondiente organismo judicial), la inmensa mayoría de los ordenamientos constitucionales restantes les confieren una amplia autonomía a los órganos electorales e independencia a sus respectivos miembros en relación con los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Los casos más sobresalientes son los del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (este último junto con otros organismos electorales), los cuales son concebidos implícita o expresamente en la Constitución como un poder al lado de los tradicionales. Aun cuando los de los demás países no son definidos constitucionalmente de tal manera, es incuestionable su relevancia, debido a su amplísima autonomía constitucional, funcional (particularmente, en aquellos casos en que sus resoluciones tienen carácter definitivo y están al margen de cualquier posibilidad de revisión por algún otro órgano de gobierno, tal como ocurre en Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) e, incluso, presupuestal. Cabe advertir que, de acuerdo con la teoría y estructura, constitucional contemporánea, es posible la existencia de órganos creados constitucionalmente (piénsese, por ejemplo, en los tribunales o cortes constitucionales), que no integren alguno de los tres poderes clásicos; en efecto, los ordena-

[25] Como puede apreciarse, los anteriores criterios coinciden parcialmente con los señalados con agudeza por Juan Fernando Jaramillo para establecer el grado de autonomía de los diversos tribunales electorales (1992: 39), considerándose relevante aludir en este trabajo sólo a aquellos que resultan trascendentes para el contencioso electoral.

CUADRO XLIV.3. *Integración y forma de designación de los principales órganos electorales*

País	*Órgano*	*Regulación*		*Naturaleza jurídica*	*Carácter*		*Número de miembros*	*Estabilidad en el cargo*			*Designación*												*Partidos Políticos*		
											Legislativo					*Judicial*									
		Constitucional	*Legal*		*Permanente*	*Temporal*		*Inamovilidad*	*Duración en el cargo (años)*	*Posibilidad de reelección*	*Libremente*	*A propuesta de la Corte Suprema de Justicia*	*A propuesta del Ejecutivo*	*A propuesta de los partidos políticos*	*A propuesta de otros sectores*	*Órgano Judicial Supremo*	*Consejo de la Magistratura*	*Otro órgano*	*Consejo de Estado a propuesta de partidos políticos*	*Ejecutivo*	*Otros sectores*	*Electoral supremo*	*Propone miembros con voz y voto*	*Designa miembros sólo con voz*	*Designa miembros con voz y voto*
Argentina	Cámara Nacional Electoral		E	J	X		3	X					3-				X[a]								
	Jueces electorales[b]		V	J	X		1						S[a]				X								
	Juntas electorales		E	A		X	3											3							
Bolivia	Corte Nacional Electoral	V	E	J	X															1					X
	Cortes departamentales	V	E	J	X		5		4	X	4CN									1					X
	Juzgados electorales	V	E	J	X		5[c]		4	X	4[d]C N											X[d]			
	Notarios electorales y otros funcionarios que la ley respectiva instituya	V	E	A		X																X[d]			

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Politica. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Naciona. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

[a] La propuesta del Ejecutivo se integra de una terna vinculante para cada cargo formada por el Consejo de la Magistratura

[b] Mientras se establecen los jueces electorales, es competencia de los jueces federales.

[c] A excepción de las Cortes Departamentales de La Paz y Santa Cruz que se compondrán de 10 vocales que funcionarán en dos Salas y la Corte Departamental de Cochabamba que se compondrá de siete vocales.

[d] En el caso de las cortes departamentales electorales de La Paz y Santa Cruz, el Congreso designará nueve vocales y en el de Cochabamba seis vocales. Los juzgados electorales y notarios electorales son designados por las cortes departamentales.

País	Órgano	Regulación		Naturaleza jurídica	Carácter		Número de miembros	Estabilidad en el cargo			Designación														
											Legislativo					Judicial							Partidos Políticos		
		Constitucional	Legal		Permanente	Temporal		Inamovilidad	Duración en el cargo (años)	Posibilidad de reelección	Libremente	A propuesta de la Corte Suprema de Justicia	A propuesta del Ejecutivo	A propuesta de los partidos políticos	A propuesta de otros sectores	Órgano Judicial Supremo	Consejo de la Magistratura	Otro órgano	Consejo de Estado a propuesta de partidos políticos	Ejecutivo	Otros sectores	Electoral supremo	Propone miembros con voz y voto	Designa miembros sólo con voz	Designa miembros con voz y voto
Brasil	Tribunal Superior Electoral	E	E	J	X		7		2	X[e]						5				2[f]					
	Tribunales regionales electorales	E	E	J	X		5		2	X[e]								3		2[f]					
	Jueces electorales	E	E	J	X				2	X[e]								X							
	Juntas electorales	E	E	A		X	5		1/5									5							
Chile	Tribunal Calificador de elecciones	E	E	J	X		5		4	X						4					1[i]				
	Tribunales electorales regionales	E	E	J	X		3		4	X								1				2			
	Director del Servicio Electoral		E	A	X				1				S												
Colombia	Consejo Nacional Electoral	E	E	A	X		9		4	X[e]					9 CR[g]		X[g]								
	Registradura Nacional del Estado Civil	E	E	J	X		1		4	X[e]															
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	E	E	J	X		3/5		6	X							3/5[h]								
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X		7		4	X		3 CN	2 CN	2 CN											
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X		5		5				2 AL[h]		3 AL										

Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	V	E	J	X		5		6	X					5[f]										
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	E	E	J	X		3		5	X	CN[h]														
México	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	V	E	J	X		7		10			7 S[m]													
	Salas regionales (5) del TEPJF	V	E	J		X	3		8	X[m]		3 S[m]													
	Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)	V	E	A	X		9[j]		7[k]	X	X[l]			9 D[l]									9[l]	C/P P[l]	
	Consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral (IFE)	V	E	A		X	7											X[j]						C/P P	
	Juntas General, Locales y Distritales del Instituto federal Electoral (IFE)	V	E	A		X		7/5[j]										X[j]							

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Politica. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Naciona. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

[e] Reelección por una sola vez.

[f] De una propuesta formulada por el Supremo Tribunal Federal o, tratándose de tribunales regionales, por el Tribunal de Justicia.

[g] Tratándose del Consejo Nacional Electoral la designación se hace mediante el sistema de cifra repartidora.

Tratándose de la Registraduría Nacional del Estado Civil se designan de entre los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos

[h] Por mayoría calificada de dos tercios.

[i] Entre los ex presidentes de cámaras legislativas.

[j] Tratándose del Consejo General, sin contar consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. La Junta General se integra por siete miembros y es presidida por el presidente del Consejo General. Las juntas locales y distritales se integran por cinco miembros, todos incluyendo los consejeros de los consejo locales y distritales son elegidos por el Consejo General del IFE a propuesta del consejero presidente.

[k] Sólo consejero presidente y consejeros electorales

[l] El consejero presidente y los consejeros electorales (8) son los únicos con voz y voto, son elegidos a propuesta de los grupos parlamentarios por las dos terceras partes de los miembros presente de la Cámara de Diputados. Cada grupo parlamentario de ambas cámaras y cada partido político nacional designa un representante sólo con voz. El secretario ejecutivo es el secretario general del órgano y sólo tiene voz.

[m] A propuesta en terna del pleno de la Suprema Corte, se eligen por el voto favorable de dos terceras partes de los senadores presentes. Los magistrados de las salas regionales sólo pueden reelegirse en caso de que sean promovidos a la Sala Superior.

País	Órgano	Regulación		Naturaleza jurídica	Carácter		Número de miembros	Estabilidad en el cargo			Designación															
											Legislativo					Judicial			Consejo de Estado a propuesta de partidos políticos	Ejecutivo	Otros sectores	Electoral supremo	Partidos Políticos		
		Constitucional	Legal		Permanente	Temporal		Inamovilidad	Duración en el cargo (años)	Posibilidad de reelección	Libremente	A propuesta de la Corte Suprema de Justicia	A propuesta del Ejecutivo	A propuesta de los partidos políticos	A propuesta de otros sectores	Órgano Judicial Supremo	Consejo de la Magistratura	Otro órgano					Propone miembros con voz y voto	Designa miembros sólo con voz	Designa miembros con voz y voto
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	E	E	A	X		7		5	X			7AN[n]		7AN[n]											
Panamá	Tribunal Electoral	E	E	J	X		3		10		1					1				1						
Paraguay	Tribunal superior de Justicia Electoral	V	E	J	X		3[ñ]								3 S[ñ]					3[ñ]						
	Tribunales electorales		E	J	X		3[o]										3									
	Juzgados electorales		E	J	X		1[p]										X									
	Fiscalías electorales		E	A	X		1[q]									X[q]										
	Dirección del Registro Electoral		E	A	X		1															X				
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	E	E	J	X		5		4	X						1					4[r]					
	Oficina Nacional de Procesos Electorales	E	E	A	X		1		4	X							X									
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	E	E	A	X		1		4	X							X									
República Dominicana	Junta Central Electoral		E	A/J	X		9[s]		4			9S														
	Juntas Electorales		E	A/J	X		5[t]		X[u]													X				

Uruguay	Corte Electoral	E	E	J	X		9		5	X	5AG			4AG											4
Venezuela	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia	V	E	J	X		5		9	X	CR														
	Consejo Nacional Electoral	V	E	A	X		5		7	X[v]					AN[h]										
	Junta Nacional Electoral	V	E	A	X		3		X[w]						X[x]							X			
	Comisión de Registro Civil y Electoral	V	E	A	X		3		X[w]						X[x]							X			
	Comisión de Participación Política y Financiamiento	V	E	A	X		3		X[w]						X[x]							X			

V = Vaga. E = Explicita. A = Administrativa. J = Jurisdiccional. P = Politica. S = Senado. D = Cámara de Diputados. AN = Asamblea Nacional. CN = Congreso Naciona. AL = Asamblea Legislativa. AG = Asamblea General. CL = Cámaras Legislativas. C/PP = Cada Partido Político. CR = Congreso de la República.

[h] Por mayoría calificada de dos tercios.

[n] La Asamblea Nacional elige con el voto de cuando menos 60% de los diputados, de entre las listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la república y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.

[ñ] Nombrados por el Senado con acuerdo del Poder Ejecutivo y de ternas integradas por el Consejo de la Magistratura.

[o] En cada circunscripción judicial de la república funciona un tribunal electoral integrado por tres magistrados.

[p] Como mínimo hay un juez o fiscal en cada capital departamental, salvo en los casos de cuatro departamentos.

[q] A propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

[r] Un miembro es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, otro por el Colegio de Abogados de Lima, uno más por decanos de facultades de Derecho de universidades públicas y otro por los de las privadas.

[s] Un presidente y ocho miembros, de los cuales tres miembros se encuentran en la cámara administrativa y cinco miembros en la cámara contencioso electoral.

[t] La Junta Electoral del Distrito Nacional se compondrá de un presidente y cuatro vocales, las demás juntas electorales se compondrán de un presidente y dos vocales.

[u] La Junta Central Electoral podrá removerlos y aceptarles su renuncia.

[v] Pueden ser reelectos hasta por dos periodos adicionales.

[w] Son de libre nombramiento y remoción.

[x] Está integrado por dos rectores y un suplente distinto a los que conforman la Junta Nacional Electoral, y serán presididos por un Rector Electoral postulado por la sociedad civil.

CUADRO XLIV.4. *Régimen financiero de responsabilidades y atribuciones normativas de los órganos electorales*

País	*Órgano*	*Presupuesto*			*Responsabilidad de miembros del órgano supremo*			*Facultades normativas*			
		Porcentaje del erario público	*Elabora y somete al Legislativo*	*Elabora y presenta al Ejecutivo*	*Inmunidad procesal penal*	*Legislativo* (impeachment)	*Órgano Jurisdiccional*	*Iniciativa legislativa*	*Opinión legislativa*	*Expide el reglamento interno*	*Reglamenta la ley electoral*
Argentina	Cámara Nacional Electoral		X[a]		X	X					
Bolivia	Corte Nacional Electoral		X				X[b]		X	X	X
Brasil	Tribunal Superior Electoral		X				X[c]			X	X
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones			X	X						X[d]
	Director del Servicio Electoral				X						X[e]
Colombia	Consejo Nacional Electoral						X[f]	X		X	X
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones			X[g]	X		X[h]		X		
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral			X	X			X			
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral			X		X			X	X	X
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	X			X					X	
Honduras	Tribunal Supremo Electoral			X	X						X
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación		X[a]		X[i]	X				X[j]	
	Instituto Federal Electoral			X	X[k]	X				X	

Nicaragua	Consejo Supremo Electoral			X	X					X	
Panamá	Tribunal Electoral			X	X[l]		X[l]				X
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral			X	X	X				X	X
Perú	Jurado Nacional de Elecciones		X	X	X	X		X		X	X
	Oficina Nacional de Procesos Electorales						X[f]				
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil						X[f]				
República Dominicana	Junta Central Electoral			X[g]	X[k]		X	X			X
Uruguay	Corte Electoral			X		X					X
Venezuela	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia		X[a]								
	Consejo Nacional Electoral		X		X	X[m]				X	

[a] Como parte del correspondiente al Poder Judicial.
[b] Tribunal Constitucional.
[c] Supremo Tribunal Federal.
[d] Solo cuestiones de carácter personal.
[e] Da instrucciones generales sobre materias de su competencia.
[f] Sala Penal de la Corte Suprema.
[g] No puede modificarlo el Ejecutivo.
[h] Dos tercios de la Corte Suprema de Justicia.
[i] Sólo magistrados de la Sala Superior del TEPJF.
[j] Asimismo, acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.
[k] Solo consejeros electorales del Consejo General.
[l] Son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.
[m] Previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

mientos constitucionales generalmente establecen que, a través de tales poderes (Legislativo, Ejecutivo o Judicial), se ejerce indirectamente la soberanía, pero ninguno prohíbe que existan órganos, creados constitucionalmente y dotados de autonomía, no integrantes de estos tres poderes.

Asimismo, la autonomía funcional y política de los órganos electorales que nos ocupan no sólo deriva del sistema de designación y los altos requisitos de idoneidad exigidos para sus miembros —los cuales serán analizados a continuación—, sino que los propios preceptos constitucionales o legales con frecuencia establecen expresamente que tales órganos y sus respectivos miembros gozan de autonomía o independencia en el desempeño de sus funciones. Así, por ejemplo, el artículo 99 de la Constitución de Costa Rica subraya: "La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido"; por su parte, el artículo 41 de la Constitución mexicana prescribe que la independencia será principio rector en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, misma que se le encomienda a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE), el cual será autoridad en la materia e independiente en sus decisiones, en tanto que según el artículo 99 del propio ordenamiento establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) será, con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, en el entendido de que el articulo 17 constitucional también prevé que las leyes —y así lo hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

3.2. Designación

Aun cuando es evidente que la particular integración de los órganos electorales obedece a la propia evolución histórica, normativa e institucional de determinado país, así como a los específicos reclamos y acuerdos entre las diversas fuerzas políticas en el momento de darse una nueva legislación, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, resulta importante establecer algunos parámetros sobre la forma de designación de los miembros de tales

órganos a fin de ponderar cuál pudiera ofrecer hipotéticamente mayores elementos de autonomía orgánica, así como independencia, confiabilidad e imparcialidad para sus miembros, cuyas modalidades pueden apreciarse en el cuadro XLIV.3.

Antes de aludir a las diversas formas de designación e integración de los órganos electorales, cabe advertir que mientras la confiabilidad de las fuerzas políticas y la ciudadanía en sus órganos electorales pareciera referirse a elementos previos y en gran medida formales y normativos, la imparcialidad, por su parte, es un factor que más bien puede analizarse *a posteriori* y de manera recurrente, esto es, confrontando la actuación real de tales órganos en el desempeño de sus funciones y su estricto apego al derecho. Con el objeto de contar con mayores elementos para evaluar la imparcialidad y en beneficio de la transparencia en su actuación, es importante la publicidad de las sesiones de resolución de litigios electorales que se prescribe en algunos países (por ej. México) y, todavía más, por ejemplo, el acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación para transmitir vía internet tales sesiones e incorporar en su página *web* las sentencias recaídas en todos y cada uno de los medios de impugnación que resuelve, además de lo dispuesto en el articulo 19 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece que, concluido el medio de impugnación, cualquier persona que tenga interés podrá consultar los expedientes respectivos.[26]

Entre los órganos electorales autónomos (en especial el de mayor jerarquía en determinado país), es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos —Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela—, de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay), así como de los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador).

Por lo que se refiere a los sistemas que no contemplan participación alguna de partidos políticos, cabe aludir a aquellos órganos cuyos miembros son designados por el Poder Judicial (como ocurre en Costa Rica, donde los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son nombrados

[26] Recuérdese el aserto de Bobbio de que todo régimen democrático, en tanto gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo, exige el gobierno del poder público en público y, por tanto, *la publicidad,* visibilidad, cognoscibilidad, accesibilidad y, en consecuencia, controlabilidad de sus actos por la opinión pública (Bobbio, 1986: 68-69).

por una mayoría calificada de dos tercios de la Corte Suprema de Justicia), o bien, por dicho Poder Judicial y algún otro mecanismo (como se presenta con el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, donde la Corte Suprema de Justicia elige libremente a cuatro miembros, tres entre sus ministros o ex ministros y uno entre otros abogados, en tanto que un quinto miembro se elige por sorteo entre los ex presidentes de las cámaras legislativas).

Otro mecanismo consiste en la designación por el Legislativo, en su caso con la participación de otros órganos públicos, presentándose diversas modalidades: una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta en terna del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como ocurre para la integración de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, en el entendido de que los primeros miembros designados en octubre de 1996 fueron elegidos por la unanimidad de los senadores); el Congreso Nacional elige tres miembros de fuera de su seno en representación de la ciudadanía, así como dos de ternas enviadas por el Ejecutivo y dos de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia (Ecuador); otro caso es donde el Senado elige a los nueve miembros (República Dominicana), o bien, donde el Congreso de la República elige a los cinco miembros (Venezuela), y uno más es cuando el Senado nombra a los tres miembros, con acuerdo del Poder Ejecutivo, de ternas integradas por el Consejo de la Magistratura (Paraguay).

Una variante más es el nombramiento por distintos órganos públicos: cuatro por las dos terceras partes del Congreso Nacional y uno por el presidente de la República (Bolivia), o bien, el Ejecutivo, el Legislativo y la Corte Suprema de Justicia nombran uno cada uno (Panamá).

Igualmente, cabe destacar los casos de Guatemala y Perú en que se da cierta participación a algunos gremios o corporaciones. En efecto, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú se integra con cinco miembros: uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o en actividad; uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los jubilados o en actividad; uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros; uno elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos, y uno elegido por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. Por su parte, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala se conforma con miembros designados por mayoría calificada del Congreso de la República, de una nómina de 30 candidatos que elabora una Comisión

de Postulación, integrada por el rector de la universidad Nacional, quien la preside; el decano de la Facultad de Derecho de la misma universidad; un representante de los rectores de las universidades privadas del país, y otro del Colegio de Abogados —cabe recordar que la colegiación profesional en Guatemala es obligatoria—, electo en asamblea general.

A los anteriores casos deben agregarse los otros órganos electorales jurisdiccionales que forman parte del Poder Judicial —como ocurre en Argentina y Brasil—, los cuales tampoco contemplan intervención alguna de los partidos políticos en su conformación. Los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, según reforma constitucional de 1994, son nombrados por el presidente de la República, con acuerdo del Senado, de una terna vinculante integrada por el Consejo de la Magistratura. Por su parte, el Tribunal Superior Electoral de Brasil se integra, cuando menos, con siete miembros: tres de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal y dos de entre los ministros del Tribunal Superior de Justicia, en tanto que otros dos son designados por el presidente de la República de entre seis abogados propuestos por el Supremo Tribunal Federal.

En cuanto a los órganos electorales en los que en su integración participan partidos políticos en forma mayoritaria o minoritaria, los miembros restantes de tales órganos son designados en forma similar a los casos anteriores, ya sea por el Legislativo (libremente o a propuesta del Ejecutivo o la Corte Suprema de Justicia), o bien, directamente por esta última. Cabe destacar que, en general, en algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben ser garantía de imparcialidad (como en Uruguay, donde se exige para éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras).

Es importante advertir que, tratándose de los sistemas que sí prevén alguna participación de partidos políticos, ésta debe diferenciarse entre aquella que tiene carácter de mera propuesta —entre varias que pretenden encontrar el consenso entre las fuerzas políticas o el idóneo por parte de quien designa— (México, tratándose de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la que equivale a la designación (El Salvador y Uruguay), ya que en este último caso se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial (en favor del partido político que lo postuló) durante el desempeño de sus funciones; incluso, en Colombia, por lo que se refiere al órgano electoral administrativo, todos los integrantes (nueve) son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al

respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, cierto es que se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrampamientos (particularmente cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, los cuales en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerados como un traidor o un inepto (García Laguardia, 1992: 9). En todo caso, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta frecuentemente lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas.

Para evitar esto último, cabe destacar los mecanismos que confieren la atribución de designación a las respectivas cortes supremas de justicia (aun cuando en países donde la desconfianza se vuelve metódica llega a haber voces que alertan del riesgo de que, entonces, se cuestionen los nombramientos de la respectiva Corte Suprema de Justicia por estimar que los miembros de ésta, en su oportunidad, designarán a alguien proclive a los intereses de quien a ellos los postuló, lo cual sólo consigue trasladar el problema y, quizá, dañar el prestigio ahora también de dicha corte), o bien, a los propios órganos legislativos, pero exigiéndoles una mayoría calificada (quizá, de dos tercios de los legisladores, como en Honduras y México, así como, por lo que hace a los miembros independientes, en El Salvador y Uruguay), ya que así se requiere contar con el consenso también de, cuando menos, algunos de los representantes miembros de partidos políticos de oposición (en el entendido de que para evitar que algunas minorías pretendan bloquear la toma de decisiones, se llegan a establecer mecanismos alternos).

Por lo que se refiere al presidente del respectivo tribunal, corte, jurado o consejo electoral, si bien en la mayoría de los casos se deja a la decisión del propio órgano electoral, en algunos es seleccionado por el correspondiente órgano que los nombra (por ejemplo, la Asamblea Nacional tratándose de Nicaragua), o bien, por disposición constitucional o legal se atribuye la presidencia *ex officio* a determinado miembro (por ej., en El Salvador se le asigna al propuesto por el partido político o coalición legal que haya obtenido el mayor número de votos en la más reciente elección presidencial, en tanto que en Perú le corresponde al designado por la Corte Suprema de

Justicia, y en Chile a quien sea ministro en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia y, si hay varios, al de mayor antigüedad).

Resulta relevante también aludir a aquellos sistemas en que, junto a tribunales electorales autónomos, existen órganos electorales administrativos autónomos, cuyos titulares o miembros son designados en forma distinta; así, por ejemplo, el director del Servicio Electoral de Chile es designado por el Senado a propuesta del presidente de la República, en tanto que los jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú son nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Mención especial merece el organismo electoral propiamente administrativo de México, que es el Instituto Federal Electoral,[27] cuyo órgano superior de dirección se denomina Consejo General, el cual se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales (electos por el voto de cuando menos las dos terceras de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, con lo cual se requiere el concurso de los legisladores pertenecientes a partidos de oposición, pues ningún partido puede llegar a tener más de 60% de los diputados), que son los únicos con voz y voto, así como un consejero legislativo por cada grupo parlamentario de ambas cámaras y un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con registro), además del secretario ejecutivo del Instituto, en el entendido de que estos últimos sólo tienen voz mas no voto.[28]

[27] El Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo, fue creado por reforma constitucional de 1990 y reformado nuevamente en 1993, 1994 y 1996, al cual se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones y se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de un carácter permanente. Al citado Instituto se le atribuye autoridad en la materia electoral, profesionalismo en su desempeño e independencia en sus decisiones y funcionamiento. Para el efecto, se consagran en la Constitución los principios rectores que rigen y orientan el ejercicio de la función estatal electoral: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República —el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva—, así como con órganos delegacionales —los correspondientes consejos y juntas locales— en cada una de las 32 entidades federativas y con órganos subdelegacionales en los 300 distritos electorales uninominales, además de órganos municipales en varios casos. Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital.

[28] Como puede observarse, la integración del referido Consejo General es mixta y data de 1996, eliminando la antigua presencia del secretario de Gobernación en dicho órgano y refle-

El único caso en que legalmente se prevé una intervención directa (aunque limitada) del gobierno en la organización de las elecciones es el de Argentina (recuérdese que esta última básicamente es tarea de las Juntas Nacionales Electorales que tienen un carácter temporal y se integran con diversos funcionarios judiciales), a cuyo Ministerio del Interior (a través de la Dirección Nacional Electoral) le corresponde la elaboración y actualización del registro nacional de las personas, cuya información sirve de fundamento a los jueces electorales para la preparación del registro electoral; la provisión de los elementos necesarios para el acto de la votación (urnas, formularios, sellos, etc.); la colaboración en las actividades tendentes a actualizar la legislación electoral, prestando asesoría y contribuyendo con propuestas; la regulación de lo relacionado con las franquicias de los partidos y la administración del Fondo Partidario Permanente, destinado a la financiación de los partidos, así como la convocatoria a elecciones.[29]

Antes de concluir la presente sección, es conveniente señalar que el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos, pudiera escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o bien, de aquellos casos en que se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas. Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes —como el mexicano—, al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta viable, en tanto que reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último pueda estar determinada por los partidos políticos —ya que sus integrantes son independientes—, mientras que

jando la tendencia hacia la ciudadanización de los órganos electorales, que se observa también en el derecho comparado, lo cual no sólo se presenta en el órgano superior de dirección del Instituto al que se ha hecho referencia sino en los consejos locales (en cada entidad federativa), los consejos distritales (en cada distrito electoral) hasta las mesas directivas de casilla donde el ciudadano sufraga, con el objeto de que ninguna fuerza política pueda inclinar facciosamente las decisiones en materia electoral.

[29] Véase González Roura (1986: 836); asimismo, Jaramillo (1992: 48-49). Este último advierte que el artículo 17, numeral 10, de la Ley de Ministerios (ley 22.250, reformada por las leyes 22.641 y 23.023, ordenadas a través del decreto 132 de 1983) establece que al Ministerio del Interior le corresponde "entender lo relacionado con [...] programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de Personas".

se asigna a los órganos del Instituto Federal Electoral las decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos es relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar facciosamente las decisiones respectivas, resultando determinante la función de los consejeros electorales en el órgano superior de dirección de dicho Instituto.

Por otra parte, esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos electorales o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional —debiendo aspirarse a que esta última se utilice sólo excepcionalmente—, dando definitividad a las distintas fases del proceso electoral, en beneficio de la seguridad jurídica, y garantiza que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

3.3. Requisitos de idoneidad y profesionalismo

A pesar de que los órganos electorales a que nos referimos son competentes en materia contencioso electoral (lo que reclama conocimientos jurídicos para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación), sólo la mitad de los ordenamientos de los países analizados prevén como requisito para el cargo el de ser abogado (algunos, como Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala y México, exigen, cuando menos, requisitos equivalentes a los de ministro de la Corte Suprema de Justicia), llegando a requerir una experiencia de 15 años (como en Chile), en el entendido de que algunos de los países que no prevén dicho título, implícitamente sí lo hacen respecto de alguno(s) de sus miembros en tanto que proviene(n) del Poder Judicial (como ocurre en Perú).

Prácticamente todos los ordenamientos prevén como requisito el ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, fluctuando la edad exigida entre un mínimo de 30 años (Venezuela) hasta 45 (en los casos de Perú y Nicaragua, se prevé también una edad máxima de 70 y 75 años, respectivamente).

De especial importancia —dada la imparcialidad con que se deben resolver los diversos medios de impugnación electoral— resultan los requi-

sitos de no haber desempeñado algún cargo partidista (por lo menos, durante cierto tiempo reciente, tal como ocurre en Argentina, Chile, Guatemala, México y Perú) o de no ser afín a algún candidato (como en Costa Rica). Asimismo, en otros más se exigen explícitamente condiciones de honorabilidad, moralidad o buena reputación (Brasil, El Salvador, Guatemala y México), a la vez que en gran número se exige que no haya sido condenado por delito intencional o que merezca pena corporal.

Es pertinente aludir también a aquellos ordenamientos que establecen como requisito de elegibilidad el no desempeñar ciertos cargos públicos (Chile y Nicaragua; incluso, no haber sido en el año anterior secretario de Estado o ministro de despacho, como en México) o como incompatibilidad una vez ocupado el cargo electoral (la gran mayoría de los casos). Del mismo modo, algunos requieren ser de estado seglar (Costa Rica y El Salvador) y el no ser militar (El Salvador y Nicaragua), en tanto que otros más exigen no tener parientes en el propio órgano electoral (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana) e, incluso, no serlo de ciertos funcionarios públicos o de legisladores. En este mismo sentido, resulta atinado que se requiera no tener negocios con el Ejecutivo (Costa Rica) o no ser concesionario o contratista del Estado (como en El Salvador).

Relacionado con la idoneidad es relevante aludir a los esfuerzos que se han desarrollado en diversos países de la región en favor del profesionalismo, aspecto fundamental para la óptima organización de los comicios y la correcta sustanciación y resolución de los medios de impugnación electorales; al respecto, piénsese, por ejemplo, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y Personal del Instituto Federal Electoral de México, que establece concursos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal de carrera, así como la realización de programas de formación y desarrollo profesional; de manera similar, se encuentra legalmente previsto y funcionando el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del propio país.

3.4. Estabilidad y carrera electoral

Una de las garantías jurisdiccionales que se consideran más importantes es la estabilidad de los jueces en el cargo, observándose entre los miembros de los órganos analizados un espectro que va desde la inamovilidad (que se presenta en Argentina, en tanto que los integrantes de la Cámara Nacional

Electoral son miembros del Poder Judicial, con motivo de la cual y según la tradición angloamericana éstos permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro, salvo que sean destituidos por mala conducta a través de un procedimiento contradictorio), hasta periodos breves de dos años con posibilidad de reelección por una sola vez en forma consecutiva (como es el caso de Brasil).

Entre los que también establecen un periodo determinado para el encargo, el más largo es de 10 años, improrrogables (como en México, tratándose de los miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral) o sin que se haga referencia a la posibilidad de reelección (Panamá), así como de nueve años con posibilidad de reelección Venezuela), ocho años (México, por lo que se refiere a los miembros de las salas regionales del propio Tribunal Electoral, siendo también improrrogables, salvo si se es promovido para cargos superiores) y seis años, permitiendo la reelección en forma ilimitada (Costa Rica); aun cuando varios ordenamientos permiten expresamente la reelección, algunos no se pronuncian sobre el particular y en otros se prohíbe explícitamente.

En general, se estiman positivos los sistemas donde el periodo del encargo de los miembros de tales órganos es mayor al del presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial y escalonada del órgano (Costa Rica), ya que esto favorece la estabilidad del propio órgano ante los eventuales cambios de sus integrantes e impide que una específica correlación de fuerzas políticas (cuando a éstas les compete el nombramiento) influya en la designación de todos los miembros; igualmente, se considera saludable la posibilidad de reelección, pues permite la evaluación periódica del desempeño, con la consecuente oportunidad de conservar los cuadros profesionalmente aptos e idóneos (aunque frecuentemente la reelección de éstos se encuentre sujeta más bien a coyunturas políticas, derivadas de la conformación del órgano que designa, que al respectivo desempeño) y la incorporación de nuevos elementos que enriquezcan las tareas jurisdiccionales.

Aquí también conviene aludir a la estabilidad, ya no de los miembros del órgano electoral supremo sino a la del propio órgano. En este sentido, se aprecia una evolución que va de la existencia de órganos que tenían carácter temporal, frecuentemente sólo coincidente con cada proceso electoral y el tiempo necesario para resolver las impugnaciones respectivas, hacia el establecimiento de órganos permanentes, lo cual se ha traducido en un factor fundamental para la profesionalización y depuración de los

procedimientos electorales, máxime que en varias ocasiones el costo (económico, ya no se diga el político) de la improvisación llegaba a ser mucho mayor.

Vinculada con la estabilidad y el profesionalismo se encuentra la carrera "jurisdiccional" electoral que, como otra de las garantías judiciales, se prevé en diversos países, caracterizada, entre otros aspectos, por el establecimiento de concursos u otros procedimientos objetivos para el ingreso, promoción y estabilidad del personal del servicio electoral, como se mencionó al final del numeral anterior.

3.5. Responsabilidades

El régimen de responsabilidades en los diversos países estudiados presenta un doble aspecto, como garantía procesal para los miembros de los órganos electorales en cuanto a no ser destituidos sino después de un procedimiento en que se demuestre su conducta indebida, así como también la existencia de mecanismos para imponer medidas disciplinarias e, incluso, la destitución de tales miembros cuando incurran en conductas indebidas en el desempeño de sus funciones.

En cuanto al primer aspecto, es frecuente la inmunidad para los miembros de los órganos electorales supremos durante el periodo del encargo, en el sentido de que para proceder penalmente en su contra lo debe autorizar previamente el Legislativo (por lo general, a través de la Cámara Baja, como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala y México), o bien, un órgano judicial de alta jerarquía (como en Chile, donde es competencia del Tribunal de Apelaciones de Santiago).

Casi todos los sistemas prevén un régimen disciplinario para el personal de los respectivos órganos electorales, encomendándosele, en última instancia, su aplicación al órgano electoral supremo. Por otra parte, es frecuente que los miembros de los órganos electorales supremos sean sujetos de juicio político, equivalente al *impeachment* angloamericano, ante las cámaras del Congreso (Argentina, México y República Dominicana) o, en el supuesto de ser unicamerales, el Legislativo acusa y resuelve la Corte Suprema de Justicia (como en Costa Rica), requiriéndose por lo general de una mayoría calificada para condenar, o bien, son responsables directamente ante la Corte Suprema de Justicia por los delitos y faltas cometidos en ejercicio de sus funciones (Panamá).

3.6. Autonomía financiera

Otro aspecto relevante para evaluar el grado de autonomía de los organismos electorales y que impacta en la materia contenciosa electoral son sus atribuciones de carácter presupuestal. En general, pueden distinguirse los casos en que el anteproyecto correspondiente es formulado por el respectivo presidente del órgano electoral o por el propio órgano colegiado.

Aun cuando en ninguno de los países analizados se puede hablar de autarquía financiera de los órganos electorales, se presenta un espectro que va desde la asignación anual de determinado porcentaje prevista por ley constitucional (es el caso de Guatemala, donde se prevé el medio por ciento del Presupuesto General de Egresos Ordinarios, en el entendido de que en año de elecciones dicha asignación se aumentará en la cantidad que sea necesaria según estimación del Tribunal Supremo Electoral, llegándose a facultar al citado órgano para que, de no recibir los fondos requeridos, contrate préstamos bancarios o solicite ayuda exterior que no comprometa las finanzas estatales ni su independencia), a los casos en que no se prevé alguna disposición específica (por ej., Chile, Ecuador y Panamá), por lo que pudiera interpretarse que se aplican las disposiciones comunes en materia presupuestal, que habitualmente consisten en realizar gestiones (esto es, negociaciones) ante la dependencia competente del Ejecutivo, quien es el encargado de formular el proyecto de presupuesto que se somete a la consideración y aprobación del Legislativo, o bien, se establece expresamente que este último es el procedimiento que debe seguirse, llegándose a prever la modalidad de que si bien el Ejecutivo puede modificar el anteproyecto del órgano electoral, deberá someter ambos al Legislativo para que éste decida (Uruguay).

Como estadios intermedios cabe mencionar los casos en que se permite a los órganos electorales presentar directamente al Legislativo su presupuesto de egresos (Bolivia y Perú), o bien, se excluye la posibilidad de que alguna dependencia del Ejecutivo pudiera modificarlos (Costa Rica y, como parte del correspondiente al del Poder Judicial, México y Venezuela).

Por otra parte, en ocasiones, con el carácter de garantía jurisdiccional en favor de los integrantes del órgano electoral, no tanto de la institución en sí, algunos sistemas prevén el principio, derivado también de la tradición angloamericana, de que las remuneraciones de tales miembros no pueden ser disminuidas durante el ejercicio de sus funciones (como ocurre en Argentina, Brasil y México).

Por otra parte, siguiendo la tendencia en el derecho comparado de que los organismos jurisdiccionales no se involucren en cuestiones propiamente administrativas, encomendándoles estas últimas a los denominados consejos de la magistratura o consejos judiciales o de la judicatura, cabe mencionar que en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México se prevé que la administración, vigilancia y disciplina en dicho órgano jurisdiccional se encomienda a una Comisión de Administración, que se integra con el presidente del citado tribunal, quien la preside, un magistrado de su Sala Superior seleccionado al azar, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

3.7. Atribuciones normativas

Por su eventual trascendencia en materia contencioso electoral, cabe destacar también las atribuciones normativas que diversos países prevén en favor de los órganos electorales supremos. Aquí pueden distinguirse los sistemas que le confieren a tales órganos la facultad de iniciar leyes en la materia (Ecuador y Perú) y los que establecen que se requiere recabar su opinión en el proceso legislativo (Costa Rica, en el entendido de que para apartarse de la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere una mayoría de dos tercios, y El Salvador). Igualmente, los que están facultados para reglamentar la correspondiente ley electoral (El Salvador, Perú y, parcialmente, México, sólo respecto de algunas cuestiones, como ocurre con la atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del servicio profesional electoral) o proponer al Ejecutivo tal reglamentación (Ecuador), así como los tribunales electorales que están facultados para expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento (México).

Lo anterior, sin perjuicio de los sistemas que prevén la facultad del correspondiente tribunal para establecer jurisprudencia obligatoria, como ocurre, por ejemplo, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México reitera un mismo criterio en tres casos consecutivos o cuando resuelve alguna contradicción de criterios entre dos salas regionales o entre alguna de éstas y la Sala Superior e indica cuál debe prevalecer, vinculando tal jurisprudencia en casos futuros a las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas.

4. Características básicas de los medios de impugnación electoral

El análisis de los medios de impugnación electoral que se han establecido en los diversos ordenamientos de la región resulta sumamente complejo, en virtud de la confusión prevaleciente en la legislación, la práctica e, incluso, la doctrina científica, en cuanto a la naturaleza del respectivo medio de impugnación (por ejemplo, con frecuencia se le llama *recurso* a lo que estrictamente sería un *juicio* o *proceso impugnativo*), así como la anarquía e imprecisión en cuanto a la denominación de los correspondientes medios de impugnación (por ej., además de la multiplicidad de nombres asignados a los diversos recursos en los distintos ordenamientos para combatir actos similares, en ocasiones no se les atribuye denominación alguna, o bien, el calificativo que se utiliza para referirse a un recurso administrativo en determinado país se usa en otro para aludir a uno propiamente procesal). Un problema adicional, como se había señalado, es la frecuente vaguedad de la regulación de los medios de impugnación electoral, toda vez que ciertos aspectos de éstos no se encuentran definidos legalmente, así como su dispersión en diversos ordenamientos electorales o, incluso, procesales a los cuales aquéllos remiten.

Conforme con un ampliamente compartido punto de vista, los medios de impugnación son aquellos instrumentos jurídicos previstos legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores o ilegalidad.[30]

A continuación se expondrán algunas características básicas de los medios de impugnación electoral, cuyas modalidades se precisan en el cuadro XLIV.5. de este trabajo.

4.1. Clases

En términos generales, es posible distinguir entre medios de impugnación electoral de carácter administrativo y jurisdiccional; al respecto, ante las dificultades derivadas de la anarquía prevaleciente en los ordenamientos electorales de la región, se adoptará un criterio formal, atendiendo a la

[30] Véase Fix-Zamudio, (1992: 20). Para el desarrollo de este tema, se seguirá, en gran medida, el enfoque metodológico propuesto por el destacado jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación electoral en América Latina*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Argentina	Reclamación	Padrón electoral	Juez electoral	J	X	X	X	X	X	X[1]	15-20		X							
	Innominado	*a)* Aplicación ley electoral o partidos políticos (salvo casos competencia juntas electorales)	Juez electoral	J			X		X	X[2]			X							
		b) Constitución, funcionamiento, extinción partidos políticos		J			X		X	OP	5	10	X							
		c) Control patrimonial partidos políticos		J			X		X				X							
		d) Resoluciones de las juntas electorales sobre elecciones internas de dirigentes y candidatos de partidos políticos		J							1-2	1-3								
	Innominado	Documentación electoral; integración, ubicación y funcionamiento mesas	Juntas nacionales electorales	A			X				3	5	X							
	Impugnaciones y protestas	Resultados electorales	Juntas nacionales electorales	A	X		X			X	2[3]			X						

	Apelación	Resoluciones jueces y juntas electorales (salvo resultados electorales)	Cámara Nacional Electoral	J		X	X				3[4]	5					X			
	Impugnaciones	Resultados electorales y elegibilidad candidatos	Congreso Nacional	P			X			X[5]										
	Recurso extra-ordinario de inconstituciona-lidad	Resoluciones Cámara Nacional Electoral	Corte Suprema de Justicia	J		X	X													
	Amparo del elector	Afectación del derecho de sufragio	Magistrado más próximo o funcionario nacional	J	X	X				X[1]	1									
	Queja	Apelación denegada en segunda instancia contenciosa en materia de partido político		J							5									
Bolivia	Demanda de nulidad	Resoluciones de jueces electorales sobre padrón electoral	Corte Departamental Electoral	J				X	X				X							
	Tachas	Tachas y recusaciones relati vas a los jueces electorales	Corte Departamental Electoral	J		X	X	X				2	X							
	Recurso de apelación	Nulidad de actas de escrutinio y cómputo de la mesa de sufragio	Corte Departamental Electoral	J			X	X			1	2	X							

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[1] Cualquier elector. Tratándose del presente caso, como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.

[2] Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.

[3] Decisiones de jueces electorales sobre elegibilidad candidatos.

[4] Decisiones de juntas electorales sobre elecciones partidarias internas.

[5] Tratándose de diputados, además, algún diputado en ejercicio o electo; de senadores, además de algún senador electo, el candidato y una institución o particular responsable a juicio del Senado.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Bolivia	Recurso de apelación	Resoluciones dictadas por las cortes departamentales electorales	Corte Nacional Electoral	J			X	X					X							
	Recurso de nulidad	Resoluciones sobre resultados electorales dictadas por las cortes departamentales electorales	Corte Nacional Electoral	J			X	X			X[6]	1	X							
	Demandas de inhabilidad	*a)* Inhabilidad de candidatos *b)* Inhabilidad de elegidos	Corte Nacional Electoral	J			X			X[2]	X[7] 5		X							
	Innominado	Resoluciones de la Corte Nacional Electoral que infrinjan preceptos constitucionales	Tribunal Constitucional	J			X													
	Recurso de queja	Resoluciones internas y reformas estatutarias de partidos políticos que violen derechos ciudadanos	Corte Nacional Electoral	J						X[8]			X							
	Innominado	Infracciones de las direcciones nacionales y militantes a la ley de partidos políticos	Corte Nacional Electoral y Cortes departa-mentales	J		X	X								X					

	Recurso de reconsideración	Resoluciones finales de las cortes departamentales en procesos por infracciones a la ley de partidos políticos	Corte Nacional Electoral	J						X[8]	10	20	X								
	Apelación	Resoluciones dictadas por los notarios electorales sobre el registro cívico	Jueces electorales	J		X[8]							X[9]	X							
	Recurso de queja	Infracciones de las instancias directivas de agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas	Cortes departamentales	J		X	X														
Brasil	*Habeas corpus* o mandamiento de seguridad	Violaciones del derecho al sufragio	Jueces electorales, tribunales regionales electorales y Tribunal Superior Electoral	J		X					3		X								
	Innominado	Impugnaciones sobre resultados electorales	Juntas electorales	A			X	X					X								
	Innominado	Actos o resoluciones de jueces y juntas electorales	Tribunales regionales electorales	J			X	X			3		X								
	Innominado	Denegación de un recurso por Tribunal Regional Electoral	Tribunal Superior Electoral	J						X[8]											
	Innominado	*a)* Resoluciones de los tribunales regionales electorales	Tribunal Superior Electoral																		

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.
[2] Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.
[6] En el acto de darse a conocer la resolución.
[7] Quince días antes de la elección.
[8] Quienes aleguen un interés legítimo.
[9] Una vez vencido el término de prueba que es de seis días.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Brasil		*b)* Registro y cancelación de registro de partidos políticos, de sus directorios nacionales y de candidatos a la presidencia y vicepresidencia; reclamacio nes relativas a obligaciones impuestas a partidos políticos por contabilidad, origen y aplicación de sus recursos, proclamación de electos y expedición de diplomas de presidente o vicepresidente; etcétera	Tribunal Superior Electoral	J			X[8]	X[8]			3		X							
	Innominado	Denegación de un recurso por el Tribunal Superior Electoral	Supremo Tribunal Federal	J																
	Recurso ordinario o extraordinario	Resoluciones inconstitucio-nales o denegatorias del mandamiento de seguridad o *habeas corpus* del Tribunal Superior Electoral, tribunales regionales Electorales y jueces electorales	Supremo Tribunal Federal	J		X	X	X			3									
	Oposición	Constitución y registro de un partido político	Director del Servicio Electoral	A			X			X[10]	30	15	X							

Chile	Apelación	Resoluciones recaídas a la solicitud u oposición	Tribunal Calificador de Elecciones	J						X[10]		5		X			X	X		
	Innominado	Padrón electoral	Juez de garantía	J		X					5	6		X						
	Apelación	Sentencias pronunciadas por jueces de garantía sobre padrón electoral	Corte de apelaciones competente	J		X					5				X					
	Reclamación de nulidad	Resultados electorales y plebiscitos	Tribunal Calificador de Elecciones	J		X	X	X		X[10]	10-15			X			X	X		
	Reclamación	Resoluciones del Tribunal Supremo Interno de un partido político	Tribunal Calificador de Elecciones	J						X[10]	90			X			X	X		
	Apelación	Resoluciones del Tribunal Calificador de Elecciones sobre disolución de partidos políticos	Tribunal Calificador de Elecciones[12]	J		X	X					3	X							
	Rectificación de escrutinios y reclamaciones de nulidad	Resultados electorales	Tribunal Calificador de Elecciones	J		X					10-6	14[11]			X					
	Recurso de queja	Faltas del director del Servicio Electoral en la aplicación de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos	Tribunal Calificador de Elecciones	J		X	X				5									

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[8] Quienes aleguen un interés legítimo.

[9] Una vez vencido el término de prueba que es de seis días.

[10] Quien haya sido parte en el proceso.

[11] La impugnación se presenta dentro de 10 días y se sustancia ante al Tribunal Electoral Regional correspondiente y debe resolverse, a más tardar, 14 días después de la votación, salvo elección presidencial que se presenta directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro de seis días.

[12] Con exclusión del miembro que conoció en primera instancia.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Chile	Reclamación	*a)* Elecciones de carácter gremial y grupos intermedios	Tribunal Electoral Regional	J		X[13]					10				X					
		b) Incompatibilidades e inhabilidades	Tribunal Electoral Regional	J	X	X					X[14]				X					
	Recurso de reposición	Errores en las sentencias de reclamación	Tribunal Electoral Regional	J	X	X					5		X							
[illegible]	Reposición	Sanción por incumplimiento de funciones de jurado de votación	Registrador Nacional del Estado Civil	A		X[13]								X						
	Apelación	Negativa del recurso de reposición	Registrador Nacional del Estado Civil	A		X[13]					30	60	X							
	Innominado	Padrón electoral	Registrador Nacional del Estado Civil	A		X							X							

	Reclamación	Actos realizados durante el escrutinio por un jurado de votación	Comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares	A			X				1									
Colombia	Apelación o reclamación	Resoluciones de comisiones escrutadoras recaídas a recursos de reclamación por causales de nulidad	Consejo Nacional Electoral o sus delegados	A			X	X			1					X	X	X		
	Innominado	Reformas a estatutos de partidos políticos y designación de dirigentes	Consejo Nacional Electoral	A		X					20									
	Demanda directa	Actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales	Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado	J		X	X	X		X[1]		50		X				X		
	Súplica o apelación	Resolución de inadmisión de demanda directa en única o segunda instancia, según el caso, o auto que deniegue pruebas	Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado	J		X	X	X		X[1]	2	1								

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[1] Cualquier elector. Tratándose del presente caso, como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.

[13] Cualquier persona que tenga interés directo en ellas.

[14] En cualquier momento.

CUADRO XLIV. 5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Costa Rica	Acción de nulidad	*a)* Actos, acuerdos y resoluciones de junta ilegalmente integrada, reunida y que funcione en lugar diverso al autorizado	Tribunal Supremo de Elecciones	J		X	X	X		X[15]	3	X[16]	X		X					
		b) Padrón-registro, acta, documento, inscripción o cómputo que resultare de modo evidente no ser expresión fiel de la verdad		J		X	X	X		X[15]	3	X[16]	X		X					
		c) La votación y elecciones recaídas en personas que no reúnan las condiciones legales para servir un cargo		J		X	X	X		X[15]	3	X[16]	X		X					
	Apelación	Constitución de partidos	Director general del Registro Civil	A						X[17]	3	3	X							

Ecuador	Derecho de impugnación	*a)* Candidaturas para intervenir en las elecciones unipersonales y pluripersonales, por inhabilidades legales	Tribunal Supremo Electoral o los tribunales provinciales electorales, según sea el caso	J			X	X			1	4	X		X					
		b) Resultado numérico de los escrutinios electorales		J			X	X			2	2	X		X					
	Recurso de apelación	*a)* Aceptación o negativa de inscripción de candidatos	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X				2	5/10[18]	X							
		b) Declaración de nulidad de la votación																		
		c) Declaración de nulidad de escrutinio																		
		d) Adjudicación de puestos																		
	Queja	Por incumplimiento de la ley o infracciones a las mismas, por parte de los Tribunales Provinciales Electorales o del Tribunal Supremo Electoral, o bien, de sus vocales	Tribunal Supremo Electoral o Tribunal de Garantías Constitucionales	J		X	X				5	15	X							
	Reclamación	Omisión de resolver recurso de apelación	Tribunal de Garantías Constitucionales	J[19]			X	X												

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[15] La acción es pública.

[16] Antes de la declaratoria de elección correspondiente; después de ésta sólo se revisa por causas posteriores que lo inhabiliten.

[17] Un grupo no menor de 10% de los participantes de las asambleas.

[18] En caso de elección de presidente o vicepresidente de la República será de 10 días.

[19] Se establecerá en un plazo perentorio de cinco días al TSE para que resuelva, y si no lo hace en el plazo indicado, impondrá a los vocales una sanción de suspensión de los derechos de ciudadanía.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Ecuador	Innominado	Negativa a partidos políticos para realizar manifestaciones o desfiles públicos	Tribunales Provinciales Electorales	J			X					3	X							
	Innominado	Solicitud de inscripción de ciudadanos o movimientos políticos para constituir un partido político	Tribunal Supremo Electoral	J			X				15	15	X							
	Recurso de apelación	*a)* Resoluciones de los tribunales provinciales electorales sobre gastos de campaña y propaganda electoral																		
		b) Suspensión de los derechos políticos e imposición de multas por aportaciones excesivas	Tribunal Supremo Electoral	J			X				3	15	X							
		c) Sanciones por no entregar la información requerida a los funcionarios públicos, en los plazos previstos en la ley (incluyendo a medios de comunicación)																		

	Recurso de apelación	*d)* Sanciones con la pérdida de la dignidad, para el que fue electo en el proceso electoral materia de juzgamiento *e)* Sanciones en contra de los funcionarios públicos por utilización de los bienes pertenecientes al Estado en las campañas electorales. *f)* Resolución de iniciar acciones penales																		
	Recurso de revisión	Juzgamiento de cuentas	Tribunal Supremo Electoral y tribunales provinciales electorales	J			X				3	15			X					
	Innominado	Registro de movimientos independientes	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X			X	10	8	X							
	Reconside-ración	Resolución negativa de reconocimiento o inscripción de un partido político	Tribunal Supremo Electoral	J						X[13]										
El Salvador	Recurso de revocatoria	Cualquier resolución dictada por los organismos electorales que no sea definitiva	El mismo órgano que la dictó	J	X	X[20]	X		X	X[21]	1	3	X							

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[13] Cualquier persona que tenga interés directo en ellas.

[20] Si resulta afectado.

[21] Fiscal general de la República y procurador de la Defensa de los Derechos Humanos.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
El Salvador	Recurso de revisión	Resoluciones definitivas de organismos electorales	El mismo órgano que la pronunció	J		X[20]	X		X	X[21]	1	2	X							
	Recurso de apelación	Resoluciones de organismos electorales (*v. gr.* negativa de inscripción de un partido político)	Superior jerárquico del órgano electoral	J			X		X	X[21]	1	3	X							
	Declaratoria de nulidad	Inscripción de un candidato	Órgano electoral que conoció	J			X				3	3	X							
	Recurso de nulidad elección	Causas de nulidad previstas legalmente	Tribunal Supremo Electoral	J			X				2	6		X						
	Recurso de nulidad escrutinio	*a)* Por falta de notificación a los partidos políticos; *b)* por violaciones al procedimiento, y *c)* por falsedad de datos consignados en las actas y documentos del escrutinio final	Tribunal Supremo Electoral	J			X				2	6		X						
	Amparo	Violaciones a los derechos de los ciudadanos	Corte Suprema de Justicia	J		X														

Guatemala	Recursos de aclaración y ampliación	Resoluciones y acuerdos del Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Supremo Electoral	J	X			X			2	3	X							
	Revocatoria	Resoluciones definitivas dictadas por dependencias del Registro de Ciudadanos	Director general del Registro de Ciudadanos	A		X					3	8	X							
	Recurso de apelación	Resoluciones definitivas del director general del Registro de Ciudadanos	Tribunal Supremo Electoral	J		X		X			3	8	X							
	Recurso de nulidad	Cualquier acto del proceso electoral incluidos resultados electorales	Tribunal Supremo Electoral	J	X			X			3	8	X							
	Recurso de revisión	Contra la resolución del recurso de nulidad	Tribunal Supremo Electoral	J				X		X[22]	3	3-5	X				X			
	Recurso de amparo	Contra resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral	Corte Suprema de Justicia	J				X			5	3	X							
	Recurso de apelación	Sentencias de amparo	Corte Constitucional	J				X			2	5	X							
Honduras	Reclamos	Uso indebido de los nombres de los ciudadanos para constituir partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral	J		X					20	15		X						

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.
[20] Si resulta afectado.
[21] Fiscal general de la República y procurador de la Defensa de los Derechos Humanos.
[22] Ministerio Público y procurador de los derechos humanos.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Honduras	Objeciones o impugnaciones	Solicitud de inscripción como partido político	Tribunal Supremo Electoral	A		X	X					15	X							
		Resolución sobre solicitud de inscripción como partido político																		
	Recurso de amparo	Cancelación de la personalidad jurídica de un partido político	Corte Suprema de Justicia	J							10									
		Resolución sobre una acción de nulidad decretada por el Tribunal Supremo Electoral																		
	Recurso	Resoluciones de la Comisión Nacional Electoral y de resultados de elecciones internas de partidos políticos	Tribunal Supremo Electoral	J							10									
	Innominado	Solicitud de registro de candidaturas independientes	Tribunal Supremo Electoral			X	X	X			10	5	X							

	Acción de nulidad	Votaciones	Tribunal Supremo Electoral	J		X					10	10		X						
		Declaratoria de elecciones		J		X					5	10		X						
México	Recurso de reposición	Resoluciones relativas a la aplicación de sanciones administrativas y pecuniarias	Tribunal Supremo Electoral	J		X	X				1		X							
	Recurso de revisión	Actos órganos locales y distritales del IFE	Superior jerárquico del Instituto Federal Electoral	A		X[13]	X				4	X[23]			X	X[24]			X	X
		a) Dictámenes sobre observaciones al padrón electoral e informes de partidos políticos sobre sus ingresos y egresos, así como negativas de registro como partidos políticos	Sala Superior del Tribunal Electoral	J			X			OP	3-4	6			X	X[24]	X		X	X
	Recurso de apelación	*b)* Resoluciones recaídas a los recursos de revisión	Salas superior o regionales del Tribunal Electoral	J			X			OP	4	6			X	X[24]	X		X	X
		c) Cualquier acto previo a la jornada electoral que no sea impugnable vía revisión	Salas superior o regionales del Tribunal Electoral	J			X			OP	4	6			X	X[24]	X		X	

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[13] Cualquier persona que tenga interés directo en ellas.

[23] Segunda sesión posterior a su recepción.

[24] Documentales públicas y privadas; pruebas técnicas, y presuncional; pericial (salvo impugnaciones relacionadas con el proceso electoral y sus resultados); confesional y testimonial con ciertas peculiaridades.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
México	Juicio de inconformidad	*a)* Resultados elección presidencial	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X					4	X[25]			X	X[24]	X		X	X
		b) Resultados elecciones de diputados y senadores	Salas regionales del Tribunal Electoral	J		X					4	X[25]			X	X[24]	X		X	X
	Recurso de reconsideración	*a)* Resoluciones recaídas a juicios de inconformidad sobre elecciones legislativas	Sala Superior del Tribunal Electoral	J		X					3	X[27]				X[24]	X		X	X
		b) Asignación curules por representación proporcional		J		X					2	X[27]					X		X	X
	Juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano	Padrón electoral y violaciones a derechos político-electorales previstos en la Constitución (incluidos actos intrapartidarios)	Salas Superior o regionales del Tribunal Electoral	J		X		X		X[2]	4				X	X[24]	X		X	X
	Juicio de revisión constitucional electoral	Actos y resoluciones de autoridades electorales locales	Sala Superior del Tribunal Electoral	J			X				4	X[26]					X		X	X

Nicaragua	Solicitud de nulidad o corrección de errores aritméticos	Causas de nulidad o errores aritméticos en resultados electorales	Consejo Electoral correspondiente	A	X					X[28]		4			X					
	Revisión	Publicación de resultados electorales	Consejo Supremo Electoral	A			X			X	3	5	X							
	Innominado	Errores de inscripción y omisiones en el catálogo general de electores	Consejo Electoral correspondiente	A		X	X			X	10	5		X	X					
	Innominado	Propaganda electoral y campañas electorales	Consejo Supremo Electoral	A			X			X	6	3[29]		X						
	Innominado	Solicitud de registro de ciudadanos para constituir un partido político	Consejo Supremo Electoral	A			X			X	15			X						
	Amparo	Resoluciones definitivas que en materia de partidos políticos dicte el Consejo Supremo Electoral	Corte Suprema de Justicia	J			X			X	30	45								

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[2] Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.

[24] Documentales públicas y privadas; pruebas técnicas, y presuncional; pericial (salvo impugnaciones relacionadas con el proceso electoral y sus resultados); confesional y testimonial con ciertas peculiaridades.

[25] Un día antes de que se instale el Congreso, la presidencial y 28 días antes de las restantes.

[26] Antes de la instalación o toma de posesión de los órganos electos.

[27] Los relacionados con juicios de inconformidad, 10 días antes de la instalación del Congreso, y las relativas a las asignaciones por representación proporcional, tres días antes de dicha instalación.

[28] A solicitud de los fiscales acreditados ante el Consejo Electoral durante el proceso de revisión.

[29] Una vez recibido se abrirá a prueba por tres días y el Consejo Supremo Electoral resolverá dentro de los tres días siguientes.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Panamá	Recurso de reconsideración	Actos de órganos electorales (No son reconsiderables las providencias, autos, sentencias y demás autos que admitan la apelación, salvo los asuntos relativos al Registro Civil)	Tribunal Electoral o el funcionario que emitió el acto	J		X	X		X		2			X			X			X
	Recursos de apelación	Actos o resoluciones de órganos electorales inferiores previstos legalmente	Superior jerárquico del órgano que emitió el acto	J		X	X		X		3			X						X
	Recurso de hecho[30]			J																
	Aclaración	Autos y sentencias de segunda instancia, así como sentencias de primera instancia	Órgano que emitió el acto	J	X		X[31]	X[31]				2[31]								
	Recurso de nulidad de credenciales	Entrega de credenciales	Tribunal Electoral	J			X	X			2		X							

	Reclamos	Padrón electoral	Tribunal Electoral	J		X	X		X		X[32]									
		Solicitud de registro como partido político	Tribunal Electoral	J		X	X		X		8		X							
	Innominado	Inscripción de miembros de un partido político en formación	Tribunal Electoral	J		X	X		X		5/30[33]		X							
	Denuncia	Propaganda electoral	Tribunal Electoral	J		X	X	X	X				X							
	Innominado	Inscripción falsa de un ciudadano a un partido político	Director General de Organización Electoral	A		X[13]						2								
	Apelación	Postulación de candidatos	Tribunal Electoral	J		X	X		X		3				X					
	Innominado	Inscripción de candidatos adherentes	Director provincial o comarcal de Organización Electoral	A		X	X		X		5	10			X					

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[13] Cualquier persona que tenga interés directo en ellas.

[30] Se rige por lo dispuesto en el Código Judicial.

[31] Sólo sentencias de primera instancia.

[32] Entre el 1 de junio y el 15 de julio y entre el 1 y el 30 de noviembre del año anterior a las elecciones.

[33] Durante el periodo de inscripción y hasta cinco días después de cerrado el mismo. Igualmente dentro del año siguiente a la inscripción desde el inicio del periodo de inscripción hasta 30 días después.

CUADRO XLIV. 5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Panamá	Demanda de nulidad	Resultados electorales, consultas populares, referéndum, plebiscitos	Tribunal Electoral	J		X	X				3				X					
	Recurso de inconstitucionalidad	Resoluciones del Tribunal Electoral (incluidas las relativas a estatutos de partidos políticos)	Corte Suprema de Justicia	J		X	X	X	X[1]											
Paraguay	Tachas y reclamaciones	Inclusiones u omisiones indebidas en las inscripciones del Registro Electoral	Juzgado Electoral Competente	J	X	X	X			X[34]	30[35]	X[36]		X						
	Sumario	Sanciones por faltas electorales		J									X							
	Habeas corpus	Los que correspondan		J									X							
	Tachas e impugnaciones	Candidaturas de aquellos que carezcan del derecho de sufragio pasivo o del procedimiento de inscripción	Tribunal electoral de la circunscripción o juzgado electoral[37]	J			X			X[38]	5	3	X		X					

	Innominado	Cuestiones o litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales	Tribunal Electoral de la circunscripción	J	X	X		X		X[2]			X							
		Propaganda de partidos, movimientos políticos o alianzas que induzcan a engaño o confusión del electorado		J			X													
		Nulidad de elecciones en el rango de mesa o sección		J			X	X[39]			5	5	X		X					
		Utilización de nombres, emblemas, lemas y demás bienes incorporales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales		J			X						X							

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[1] Cualquier elector. Tratándose del presente caso, como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.

[2] Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.

[34] Movimientos políticos y alianzas, al igual que los partidos políticos, a través de sus representantes. Los extranjeros, siempre que estén inscritos, igualmente podrán ejercer el derecho a deducir una tacha sobre la inscripción de otro ciudadano o extranjero inscrito.

[35] Durante el mes de noviembre de cada año.

[36] El juez deberá resolver la tacha o el reclamo antes del 20 de diciembre de cada año.

[37] Las reclamaciones sobre candidaturas a cargos nacionales y departamentales se presentan ante los tribunales electorales respectivos y cargos municipales ante los juzgados electorales.

[38] Movimientos políticos y alianzas.

[39] Como terceros coadyuvantes.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Paraguay	Nulidad, queja por apelación denegada o por retardo de justicia	Decisiones de los jueces electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X		X[38]	X[40]	X[41]	X							
	Impugnaciones, recusaciones e inhibiciones	Jueces y fiscales electorales de su jurisdicción	Tribunal Electoral de la circunscripción	J								3	X							
	Apelación	Conflictos derivados del control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales de los medios de comunicación social para la propaganda electoral	Tribunal Electoral de la circunscripción	J							3[42]	2	X							
		Decisiones recaídas a las tachas y reclamos de los juzgados electorales de su jurisdicción		J							3[42]	2	X							
	Oposición	Solicitud de reconocimiento de un partido político en formación	Tribunal Electoral de la capital	J			X			X[43]	30[44]	15		X			X			

	Amparo	Cuestiones electorales o relativas a organizaciones políticas		J							5		X							
	Innominado	Cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las leyes		J				X					X							
	Apelación	Decisión recaída a la oposición e impugnación de la solicitud de reconocimiento de partido político	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X			X[43]	3[42]		X							
		Nulidad de las elecciones a nivel departamental o distrital, así como de las consultas populares	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X[23]			5	5/10[45]	X		X					
	Innominado	Nulidad de las elecciones y consultas populares a nivel nacional	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X[39]			5	5	X		X					

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[23] Segunda sesión posterior a su recepción.

[38] Movimientos políticos y alianzas.

[39] Como terceros coadyuvantes.

[40] Su interposición puede hacerse en forma independiente, conjunta o separadamente con el de apelación y el plazo para la denegación del recurso es de 48 horas.

[41] El plazo es para resolver la denegación del recurso.

[42] En el caso de las sentencias es de tres días y, en el de otras resoluciones, de 48 horas.

[43] Algún movimiento político.

[44] El plazo se computa desde la última publicación por edictos de la solicitud de reconocimiento.

[45] El primer plazo es para autos interlocutorios y el segundo para sentencias definitivas.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Paraguay	Recusaciones e inhibiciones	Miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los tribunales electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J								3	X							
	Reposición, aclaratoria o ampliatoria	Decisiones del Tribunal Superior de Justicia Electoral	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J							2[46]		X							
	Nulidad, queja por apelación denegada o retardo de justicia	Decisiones de los tribunales electorales	Tribunal Superior de Justicia Electoral	J			X	X		X[38]	5	10	X							
	Acción de inconstitucionalidad	Resoluciones recaídas en el juicio de amparo	Corte Suprema de Justicia	J		X	X	X		X[38]	5	10	X							
	Innominado	Conflictos de competencia entre órganos electorales	Tribunal Constitucional	J								15	X							
		a) Funcionarios de organismos electorales	Jurado Electoral Especial	J							5	3	X							

Perú	Tachas	*b)* Funcionarios de las mesas de sufragio	Jurado Electoral Especial	J		X	X			X[47]	3	1				X[48]				
		c) Solicitud de inscripción de un partido político	Registro de organizaciones políticas, ONPE	A		X					5	5	X							
		d) Inscripción de un partido político o agrupación independiente o alianza	Jurado Nacional de Elecciones	J		X					3	3				X[48]				
		e) Registro de candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República	Jurado Nacional de Elecciones	J		X					2	3				X[49]				
		f) Registro de candidatos al Congreso	Jurado Electoral Especial	J		X					3					X[49]				
	Recurso de apelación	Resoluciones del Jurado Electoral Especial recaídas a las tachas interpuestas	Jurado Nacional de Elecciones	J						X[47]	3	5	X							
	Reclamaciones	Diseño de la cédula de sufragio	Jurado Nacional de Elecciones	J						X[47]	3	3	X							
	Innominado	Padrón electoral	Oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	A		X					5									

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.
[38] Movimientos políticos y alianzas.
[46] El plazo es para el recurso de reposición.
[47] Personeros legales de partidos políticos, alianzas de partidos, agrupaciones o listas independientes.
[48] Prueba instrumental.
[49] Empoce en el Banco de la Nación.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (continuación)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Perú	Innominado	Resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil relativas a referéndum u otro tipo de consultas populares	Jurado Nacional de Elecciones	J							3	3	X							
		a) Elecciones realizadas en una o más de las oficinas consulares		J			X			X[50]						X[49]				
	Recurso de nulidad de elecciones	*b)* Nulidad de la votación de las mesas de sufragio	Jurado Electoral Especial	J			X			X[4]	3									
		c) Elecciones de distritos, provincias, nulidad total de las elecciones	Jurado Nacional de Elecciones	J			X			X[47]	3									
República Dominicana	Revisión	Registro de candidaturas	Juntas Electorales	J							3	5	X							
	Innominado	Conflictos internos partidos políticos	Junta Central Electoral	J						X[2]										
	Apelación	Decisiones de las Juntas Electorales	Junta Central Electoral	J							2[51]	3	X							
	Demanda de nulidad	Resultados electorales	Junta Central Electoral	J			X				2	2			X					

	Amparo	Afectación de inmunidades, libertad, seguridad o privación del ejercicio del sufragio de los electores	Cualquier juez o autoridad, especialmente Junta Central Electoral, Junta Electoral correspondiente	J		X														
Uruguay	Reposición	*a)* Actos previos a la elección	Junta Electoral	J			X				5	3	X							
		b) Registro partidos políticos y de las listas de candidatos					X				5									
		c) Conformación de circuitos electorales					X				5	3								
		d) Integración de comisiones receptoras					X				5	3								
		e) Resoluciones y procedimientos de las juntas electorales durante los escrutinios		J		X	X	X			5	3								
	Reposición	Actos y procedimientos de la Corte Electoral en materia de padrón electoral	Corte Electoral	J		X					5	10	X				X			
	Innominado	Votos observados (cuestionados) e irregularidad ante comisiones receptoras	Junta Electoral	J		X					5		X							

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.
[2] Afiliados o militantes de partidos políticos una vez agotadas instancias partidarias.
[4] Decisiones de juntas electorales sobre elecciones partidarias internas.
[47] Personeros legales de partidos políticos, alianzas de partidos, agrupaciones o listas independientes.
[49] Empoce en el Banco de la Nación.
[50] Organización política y lista independiente.
[51] En el caso de apelación contra registro de candidaturas el plazo es de tres días.

CUADRO XLIV.5. *Características básicas de los medios de impugnación... (conclusión)*

					Legitimación para interponerlo								*Medios de prueba*					*Valoración de pruebas*		
País	*Medio de impugnación*	*Actos impugnables*	*Órgano que los resuelve*	*Naturaleza jurídica*	*De oficio*	*Ciudadanos*	*Partidos políticos*	*Candidatos*	*Ministerio Público o fiscal electoral*	*Otro*	*Plazo para interponerlo (días)*	*Plazo para resolverlo (días)*	*Indefinidos*	*Cualquiera*	*Se exige adjuntar documentales*	*Limitados*	*Diligencias para mejor proveer*	*Libre*	*Tasado*	*Sana crítica*
Uruguay	Protesta de anulación	Resultados electorales	Junta Electoral o, en su caso, Corte Electoral	J		X[52]	X[52]	X[52]			5		X							
	Apelación	*a)* Resoluciones recaídas al de reposición ante las juntas electorales por actos previos a la elección *b)* Resoluciones de las juntas electorales recaídas a los recursos por observaciones y votos observados ante comisiones receptoras, cuando no exista unanimidad *c)* Resoluciones recaídas al de reposición en materia de resoluciones y procedimientos de las juntas electorales durante los escrutinios	Corte Electoral	J			X						X							
	Innominado	Actos y procedimientos electorales referentes a elecciones internas de partidos políticos	Corte Electoral	J									X							

Venezuela	Recurso jerárquico	Votaciones, de referéndum o de actas de escrutinio, de cierre del proceso, de totalización, de adjudica ción o de proclamación; de la ocurrencia de los hechos, actuaciones materiales o vías de hecho, del momento en que la decisión ha debido producirse si se trata de omisiones o de la notificación o publicación del acto	Consejo Nacional Electoral	A		X	X	X		X[1]	20/30[53]	20	X							
	Innominado	Padrón electoral	Consejo Nacional Electoral	A		X					X[57]		X							
	Recurso de interpretación[54]	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, normas de otras leyes que regulen la materia electoral, los referéndum consultivos y la constitución, funciona- miento y cancelación de las organizaciones políticas.	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia[55]	J		X	X	X		X[1]										
	Recurso contencioso electoral	Resoluciones del Consejo Nacional Electoral	Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia[55]	J		X	X			X[1]	15[56]	15/30	X							

A = Administrativo. J = Jurisdiccional. P = Político. OP = Organizaciones políticas.

[1] Cualquier elector. Tratándose del presente caso, como de aquellos en que se establece una acción popular o pública, en el cuadro se marca la legitimación de ciudadanos, partidos políticos, candidatos y, en su caso, ministerio público o fiscal electoral.

[52] Tratándose de elecciones presidenciales, sólo autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral.

[53] La impugnación en contra de la inelegibilidad de un candidato o de una persona electa podrá hacerse en cualquier tiempo, cuando se impugnen votaciones o actas de escrutinio relativas a elección de presidente de la República el plazo es de 30 días.

[54] Remítase a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

[55] Véase la sentencia 159 del 7 de octubre de 2004 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

[56] Si el recurso tiene por objeto la nulidad de la elección de un candidato a la Presidencia de la República por causas de inelegibilidad, no habrá lapso de caducidad para intentarlo.

[57] A más tardar 30 días antes de que comience el proceso electoral.

naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente medio de impugnación electoral a fin de determinar si éste es administrativo o jurisdiccional.

a) Administrativos. Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo, en términos también muy generales, son aquellos instrumentos jurídicos previstos dentro de la esfera interna del organismo electoral administrativo, por los cuales los afectados (partidos políticos, candidatos o ciudadanos) pueden oponerse a un acto o resolución electoral de naturaleza administrativa, mediante un procedimiento en que el mismo órgano o autoridad, u otro jerárquicamente superior, decide la controversia respectiva (Fix-Zamudio, 1992: 24).

Es así como en diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas, las cuales son resueltas por el propio órgano electoral administrativo cuyo acto o resolución se impugna (piénsese, por ejemplo, en el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de ciudadanía, así como en el llamado "recurso de revisión" ante el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra los cómputos realizados por dicho Consejo) o por su superior jerárquico (como ocurre con la revocatoria ante el director general del Registro de Ciudadanos en Colombia contra resoluciones definitivas dictadas por dependencias del referido Registro de Ciudadanos; la reclamación ante las comisiones escrutadoras de Colombia contra actos realizados durante el escrutinio por un jurado de votación, o bien, el recurso de revisión que se interpone contra actos del secretario ejecutivo y de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal Electoral de México ante el respectivo superior jerárquico).[31]

b) Jurisdiccionales. Los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, en congruencia con lo apuntado, son aquellos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente, a través de los cuales se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error o ilegalidad de los actos o resoluciones electorales.

[31] Obsérvese cómo en Nicaragua y en México se utiliza el término "recurso de revisión" para referirse a las impugnaciones que se pueden interponer, en el primer caso, ante el propio órgano cuyo acto se impugna, y, en el segundo, ante el superior jerárquico, lo cual no es sino un reflejo de la anarquía prevaleciente en cuanto a la denominación de los medios de impugnación electoral en la región.

Siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio, es posible clasificar los diversos medios de impugnación que nos ocupan en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos (Fix-Zamudio, 1992: 20-28).

i) Remedios procesales: son los instrumentos que pretenden la corrección de los actos o resoluciones jurisdiccionales ante el mismo órgano del cual emanaron. Un remedio procesal típico y que se presenta en algunos de los países estudiados es lo que se conoce como "aclaración de sentencia" (así, el art. 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo; de manera similar, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, en tanto que el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala también lo hace pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios).

ii) Recursos procesales: son los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, generalmente ante un órgano jurisdiccional superior, contra violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en el fondo de las resoluciones jurisdiccionales respectivas. Los recursos procesales constituyen el sector más importante de los medios de impugnación electoral de carácter jurisdiccional, pudiendo interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio, de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: Ordinarios, extraordinarios y excepcionales (Fix-Zamudio, 1992: 26).

iii) Recursos ordinarios: el recurso ordinario por antonomasia, y que posee carácter universal, es el de apelación, por medio del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución jurisdiccional, el tribunal de segundo grado, generalmente colegiado, examina todo el material del proceso, tanto fáctico como jurídico, así como las violaciones al procedimiento, y de fondo, cuyos efectos pueden ser confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, sustituyéndose al juez o tribunal de primer grado, o bien, ordenando la reposición del procedimiento cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

Piénsese aquí en los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina contra actos o resoluciones de los jueces o juntas electorales (con la salvedad de los relativos a los resultados electorales); la Corte Nacional Electoral de Bolivia contra actos o resoluciones de las cortes electorales departamentales; la Corte de Apelaciones competente de Chile contra sentencias pronunciadas por jueces del crimen respecto de negativas de inscripción electoral o exclusión; la Corte de Constitucionalidad de Guatemala contra sentencias de amparo de la Corte Suprema de Justicia relacionadas con cuestiones electorales; el Jurado Nacional de Elecciones de Perú contra resoluciones de los jurados provinciales de elecciones, así como la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales.[32]

iv) Recursos extraordinarios: son aquellos que sólo pueden interponerse por motivos específicamente regulados en las leyes procesales e implican, únicamente, el examen de la legalidad del procedimiento o de las resoluciones jurisdiccionales impugnadas; en consecuencia, sólo comprenden las cuestiones jurídicas, ya que la apreciación de los hechos, por regla general, se conserva en la esfera del tribunal que pronunció el fallo combatido.

Bajo este supuesto encuadra el llamado "recurso de reconsideración",[33] que se puede interponer ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas en el juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las elecciones de diputados y senadores, ya que sólo procede, ente 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 inconstitucionali-

[32] Conforme con la terminología iusprocesalista prevaleciente y que ha quedado indicada, resulta inadecuada la denominación de *recurso de apelación* que se utiliza en otros casos, como en el específico de México, para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los partidos políticos o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo cuya naturaleza se analiza más adelante.

[33] A pesar de que es más frecuente que tal denominación se utilice para designar el recurso administrativo que se hace valer ante la misma autoridad que expidió el acto o resolución de carácter administrativo impugnado, en el caso que se comenta se trata de un recurso jurisdiccional.

dad en Argentina, el recurso extraordinario de amparo en Guatemala, el recurso de amparo en El Salvador y Honduras, el recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay; aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional de Bolivia, o bien, el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

v) Recursos excepcionales: son aquellos que sólo proceden en casos muy complicados, ya que se interponen contra las resoluciones firmes que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, cuando con posterioridad a su pronunciamiento con carácter firme sobrevienen circunstancias que desvirtúan la motivación esencial del fallo. Como ejemplo en la materia que nos ocupa, cabe citar lo previsto en el artículo 148 del Código Electoral de Costa Rica: "Después de la declaratoria de elección, no se podrá volver a tratar la validez de la misma ni de la aptitud legal de la persona electa, a no ser por causas posteriores que la inhabiliten para el ejercicio del cargo". Esta misma situación pareciera derivarse de lo previsto en el artículo 228 de la Ley Orgánica del Sufragio de Venezuela, en tanto que establece que el recurso de nulidad no tendrá lapso de caducidad cuando se base en algún supuesto de inelegibilidad del candidato electo o cuando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios afecten el resultado de la elección.

vi) Procesos impugnativos: son los instrumentos que dan lugar a un verdadero proceso diverso al procedimiento en el cual se dictó la resolución que se impugna; a diferencia de lo que ocurre con los recursos procesales, donde el órgano jurisdiccional de segundo grado continúa un juicio ya iniciado, en los procesos impugnativos con anterioridad sólo existe un procedimiento de carácter administrativo, en el cual no hay un órgano imparcial que decida la controversia en una posición superior a las partes y por medio de un proceso jurisdiccional de carácter contradictorio.

En este sentido, cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre resultados electorales; el llamado "amparo del elector" en Argentina o el *habeas corpus* o *mandato de segurança* en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitu-

cional 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 el denominado "recurso contencioso electoral" contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral de Venezuela que se promueve ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

4.2. Actos impugnables

Desde una perspectiva muy general y esquemática, es posible distinguir los siguientes tipos de actos susceptibles de impugnación electoral: los relativos al registro electoral y la credencial para votar; los correspondientes al régimen de los partidos políticos y su democracia interna; los relacionados con los actos preparatorios a la jornada electoral; los vinculados con los resultados electorales, así como los relacionados con procedimientos eleccionarios distintos a los cargos públicos de representación política u otro tipo de actos de la autoridad electoral. Es claro que la anterior clasificación tiene propósitos exclusivamente analíticos y no coincide con determinada regulación positiva de los actos y procedimientos electorales; incluso, pudiera haber actos relacionados, por ejemplo, con el padrón electoral que, en forma simultánea, se estimen preparatorios de la jornada electoral, a pesar de lo cual se insiste en la agrupación propuesta para su estudio.

a) Registro electoral y credencial para votar. Entre los actos impugnables vinculados con este rubro es pertinente incluir todos aquellos realizados por los órganos encargados del registro o padrón electoral o ciudadano, la expedición individual o no de la cédula de identidad ciudadana (cuando ésta tiene efectos electorales) o de la correspondiente credencial para votar (en su caso, con fotografía), así como la conformación de las listas nominales de electores, particularmente por la inclusión o exclusión inde-

bida de algún ciudadano; dos cuestiones íntimamente relacionadas, pero que constituyen actos distintos (por lo general, inmersos en la preparación de la jornada electoral), son la impugnación de la publicación general del padrón o registro electoral o de los listados globales definitivos de electores. Como se verá en el siguiente apartado, mientras que la legitimación para impugnar el primer tipo de actos, generalmente corresponde a los ciudadanos interesados, la de los segundos se le confiere a los partidos políticos.

b) Régimen de los partidos políticos y su democracia interna. En cuanto al régimen de los partidos políticos, es posible distinguir los siguientes tipos de actos impugnables:

i) Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, así como determinaciones sobre el otorgamiento, negativa o cancelación del registro respectivo. En efecto, los actos susceptibles de impugnación vienen a ser, por una parte, los relativos a la constitución, funcionamiento o extinción de los partidos políticos, así como los que se refieren a la inscripción o registro de tales partidos (o de otras agrupaciones políticas), o bien, la negativa, suspensión o cancelación del mismo.

Siguiendo el sistema alemán,[34] los artículos 15 y 82, numeral 7, de la Constitución Política de la República de Chile establecen la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.[35]

[34] En conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, el Tribunal Constitucional Federal proscribió en 1952 al Partido Socialista del Reich y en 1956 al Partido Comunista de Alemania.

[35] Por lo que se refiere a España, el Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —conformada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de sala, así como el magistrado más antiguo y el más reciente de cada una de ellas— tiene competencia para declarar ilegal un partido político "cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático", conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; asimismo, dicho órgano jurisdiccional es competente para acordar la disolución de un partido político no sólo cuando su actividad vulnere en forma reiterada y grave los principios mencionados con anterioridad sino "cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos", en el entendido de que en contra de la sentencia del referido Tribunal Supremo en Sala Especial sólo procede el recurso de

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 3 000 electores en el caso de Costa Rica, 2% en el de México, 3% en Bolivia, 4% en Nicaragua o 5% en Chile o Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (por ejemplo, cuatro años en Argentina).

Adicionalmente, en Paraguay son causas de extinción de los partidos políticos, la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus actuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

ii) Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Igualmente, son actos generalmente impugnables las determinaciones sobre las asignaciones de financiamiento público a los partidos políticos, así como su control patrimonial a través de las resoluciones que recaigan a los informes sobre el origen y destino de sus recursos y sobre sus gastos de campaña o respecto de las quejas o denuncias por presuntas irregularidades sobre el particular, además de la consecuente imposición de alguna

amparo ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, véanse los autos acumulados núms. 6/2002 y 7/2002 relacionados con la sentencia del Tribunal Supremo en Sala Especial (art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), a través de la cual se declaró la ilegalidad de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.

sanción si se incurrió en alguna infracción o, en su caso, la decisión de la autoridad electoral de no imponerla.[36]

iii) Democracia interna de los partidos políticos. La totalidad de los ordenamientos constitucionales o legales de los países latinoamericanos analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales o, en su caso, constitucionales u ordinarios), conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario (Orozco Henríquez, 2004b: 7-44).

En efecto, la evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de la región, las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, el relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi monopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, ha propiciado que se contemple la tutela judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos en tales países, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben

[36] Al respecto, por ejemplo, cabe mencionar los casos en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México impuso a un partido político una sanción por aproximadamente cien millones de dólares estadunidenses, por haber recibido dinero irregular por parte de un sindicato de la empresa pública petrolera, así como a los partidos políticos que conformaron la coalición ganadora en la elección presidencial de 2000 otra sanción por aproximadamente cincuenta millones de dólares estadunidenses, en virtud de haber recibido financiamiento paralelo al legalmente previsto, en el entendido de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la imposición de la primera e incrementó el monto de la segunda (Orozco Henríquez, 2004a: 471-472).

establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

iv) Nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos. Si bien prácticamente todos los ordenamientos constitucionales y legales de los países de la región prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente, oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, de los respectivos tribunales (cortes, consejos, juntas o jurados) electorales y, en aquellos países donde las resoluciones de éstos no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.[37] De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.[38]

[37] Al respecto, en la Sentencia Constitucional 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "vulnera el Estatuto Orgánico de Condepa-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

[38] Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001. Asimismo, en la resolución 1669-

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por la autoridad electoral administrativa, no se ajustaban a los requisitos de establecer "procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos" del partido, así como el derecho de los afiliados de "participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos", razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirigencia con base en la nueva normativa partidaria.[39]

1999 del 24/08/1999, Tipo de Recurso: Interpretación, promovido por Rolando González Ulloa, la propia Sala Constitucional sostuvo que si bien la Asamblea Nacional del Partido Liberación Nacional puede modificar normas del estatuto, para aplicar la norma modificada debe ser aprobada por las dos tercera partes de los miembros, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 del Código Electoral, así como 73, 96 y 103 del Estatuto del Partido Liberación Nacional; Jurisprudencia: 11095-1997 y Res. Sala Const.: 2881-95 / 2152-92.

[39] Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: "Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos que deben contener para considerarse democráticos. El artículo 27, apartado 1, incisos c y g, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia los siguientes: *1)* la deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; *2)* igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; *3)* garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente de libertades de expresión, información y asociación, y *4)* control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos en que la gravedad de sus acciones lo amerite; estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía "disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que tiene que permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas".[40]

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le com-

motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales, de lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b, c y g del Código Electoral Federal, los siguientes: *1)* la asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados o, cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; *2)* la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; *3)* el establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; *4)* la existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; *5)* adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculares, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y *6)* mecanismos de control de poder, como por ejemplo, la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de periodos cortos de mandato.

[40] Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución 87 de 22 de mayo de 1996.

peta garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite que consiste en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

v) Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular. Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autoorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación.

Incluso entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención de la autoridad electoral en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien, sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el órgano jurisdiccional competente los actos y decisiones respectivos.

Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político (por ejemplo Chile) o la necesidad de que haya algunos del ámbito nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (Guatemala);[41] el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecua-

[41] Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

dor, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelegibilidad en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México y Nicaragua), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos (Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante "elecciones" periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas (Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay, si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular), o bien, estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio (Argentina, respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales) y Uruguay (por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los 500 integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido).

Asimismo, algunas leyes ponen énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación (Costa Rica y Ecuador) e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor a 30% en Bolivia y a 20% en Paraguay), o bien, cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular (no menor a 30 % en México y Panamá), siendo interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención de la autoridad electoral en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la Comisión Nacional Electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos de elección popular; por su parte, en República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el director del Servicio Electoral; asimismo, en Argentina la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, las cuales se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización y, además, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, la respectiva autoridad electoral (administrativa y jurisdiccional) de los países bajo análisis es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquélla revisa la satisfacción de los requisitos de

elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido de conformidad con el procedimiento legal y estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al órgano jurisdiccional para combatir el respectivo acto de autoridad que, en su caso, convalide, se base o haga efectivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente en contra de este último.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afi-liados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido: "Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna" (González Roura, 2001: 265).[42]

En Bolivia se establece, en términos generales, que la Corte Nacional Electoral tiene bajo su responsabilidad el control de la legalidad de los procesos electorales internos de los partidos políticos, en tanto que los militantes, siempre que hubieren agotado los recursos internos previstos en los estatutos de su partido, podrán recurrir ante la Corte Nacional Electoral en queja, cuando consideren vulnerados sus derechos o que se transgredieron las leyes referidas a la organización y funcionamiento de los partidos o a los derechos de los ciudadanos, así como el estatuto o las resoluciones internas del partido. Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal

[42] El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la Junta Electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista del año 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.

Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.[43] De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

En México los afiliados de determinado partido político, a través del denominado "juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos de la autoridad electoral administrativa mediante los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido (en caso de que se trate de una elección local, previo agotamiento de la instancia jurisdiccional de la correspondiente entidad federativa), o bien, una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones de la autoridad electoral administrativa y de los órganos partidarios relacionados tanto con selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas.

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Nacional de Elecciones interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Nacional de Elecciones y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente,

[43] En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución núm. 1329-E-2001, de 26 de junio de 2001, en el expediente núm. 1135-F-2001).

en República Dominicana se establece como atribución de la Junta Central Electoral conocer y decidir en instancia única de los conflictos internos que se produjeren en los partidos por la presunta violación de disposiciones a la Constitución, la ley, los reglamentes aprobados por la propia Junta o los estatutos partidarios, incluyendo los relativos a sanciones disciplinarias con motivo de discusiones de candidaturas a cargos electivos o a cargos internos de los órganos directivos de los partidos políticos.

vi) Expulsión de afiliados y otras sanciones. Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (o bien, la jurisdicción de amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad en Guatemala) los actos y decisiones internos del propio partido que fuesen considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral en su vertiente de afiliación con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay, así como en España y Portugal), en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos —con la salvedad, quizás, de España—, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal, en tanto que, en su caso, deber ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autoorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional.[44]

[44] En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que "la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evi-

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática (Vidal Marín, 2000: 261-278, y Navarro Méndez, 2000: 289-329).

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los órganos jurisdiccionales competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debido proceso (legal o estatutario). El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autoorganizativa que corresponde a los partidos políticos, el órgano jurisdiccional pareciera que habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de razonabilidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones; en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políti-

dencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios" (STC 218/88).

cos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (como el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los órganos jurisdiccionales podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

c) Preparación de la elección. Por lo que se refiere a los actos encaminados a la preparación de la jornada electoral, entre los actos susceptibles de impugnación cabe aludir a las relacionados con la documentación electoral, el registro de candidaturas o la llamada proclamación de candidatos, así como la integración y ubicación de las mesas, jurados, juntas o casillas receptoras de votos.

d) Resultados electorales. En este apartado es pertinente mencionar como actos impugnables tanto los resultados electorales como las condiciones de inelegibilidad, con las correspondientes, en su caso, declaraciones de validez de las elecciones y proclamaciones de electos, actos comúnmente conocidos como calificación de las elecciones. En este sentido, conviene señalar que mientras en algunos países las impugnaciones en contra de los resultados electorales se sustancian y resuelven antes de realizarse el escrutinio final, declararse la validez de una elección y proclamarse formalmente a los electos por parte de los correspondientes tribunales electorales (Costa Rica, Chile y, sólo por lo que se refiere a la elección presidencial, México), o bien, determinado órgano político (Argentina), por lo que después de esto ya no puede cuestionarse o impugnarse la referida elección,[45] en la mayoría de los sistemas contenciosos electorales los actos o resoluciones que se impugnan son precisamente los relativos a la calificación de las elecciones (declaración de validez de una elección y, en su caso, proclamación de electos), ya que los mismos se encomiendan a órganos electorales administrativos autónomos o, en su caso, a órganos jurisdiccionales electorales inferiores o, incluso, al de mayor jerarquía, pero se admite alguna impugnación posterior sobre el particular.

[45] Con la salvedad señalada respecto de Costa Rica en cuanto al surgimiento posterior de alguna inhabilidad.

e) Otros actos impugnables. Mención aparte merece la competencia de la mayoría de los órganos electorales estudiados para conocer y resolver impugnaciones contra otro tipo de elecciones, por ejemplo, las de órganos públicos locales (*v. gr*. autoridades municipales); cabe advertir que, incluso en algunos sistemas federales, el contencioso de las elecciones de órganos públicos locales se encuentra centralizada, en tanto que los órganos electorales previstos para conocer y resolver de impugnaciones contra elecciones presidenciales y legislativas federales son competentes para las relativas a las elecciones de los órganos públicos de las entidades federativas y municipios, esto es, de gobernadores y diputados locales o estatales, así como, en su caso, alcaldes, concejales o prefectos (como en los tribunales regionales electorales de Brasil y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, así como en cierta medida con la Corte Suprema de Justicia de Argentina, ante la cual se puede impugnar vía recurso extraordinario de inconstitucionalidad alguna elección local); contrariamente a lo que se presenta en otro sistema federal como México, donde cada entidad federativa tiene bajo su responsabilidad el contencioso de sus elecciones locales, previendo todas ellas un tribunal electoral estatal, si bien a partir de la reforma de 1996 se contempla un juicio de revisión constitucional electoral para impugnar, por presunta inconstitucionalidad, los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

Además de la atribución que se les confiere a los tribunales electorales para conocer de procedimientos de democracia semidirecta, como referéndum y plebiscito en varios de los países de la región que los contemplan, 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 (por ejemplo, las de los que tengan el derecho de participar en la designación de los integrantes de los consejos regionales de desarrollo o de desarrollo comunal), competencia esta última que también se le atribuye al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay y, respecto de otro tipo de elecciones, como las universitarias, a la Corte Electoral del Uruguay (artículo 31 de la Ley de Enseñanza 15.739) y al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay; según lo sostuvo, por ejemplo, en su sentencia 10/99, asimismo, es única la que se le confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre las autoridades electorales (IFE y TEPJF) y sus respectivos servidores.

4.3. Legitimación para interponerlos

Prácticamente todos los países analizados confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún medio de impugnación en contra de su inclusión o exclusión indebida en el 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— para impugnar cualquier resolución relacionada con el padrón electoral, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual (Argentina, Bolivia y Costa Rica), en otros se reserva tal legitimación a los partidos políticos tratándose de la impugnación jurisdiccional al posterior informe del órgano electoral responsable con motivo de las observaciones formuladas por tales partidos políticos a la publicación de las listas nominales de electores (México).

Por otra parte, es frecuente que las decisiones de la autoridad electoral acerca del registro o negativa del mismo a un nuevo partido político sea susceptible de ser impugnada, respectivamente, por los otros partidos políticos o por los ciudadanos interesados en constituirlo.

Por lo que se refiere a los estatutos de los partidos políticos, aun cuando, por lo general, son los respectivos ciudadanos afiliados y los demás partidos políticos (en este último caso, cuando se trate de actos de autoridad que aprueben o convaliden los correspondientes estatutos) quienes se encuentran legitimados para impugnarlos, cabe mencionar que en Colombia se prevé que "Cualquier ciudadano, dentro de los 20 días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral".

Asimismo, los 18 países que nos ocupan confieren legitimación a los partidos políticos para impugnar las resoluciones de los órganos electorales que los involucran o cuando estiman que las mismas adolecen de ilegalidad (así como a las correspondientes organizaciones políticas, como en Argentina y México), así como las encaminadas a la preparación de las elecciones y las relativas a los resultados electorales o la inelegibilidad de los electos.

En cuanto a la legitimación para impugnar alguna elección ante un órgano político, como es el caso de las elecciones legislativas en Argentina, además de los partidos políticos, las de diputados pueden ser impugnadas

por un diputado en ejercicio o electo, en tanto que las de senadores por un senador electo, el candidato respectivo, o bien una institución o particular responsable a juicio del propio Senado.

En relación también con los resultados electorales, además de algunos casos en que se permite que los órganos competentes puedan revisar oficiosamente la legalidad de los mismos, 12 países le atribuyen legitimación a los candidatos para impugnarlos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, salvo que involucre problemas de inelegibilidad en que sí pueden ser actores, y Paraguay) y los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana), si bien podría considerarse implícita, al menos en el primero de estos últimos. Es claro que la referida legitimación a los candidatos se encuentra relacionada frecuentemente con el grado de evolución y características del correspondiente sistema de partidos y, en este sentido, con la posibilidad o no de candidaturas independientes.

Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), en tanto que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto. Lo anterior se considera un factor fundamental y loable que facilita el acceso a la justicia electoral, si bien debe advertirse que la eventual proliferación de impugnaciones (incluso, como estrategia política de algún partido minoritario o perdidoso) puede influir negativamente en su adecuada sustanciación y resolución por los órganos electorales competentes (máxime ante plazos tan reducidos), afectando eventualmente la confiabilidad y legitimidad de determinados comicios.

Vinculado con el problema de ampliar el acceso a la justicia electoral y la necesidad de evitar que se distorsione el contencioso electoral como mecanismo indebido de deslegitimación de los comicios, cabe señalar que si bien la gran mayoría de los regímenes estudiados contemplan la gratuidad de la administración de justicia electoral —como en México, por ejemplo, donde se establece como derecho fundamental constitucionalmente garantizado que el servicio de justicia debe ser gratuito—, en algunos se

prevé algún tipo de gravamen como prerrequisito para acceder al sistema de administración de justicia electoral (así, en Perú, se establece la obligación de depositar determinada cantidad cuando se promueva algún recurso de tacha de inscripción de un partido político o de inscripción de candidaturas, o bien, un recurso de nulidad de alguna elección, la cual se devolverá sólo en caso de que el recurso sea declarado fundado). De manera similar, en algunos países se prevé la posibilidad de condenar en costas cuando alguna parte sostiene posiciones notoriamente infundadas que revelen temeridad o malicia (Paraguay, a pesar de que en el propio país se dispone la exención de todo impuesto o tasa judicial por actuaciones ante la justicia electoral), o bien, la imposición de una multa al partido político que interponga impugnaciones o escritos frívolos (México).

Antes de concluir este numeral es pertinente señalar que en algunos países se prevé que, con motivo de la interposición de determinado medio de impugnación, se dé vista del mismo, además del correspondiente partido político o candidato tercero(s) interesado(s), al fiscal electoral y al fiscal general de la República en representación del interés de la sociedad (Argentina, El Salvador, Panamá y Paraguay).

4.4. Plazos para su interposición y resolución

Debido a la necesaria renovación oportuna de las ramas políticas de gobierno y la tendencia a reducir el periodo de campañas electorales, los plazos para la interposición y resolución de las impugnaciones electorales son muy reducidos, si bien no siempre se encuentran expresamente previstos.

En cuanto a la interposición, cabe distinguir los plazos establecidos para los medios de impugnación que pueden interponerse contra las resoluciones en materia de padrón electoral y demás actos preparatorios de las elecciones, respecto de los relativos a los resultados electorales.

Por lo que se refiere a los vinculados con el padrón electoral, existe gran variedad, fluctuando entre tres días (Costa Rica, Guatemala y Panamá), cuatro (México), algunos cinco (Chile, República Dominicana y Uruguay), llegando a establecerse plazos más amplios hasta de 15 o 20 (Argentina) e, incluso, 30 días (Colombia); tratándose, en general, de los actos preparatorios de la elección, la mayoría también prevé plazos de tres (Brasil y Guatemala), cuatro (México) o cinco días (Argentina y Uruguay), en el entendido de que para ciertos tipos de actos algunos países llegan a prever

periodos de impugnación más amplios, como es el caso de las resoluciones recaídas en inscripciones o registro de partidos políticos (de 10 en Perú, y de 30 en Paraguay).

Por lo que respecta a los plazos de interposición de impugnaciones contra los resultados electorales, éstos fluctúan entre la inmediatez de los escrutinios realizados en las mesas, casillas, juntas o jurados receptores de votos y, en consecuencia, pudiera interpretarse como menos de 24 horas (Bolivia y Colombia), así como aquellas otras "reclamaciones" y "protestas" que pueden interponerse ante órganos electorales superiores (en su caso, previamente a la calificación de las elecciones), que también tienen un plazo muy breve de dos días (Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana); igualmente, algunos países prevén un plazo de tres días para impugnar los resultados electorales (Brasil y Costa Rica), otro de cuatro días (México), un puñado más lo contemplan de cinco días (Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay), uno lo establece de 15 días (Chile) y otro lo abre hasta por 20 días, aunque tratándose de elección presidencial contempla hasta 30 días (Venezuela), en tanto que alguno sólo prevé una referencia de ocasión, como el interponerlo antes de la correspondiente proclamación de electo (Perú).

En relación también con los resultados electorales, debe tenerse presente que algunos sistemas contenciosos electorales prevén, además, otra instancia dentro del respectivo órgano electoral, contemplando un plazo de tres días para la interposición de la nueva impugnación, como es el caso de Brasil (ante el Tribunal Superior Electoral respecto de las resoluciones de tribunales regionales electorales) y México (ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, tratándose de resoluciones de las salas regionales recaídas en los juicios de inconformidad respecto de elecciones legislativas), así como Bolivia, sin que se especifique plazo (ante la Corte Nacional Electoral, para combatir resoluciones de las cortes departamentales electorales), o bien, un medio de impugnación ante el propio órgano electoral cúspide (Guatemala y Nicaragua); adicionalmente, como se había señalado, algunos sistemas contemplan la posibilidad de ulterior impugnación ante un órgano jurisdiccional no electoral por razones de constitucionalidad (Bolivia; Brasil, tres días; Guatemala, cinco días para recurso de amparo ante Corte Suprema de Justicia y, en su oportunidad, dos días más para recurso de apelación ante la Corte de Constitucionalidad, así como Honduras y Panamá) o legalidad (Colombia, ocho días), o bien, ante un órgano político (Argentina, sin que se precise plazo).

Por otra parte, no siempre se encuentran expresamente regulados los plazos límites para resolver las impugnaciones electorales, presentándose gran diversidad entre los que sí lo regulan. Por lo que se refiere a las impugnaciones contra el padrón electoral, los plazos para resolverlas a partir de su admisión fluctúan entre seis (Chile y México), ocho (Guatemala) y diez días (Uruguay). En cuanto a las que combatan las resoluciones que recaigan sobre constitución de partidos políticos, varían entre tres (Costa Rica), cuatro (Perú), seis (México), diez (Argentina) y quince días (Chile). Asimismo, las impugnaciones que se interpongan contra los actos preparatorios de la jornada electoral deben resolverse dentro de un plazo de tres (Guatemala), cinco (Argentina) o seis días (México).

Finalmente, en cuanto a los plazos límite para que los órganos electorales resuelvan las impugnaciones contra los resultados de los comicios, los mismos varían entre un día a partir de su admisión (Bolivia, respecto de las impugnaciones que combatan resoluciones de órganos inferiores), tres (Guatemala), cinco (Ecuador, para el caso de elecciones legislativas), seis (El Salvador), ocho (Perú) y diez días (Ecuador, tratándose de elecciones presidenciales, Honduras y Nicaragua); asimismo, hay algunos sistemas que no prevén un plazo específico sino una referencia de ocasión, como el de que se resuelva antes de la declaratoria de la elección (Costa Rica) o antes de la toma de posesión o la instalación de los órganos elegidos (México, tratándose de las elecciones locales), o bien, un término o fecha límite específico (México, lo cual se traduce en un plazo aproximado de 20 días para las salas regionales del Tribunal Electoral tratándose de elecciones legislativas federales y de 10 a 15 días para la Sala Superior del propio Tribunal, respecto del recurso de reconsideración contra tales elecciones, o bien, 60 días para esta última Sala, tratándose de elecciones presidenciales).

Por lo que se refiere a los plazos que se confieren a órganos jurisdiccionales no electorales para resolver impugnaciones contra resoluciones de órganos electorales autónomos sobre resultados comiciales, varía entre tres días (para que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala resuelva el recurso de amparo), cinco (para que la Corte de Constitucionalidad de Guatemala resuelva, en su caso, el recurso de apelación), y 50 días (Colombia).

Por lo que respecta a las impugnaciones de los resultados electorales ante órganos políticos, en Argentina, tratándose de las elecciones legislativas, los reglamentos de las cámaras respectivas no prevén plazo límite alguno sino, por el contrario, admiten expresamente la posibilidad de que las impugnaciones sean resueltas con posterioridad al inicio de las sesiones

ordinarias (lo cual implica que ciertos legisladores puedan incorporarse provisionalmente a su respectiva Cámara, sujetos al resultado de la impugnación correspondiente, pudiendo darse el caso de que con posterioridad alguno de ellos pierda su investidura y sea otro quien asuma el cargo).

4.5. Pruebas

Las disposiciones de los códigos y leyes electorales estudiados en materia de pruebas son escasas, pues generalmente no hay referencia alguna sobre el particular; en ocasiones, como se apuntó, la propia ley electoral remite a los códigos procesales civiles o administrativos para la regulación de ciertos aspectos contenciosos electorales y, particularmente, los relativos a los medios de prueba y su valoración por parte de los órganos electorales que nos ocupan (Bolivia, Guatemala y Paraguay); además, en aquellos países en que se permite alguna impugnación ulterior ante órganos jurisdiccionales no electorales es claro que las pruebas se encuentran normadas por los códigos o leyes procesales aplicables a las impugnaciones de que conocen estos últimos órganos; sin embargo, es posible extraer las siguientes conclusiones:

a) Medios de prueba. La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral, en el entendido de que algunos, según se señaló, prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Un buen número de países exige adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de interposición del medio de impugnación (Costa Rica; Chile, tratándose del padrón electoral; Ecuador; México y Perú). Asimismo, mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en sólo dos países se establece alguna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales (respecto de las impugnaciones contra resultados electorales de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, en el entendido de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica y respecto de ella se

resolverá de plano), o bien, únicamente las documentales públicas y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de la confesional, testimonial y pericial, que se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (México).

Cabe destacar que la mayoría de los países autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos).

Resulta claro que, ante lo reducido de los plazos para resolver las impugnaciones electorales a fin de permitir la renovación oportuna de las instituciones republicanas y la naturaleza de los procedimientos electorales, los órganos electorales, cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios en diversos casos, han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos o pertinentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos límites para resolver (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 podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios).

Así pues, lo que es importante puntualizar es que en la práctica los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional puede restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en uno que limite los medios de prueba (como ocurre en Colombia y México), el respectivo órgano jurisdiccional puede ampliarlos, a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes dentro de los plazos establecidos.

b) Sistemas de valoración. De acuerdo con la doctrina iusprocesalista predominante, los sistemas de valoración de las pruebas se pueden clasificar en cuatro grupos: *i)* sistema de la prueba legal o tasada: cuando la ley señala por anticipado cuál es el grado de eficacia que el órgano jurisdiccional debe atribuir a determinado medio probatorio; *ii)* sistema de la prueba libre: cuando el órgano jurisdiccional puede apreciar las pruebas ofrecidas, admitidas y desahogadas sin traba legal alguna, de manera que pueda

formarse su convicción libremente, haciendo la valoración según su sentir personal, racional, moral o en conciencia, sin impedimentos de alguna especie y menos de orden jurídico; *iii)* sistema de libre apreciación razonada o de la sana crítica: cuando el órgano jurisdiccional tiene la facultad para determinar en forma concreta la eficacia de cada uno de los elementos que obren en autos, de acuerdo con las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, considerándose como un sistema intermedio entre los anteriores, y *iv)* sistema mixto: aquel que combina algunos de los sistemas que anteceden (Couture, 1984; Gómez Lara, 1996, y Varela, 1990: 98).

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos órganos electorales en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que tres países adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho; Chile, en tanto que el Tribunal Calificador de Elecciones procederá como jurado en la apreciación los hechos, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio de conciencia), dos países establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), uno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador, al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada) y otro más prevé un sistema mixto (México, en virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas, si bien admite prueba en contrario, con el de la sana crítica).

4.6. Causales de nulidad

Con el objeto de garantizar la legalidad de los actos y procedimientos electorales, los ordenamientos de la región analizados establecen diversas causales de nulidad (como una "sanción" a la violación de la misma), en el entendido de que en esta sección se hará referencia exclusivamente a las aplicables a los resultados electorales, pudiéndose distinguir, desde una perspectiva comparativa, entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación, la nulidad de una elección y, en su caso, la nulidad general de las elecciones (toda vez que en materia electoral, como en cualquier otro campo del

derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que para determinar el grado de éstos habrá que atender a las consecuencias previstas legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados).[46]

Es importante advertir que, según disposición explícita en los diversos ordenamientos latinoamericanos que nos ocupan, la nulidad sólo puede ser decretada por las causales expresamente previstas en la ley (por ejemplo, Bolivia y El Salvador), si bien, como se analizará más adelante, hay algunos regímenes que otorgan cierto arbitrio al correspondiente órgano jurisdiccional electoral para decretar alguna nulidad, en tanto que se permite, por ejemplo, "protestar una elección y solicitar su anulación por actos que la hubieren viciado", siempre y cuando los "hechos, defectos o irregularidades [...] influyan en los resultados generales de la elección" (Uruguay), o bien, después de regular en forma enunciativa diversas causales de nulidad de votación en alguna mesa, junta o casilla, entre éstas se incluye "cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación" (Guatemala).

Asimismo, por lo general y como se expondrá, la nulidad sólo puede ser declarada cuando la misma sea determinante para el resultado de la elección o cause perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela), además de que la interposición de la impugnación no suspende los efectos (así sean provisionales) de la resolución o el acto impugnado y que, una vez transcurrido el plazo previsto sin que se haya interpuesto alguna impugnación, el acto o resolución correspondiente adquiere el carácter de definitivo. Otra cuestión relevante es que, en caso de duda, deberá estarse por la validez de las elecciones (Ecuador). Las anteriores disposiciones tienen su razón de ser en el principio general de derecho de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur,* el cual tiene especial relevancia en el derecho electoral latinoamericano, como lo han destacado jurisprudencialmente diversos órganos jurisdiccionales electorales de la región (como Costa Rica y México).[47]

[46] El presente tema es tratado con agudeza y minuciosidad por el destacado iuscomparativista Allan R. Brewer-Carías (1990: 92-106), varios de cuyos enfoques metodológicos nos permitimos utilizar en el desarrollo de esta sección.

[47] Al respecto, la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral de México estableció jurisprudencia en los siguientes términos: "el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur,* tiene especial relevancia en el derecho electoral federal mexicano, de manera similar

Por otra parte, es conveniente advertir que, de acuerdo con lo dispuesto en las respectivas legislaciones, la nulidad no puede ser invocada por quien haya dado causa a la misma (México y Paraguay), según otro principio general de derecho que establece que nadie puede alegar en su beneficio los actos de su propia torpeza, plasmado en el brocardo latino *nemo admittitur aut auditur propriam turpitudinem allegans*.

a) Nulidad de un voto. Prácticamente todos los ordenamientos electorales analizados establecen diversos supuestos conforme con los cuales el voto, individualmente considerado, se estima nulo.

En términos generales, se considera nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la prevista legalmente para ser considerado válido (México); al respecto, varios países enuncian las distintas hipótesis que pueden presentarse: por ejemplo, utilización de boletas o papeletas no oficializadas, no entregadas o, en su caso, no firmadas por la mesa (o su presidente), junta, jurado o casilla de votación respectiva (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela); destrucción parcial, mutilación, alteración o tachaduras en las boletas (Argentina, Bolivia y Venezuela); marcaciones para más de un candidato o lista (Bolivia, Chile, Perú y Venezuela), o bien, la existencia de más

a lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, caracterizándose por los siguientes aspectos fundamentales: *a)* la nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en el Código, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección, y *b)* la nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla; máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente. En efecto, pretender que cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público" (*Memoria Tribunal Federal Electoral 1994,* México, 1995, t. II), en el entendido de que dicho criterio jurisprudencial fue convalidado y considerado obligatorio por la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de dos boletas de distinto partido para un mismo cargo (Argentina) o la pretensión de depositar en el sobre dos o más papeletas para un mismo cargo (Colombia) o una papeleta distinta a la entregada (Bolivia); marcaciones distintas en las boletas, al agregar o repetir nombres (Argentina y Perú), que la misma sea ilegible (Colombia) o incluir la palabra nulo (Bolivia); asimismo, por muerte o falta de remplazo oportuno del candidato (Chile) o falta de aceptación oportuna del candidato (Colombia) y cuando el elector exhiba su voto o haga alguna manifestación que viole la secrecía (Bolivia), como el firmar las boletas o incluir algún dato que permita identificar al elector (Perú).

Los anteriores casos de nulidad del voto se diferencian, por lo general, de aquellos en que no se marcan las boletas y que se consideran como votos en blanco (distinción que puede tener relevancia en aquellos sistemas que prevén algún umbral para que los partidos políticos conserven su registro, o bien, tengan acceso a la representación proporcional o al financiamiento público).

Aun cuando la gran mayoría de los países reservan a las correspondientes mesas, juntas, jurados o casillas receptoras de votos la competencia "soberana" para apreciar y declarar la nulidad de un voto individual, sin posibilidad de impugnación, lo cual se decide durante el acto de escrutinio respectivo, en algunas ocasiones se presentan los llamados votos impugnados, recurridos u observados para referirse a los casos en que existe duda sobre la calidad o identidad del sufragante, resolviendo el órgano electoral jerárquicamente superior (Argentina y Uruguay).

En principio, la nulidad bajo estudio sólo se aplica al voto individual de un elector particular, por lo que no afecta a la votación recibida en una mesa o casilla, ni a la elección que resulte de dicha votación. Sin embargo, algunos ordenamientos vinculan el número elevado de votos nulos con la posibilidad de nulidad de una votación o, incluso, una elección; por ejemplo, si hay más votos nulos que votos válidos en determinada mesa o casilla electoral (El Salvador) o si el número de los votos nulos afecta a más de la mitad de los votos de la respectiva elección (Brasil, requiriéndose de una nueva elección, y El Salvador) o si dos terceras partes de los votos emitidos son nulos o en blanco (Perú).

b) Nulidad de una votación. El presente supuesto se refiere a la nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral. Al respecto, es posible clasificar las diversas causales de nulidad de votación en

mesa o casilla en los siguientes tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien, irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas.

i) Irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral. En general, es causa de nulidad la constitución ilegal de la mesa o junta receptora de votos (Brasil, Panamá y Venezuela). Al respecto, se puede distinguir también entre la indebida integración de la mesa o junta (Costa Rica, si bien legalmente es válida la votación recibida por una junta aunque alguno de sus miembros no reúna los requisitos, y México), por vicios en la elección o designación de sus miembros (Chile), y aquellos casos en que la mesa se ha instalado en lugar distinto al autorizado, sin causa justificada (Brasil, Costa Rica, Perú, México y Venezuela).

ii) Irregularidades en el desarrollo de la votación. Entre las causales de nulidad previstas en los ordenamientos analizados por irregularidades durante la votación, cabe destacar las siguientes: cuando el registro electoral de la mesa resulte falso, apócrifo o alterado (Colombia y Ecuador); existan errores en las boletas en relación con los nombres de los candidatos (Colombia) o los emblemas de los partidos (El Salvador y Chile, si bien en este último sólo si se confundió al electorado o influyó en el resultado); se haya impedido votar a quien tiene derecho (México, siendo ello determinante para el resultado de la votación, y Perú); se haya permitido votar a quien no aparece en el padrón (México, siendo ello determinante para el resultado de la votación, y Paraguay) o sin verificar la identidad del elector (Brasil), o bien, se haya admitido el sufragio múltiple (Paraguay); se haya impedido la fiscalización a los representantes de los partidos políticos (Brasil, sólo si se protestó en ese momento, México y Paraguay).

Además, cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad o sin las garantías legales (Venezuela); violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante la votación (Colombia, Guatemala, Panamá y Paraguay, así como México y Venezuela cuando ello altere el resultado de la votación); violencia, coacción o amenaza contra los electores (Bolivia, Brasil, Guatemala y Paraguay, así como El Salvador y México cuando ello sea determinante para el resultado de la votación); fraude, cohecho, soborno, intimidación o violencia en favor de algún candidato (Chile y Perú); violencia generalizada que impida la libre y pacífica emisión del voto (Paraguay); violación de la secrecía del voto

(Brasil y Paraguay); vicios por falsedad, fraude o coacción (Brasil y Chile); realización de propaganda o captación de sufragios vedados legalmente (Brasil); interferencia económica o abuso de poder de la autoridad contra la libertad del voto (Brasil); cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación (Guatemala).

Asimismo, cuando la votación se hubiere realizado en fecha distinta a la señalada por los órganos electorales competentes (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela), o bien, antes de las siete de la mañana o después de las cinco de la tarde (Ecuador) o en horas distintas a las previstas, salvo caso fortuito o fuerza mayor (El Salvador); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada de la votación de la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere iniciado la votación después de las 13 horas sin causa justificada o habiendo impedido el libre ejercicio del sufragio (Perú), después de las 14 horas y hubiere votado menos de 50% del electorado (Panamá), o bien, cerrado la votación antes de las 17 horas (Brasil); cuando la votación se hubiere practicado en lugar distinto al autorizado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela). Igualmente, cuando la votación se hubiere recibido por personas no autorizadas (México, Paraguay y Perú) o, en general, que existan irregularidades graves que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado (México).

iii) Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas. Los ordenamientos electorales latinoamericanos prevén las siguientes tipos de causales de nulidad sobre el particular: la realización de escrutinios en lugar distinto al autorizado (Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay, en tanto que en Colombia y México se admite que el cambio haya sido por alguna causa justificada, y en Chile tal situación sólo genera presunción de fraude); cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa en la realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación (Venezuela); dolo o error en la computación de los votos que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos y ello sea determinante para el resultado de la votación (México); diferencia de cinco o más entre número de sufragantes y número de sobres utilizados (Argentina), un número de sufragantes mayor que número de electores (Colombia), más votos nulos que votos válidos (El Salvador) o si el número de boletas utilizadas supera ostensiblemente al padrón de la junta (El Salvador); error en la aplicación de la fórmula electoral (Colombia y Perú); vicios en el escrutinio

(Chile), así como errores (aritméticos) o alteraciones en el cómputo (Colombia, México y Panamá).

Asimismo, son causales de nulidad la elaboración o firma de actas por personas no autorizadas (Bolivia y Panamá) o la utilización de formularios no autorizados (Bolivia y Ecuador), así como la alteración o falsedad de las actas (Panamá y Paraguay); la ausencia, destrucción o desaparición de documentación electoral (Brasil, Colombia y Paraguay); la falta de firma de por lo menos tres jurados o la del presidente y del secretario (Bolivia, admitiéndose huella digital, y Ecuador), o bien, la falta de firma del presidente (Argentina), así como la violación de la llamada bolsa electoral (Guatemala). De igual modo, la entrega extemporánea de los paquetes, pliegos o bolsas electorales (Colombia, salvo caso fortuito, violencia o fuerza mayor; y México), en tanto que el depósito extemporáneo del acta de escrutinio en el correo hace presumir que sea fraudulenta (Chile).

Es conveniente mencionar que mientras en varios países, de acuerdo con el principio de preclusión, el escrutinio llevado a cabo en la mesa, junta, jurado o casilla es un acto irrepetible, por lo que no es posible realizar algún recuento (Bolivia y Perú), en algunos es posible llevarlo a cabo bajo ciertos parámetros legales (por ejemplo, en México, durante el cómputo distrital, si los resultados del acta de escrutinio contenida en el expediente de casilla no coincide con los del acta en poder del presidente del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, hubieren errores o alteraciones evidentes en las actas, o bien, no existiere el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, se procederá a un nuevo escrutinio).[48]

Por otra parte, resulta especialmente importante referirse a los efectos que puede tener la nulidad de una votación. En principio, como advierte Brewer-Carías (1990: 99-100), los casos de nulidad de la votación recibida en una mesa, junta, jurado o casilla electoral sólo afecta la votación respectiva y, por tanto, no afecta la elección o el proceso electoral; el efecto inmediato de la nulidad de una votación es que deben excluirse los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emi-

[48] Al respecto, cabe advertir que en el recuento no está previsto expresamente que puedan llevarlo a cabo las salas del Tribunal Electoral de México, si bien en casos excepcionales las mismas, en ejercicio de las atribuciones para ordenar diligencias para mejor proveer, han dispuesto que se "verifique" o compruebe si el escrutinio llevado a cabo en determinada casilla fue correcto, en el entendido de que si se acredita que hubo un error que haya sido determinante para el resultado, se decreta la nulidad de la votación respectiva (en consecuencia, si no hubo error o si éste no fue determinante, se confirma el resultado que consta en el acta correspondiente).

tidos en la elección de que se trate (lo cual, eventualmente y según se explicará, podría producir que la recomposición del cómputo arroje un cambio de ganador en la elección). Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas puede tener influencia en la elección, toda vez que casi todos los ordenamientos electorales analizados establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa o conjunto de mesas es determinante para el resultado general o validez de la elección, se requerirá de una nueva votación o, en su caso, de una nueva elección.

En efecto, algunos ordenamientos establecen el principio en forma negativa, al prescribir que no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencia sobre el resultado general de la elección (Uruguay y Venezuela), en tanto que otras lo formulan en sentido positivo, al establecer que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar o ser determinantes para el resultado de la elección (Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Panamá), o bien, suficientes para decidir la subsistencia legal de un partido (Panamá).

En estos supuestos, es frecuente que en los ordenamientos (o jurisprudencialmente) se prevean presunciones para definir cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa o casilla respecto de una elección, en cuyo caso se requiere convocar a una nueva elección: Si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), o bien, si las nulidades de votación afectan a más de la mitad de los votos (Brasil) o representan un tercio de la votación nacional válida (Perú). En México se prevé un porcentaje menor, al establecer como causal de nulidad de una elección de diputados cuando se acredite la nulidad de votación, por lo menos, en 20% de las casillas, en tanto que para una de senadores se requiere, cuando menos, en 20% de las secciones de la entidad federativa correspondiente; en Paraguay también se establece 20% de las mesas anuladas.

Al respecto, es conveniente señalar que mientras varios países admiten la posibilidad de que la nueva elección se realice únicamente en las mesas cuya votación haya sido anulada (o, incluso, cuando en alguna mesa no se haya celebrado la elección), dando lugar a elecciones parciales (Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela), algunos establecen que deberán llevarse a cabo nuevas elecciones, según el caso, en todo el distrito o entidad (México).

Es necesario diferenciar los anteriores casos en que la nulidad de la votación recibida en mesas o casillas acarrean la nulidad de una elección, requiriéndose convocar a una nueva, de aquellos otros en que la nulidad de votación tiene como efecto solamente la exclusión de los votos de esa mesa, junta, jurado o casilla del cómputo general de los votos emitidos en la elección de que se trate, dando lugar a una recomposición del cómputo (que puede influir, en algunos sistemas, en el número de asignaciones por representación proporcional) y, en su caso (como en México), a un cambio de candidato o fórmula de candidatos ganadora, en cuyo supuesto procede la revocación de la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador, así como el otorgamiento al candidato o fórmula que resulta ganadora como consecuencia de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas.

Igualmente, deben diferenciarse los casos de nulidad de votación que anteceden del supuesto previsto en Colombia respecto a que en los jurados de votación o las comisiones escrutadoras participen cónyuges o parientes de los candidatos hasta el segundo grado, en cuyo supuesto no se anula toda la votación de la mesa o jurado sino tan sólo los votos emitidos en favor del candidato respectivo.

Por último, conviene advertir que algunos países contemplan expresamente la posibilidad de que oficiosamente, por parte del órgano electoral competente, bajo ciertos parámetros legales, se hagan valer algunas causales de nulidad de votación recibida en alguna mesa, casilla o junta, o bien, de determinada elección (Argentina, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; en cuanto a México, tal atribución se reserva excepcionalmente, una vez que ha sido instado el órgano jurisdiccional electoral respectivo, para los casos en que, como resultado de la acumulación de las resoluciones a distintos medios de impugnación en que se haya declarado la nulidad de votación en diversas casillas, se actualice la nulidad de determinada elección de diputados o senadores, así como en el supuesto de que se presenten en forma generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral que sean determinantes para el resultado de la elección). La razón de tal atribución es el interés público (superior al de las partes procesales) inherente a los procedimientos electorales, del cual es garante el órgano electoral competente (también conocido como interés en beneficio de la ley, esto es, asegurar que los actos y procedimientos electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad o legalidad). Vinculado con lo apuntado, conviene también aludir aquí a la atribución de algunos órga-

nos electorales para suplir la deficiencia de la queja o en la argumentación de los agravios (como ocurre igualmente en México).

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, la regla en el resto de los países (así como en los citados anteriormente en aquellos aspectos en que no se encuentran facultados en forma expresa) es que las resoluciones jurisdiccionales sean congruentes con las cuestiones debatidas, sin que puedan abordar nulidades distintas a las demandadas, de acuerdo con los principios generales de derecho de que el juez no puede proceder de oficio *(Ne procedat judex ex officio)* y de que la intervención judicial requiere de un actor que ponga en movimiento la administración de justicia *(Nemo judex sine actore),* así como los que establecen que la intervención del juez y la definición del material relativo a cada juicio está limitada por los planteamientos de las partes *(Ne eat judex ultra petita partium* y *Sentencia debet ese conforms libellum;* Chiovenda, 1977: 185 ss., citado por De la Peza, 1989: 9; asimismo, Hernández Valle, 1990: 249).

c) Nulidad de una elección. Conforme con los ordenamientos latinoamericanos, es posible distinguir tres causales de nulidad de una elección: como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas; por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos, y cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias.

i) Como consecuencia de la nulidad de votación en diversas mesas o casillas: es el caso a que se hacía referencia al final del inciso anterior, distinguiéndose los casos en que la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas (Argentina y Guatemala), más de la mitad de los votos (Brasil), un tercio de la votación nacional válida (Perú), o bien, 20% de las casillas o secciones (México y Paraguay).

ii) Por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos: prácticamente todas las legislaciones estudiadas prevén como causal de nulidad de elección que el candidato o, en su caso, los integrantes de la fórmula de candidatos no reúnan los requisitos de elegibilidad o las cualidades que exija la ley (Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Venezuela), o bien, el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Nicaragua y Venezuela).

iii) Cuando la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias: así, es causal de nulidad de la elección cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado, así como la celebración de ellas sin las garantías requeridas (Panamá); la comisión en forma

generalizada de violaciones sustanciales durante la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y las mismas sean determinantes para el resultado de la elección (México); la realización de actos que hubieren viciado la elección, siempre y cuando influyan en los resultados generales (Uruguay); la distorsión generalizada de los escrutinios por error, dolo o violencia (Paraguay); error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiere el resultado de la elección (Honduras); fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios alteren el resultado de la elección (Venezuela), o bien, cuando se comprueben graves irregularidades que, a juicio del órgano jurisdiccional competente, hubiesen modificado los resultados de la votación (Perú).

Como advierte Brewer-Carías, los anteriores supuestos contemplan diversos conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, "garantías requeridas", "violaciones sustanciales", "actos que hubieren viciado la elección", "distorsión generalizada de los escrutinios" o "graves irregularidades"), que no dan origen a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente, según el criterio de oportunidad) sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal), lo cual requiere la aplicación técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma (Brewer-Carías, 1990: 103).

Al respecto, resulta aplicable lo expresado al final del inciso anterior en cuanto a los efectos de la nulidad de una elección, en el entendido de que si se trata de una elección uninominal procede la expedición de una convocatoria y la celebración de una nueva elección; si se trata de una elección plurinominal o por listas, no siempre se requiere de una nueva elección sino, por ejemplo, si fuese el caso de una nulidad por inelegibilidad, ello afecta al candidato que no reúna los requisitos respectivos, subiendo en orden el candidato siguiente de la lista (como en México).

d) Nulidad general de las elecciones. El presente supuesto se contempla en muy pocos países, en cuyo caso se convoca a nuevas elecciones, si bien en otros se encuentra expresamente prohibido (por ejemplo, en Bolivia se establece que: "En mérito de los principios de preclusión, repetición de elecciones, validación del voto ciudadano, las elecciones generales o municipales, no podrán ser anuladas por ninguna causa").

Por su parte, en ciertos países se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones, la celebración de ellas sin la convocatoria previa del órgano competente (Panamá y Venezuela), así como la realización de ellas en día distinto al de la convocatoria (El Salvador), o bien, cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones o éstas se hayan realizado sin las garantías debidas (Panamá).[49]

Finalmente, es pertinente señalar que si bien en la gran mayoría de los ordenamientos electorales de la región se establece (en forma explícita, como en Costa Rica, o implícita) el carácter público y gratuito de la acción de nulidad, por lo que no se obliga a quien la interpone al rendimiento de depósito o fianza alguna, es el caso de que en Perú, como se mencionó, para ser admitido el recurso respectivo, se exige que éste se acompañe de un certificado de depósito del Banco de la Nación (por cien mil nuevos soles), mismo que se devolverá si es declarada fundada la nulidad planteada o, de lo contrario, incrementará los fondos electorales.

5. Evaluación y perspectivas

1) Los diversos sistemas contenciosos electorales establecidos en 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, así como identificar experiencias o prácticas exitosas, además de las fortalezas y debilidades de los respectivos sistemas.

2) Ante la escasez de trabajos que pongan énfasis en el análisis de los aspectos técnico-jurídicos relacionados con el contencioso electoral, resulta necesario promover no sólo el cultivo de la disciplina del derecho electoral, que ya es incipiente en los países analizados, sino de la que se puede

[49] En este sentido, véase el Decreto 58 de 10 de mayo de 1989 del Tribunal Electoral de Panamá, en el cual declaró "la nulidad de las elecciones celebradas el 7 de mayo de 1989 en su totalidad en todos los niveles de los cargos de elección popular previstos para ser proclamados en las mismas".

denominar derecho procesal electoral, encargada del estudio de los principios, conceptos e instituciones previstos en los diversos ordenamientos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos e impugnaciones derivados de los actos y procedimientos electorales; incluso, resulta pertinente realizar un análisis interdisciplinario (jurídico, sociológico, político y económico, incluyendo información estadística) —que rebasa los propósitos y posibilidades del presente— sobre la administración de justicia electoral en América Latina a fin de encontrar los instrumentos adecuados para adaptarla a las necesidades de nuestra época. En efecto, es claro que el arribo a estadios democráticos, a través de la realización periódica de procedimientos electorales libres, auténticos, honestos y confiables en la región, no sólo requiere de específicos elementos sociopolíticos esenciales sino del establecimiento y desarrollo de otros elementos técnico-electorales —como es el caso de un adecuado sistema contencioso electoral—, cuya presencia y depuración contribuyen a la consolidación de la democracia en determinado país, así como a la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho y a la consiguiente solución de las controversias electorales por vías institucionales.

3) En general, se aprecia una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral en la mayoría de los ordenamientos analizados, por lo que pudiera resultar conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de las disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica, además de impulsar la permanente superación profesional del personal jurídico de los organismos encargados del contencioso electoral en la región para contrarrestar, a través de interpretaciones técnicamente sustentables, eventuales insuficiencias o deficiencias normativas.

4) Mientras que el siglo XIX y la primera cuarta parte del presente se caracterizó por la adopción de sistemas contenciosos electorales de carácter político en América Latina, en el transcurso de los últimos ochenta años paulatinamente se han venido estableciendo en los diversos países tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones e, incluso, en algunos casos de la organización de los propios comicios, cuya naturaleza ha sido jurisdiccional o administrativa, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de la región a la ciencia política y al derecho electoral en materia contencioso electoral, así como

factor importante en los procesos de transición y consolidación democrática en la región.

5) En términos muy generales, se puede apreciar una evolución que va de la existencia de un contencioso electoral exclusivamente político hacia la adopción de sistemas contenciosos mixtos, al combinar uno de carácter político con ciertos medios de impugnación de naturaleza administrativa y jurisdiccional, para pasar después a sistemas contenciosos electorales exclusivamente administrativos o jurisdiccionales ante órganos electorales especializados, o bien, sistemas contenciosos electorales mixtos que combinan impugnaciones ante órganos electorales autónomos administrativos y algún órgano jurisdiccional (ya se trate de tribunales electorales autónomos o que forman parte del poder judicial u órganos de la jurisdicción ordinaria o la contenciosa administrativa).

6) Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales en la región, también en términos muy generales —en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico— se puede apreciar, primero, la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de partidos políticos y del ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia hacia la despartidización y consecuente ciudadanización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano que finalmente designa a sus miembros), transformándose las más de las veces en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional (si bien conservando muchos de esos órganos atribuciones materialmente administrativas, o bien, estableciéndose una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo).

7) La competencia en materia contenciosa electoral asignada en la mayoría de los países latinoamericanos a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados y, en su caso, autónomos, con garantías equivalentes a las judiciales, ha sido la respuesta de la región a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas, cuyos miembros adquirían frecuentemente el carácter de juez y parte, tendiendo a prevalecer en sus decisiones los intereses políticos), ajustándola a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas.

8) De los 18 países analizados, uno establece un *contencioso electoral administrativo* (ante un órgano electoral autónomo de naturaleza propiamente administrativa);[50] 10 establecen un *contencioso electoral jurisdiccional* (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos,[51] mientras que los otros siete ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional),[52] en tanto que los siete restantes establecen un contencioso electoral mixto, ya que seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo,[53] un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,[54] o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa),[55] a la vez que el otro contempla un contencioso electoral administrativo o jurisdiccional o político (en virtud de que si bien en Argentina todos los actos electorales, con excepción de los resultados electorales, son susceptibles de impugnación ante un órgano electoral administrativo y después ante un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial,[56] sin posibilidad de ulterior impugnación ante algún órgano de carácter político, es el caso de que las resoluciones de los órganos electorales administrativos sobre los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas pueden ser impugnadas ante un órgano de naturaleza política).

[50] Es el caso del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua.

[51] Como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

[52] Ya sea que la jurisdicción constitucional esté a cargo del respectivo Tribunal Federal Supremo o Corte Suprema de Justicia, como en Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay; de un Tribunal Constitucional, como en Bolivia, o bien, primero ante la Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad, como ocurre en Guatemala, en el entendido de que Brasil y Paraguay son los únicos de esos países cuyo Tribunal Superior Electoral o Tribunal Superior de Justicia Electoral, respectivamente, forman parte del Poder Judicial.

[53] Como en Chile, Perú y República Dominicana (en el entendido de que en este último país se trata propiamente de un solo órgano, la Junta Central Electoral, la cual se divide en una cámara administrativa y una cámara contenciosa electoral).

[54] Como en México y Venezuela, donde las sentencias del correspondiente tribunal o sala electoral, que forma parte del Poder Judicial e, incluso del Tribunal Supremo de Justicia, respectivamente, son definitivas e inatacables.

[55] Así ocurre en Colombia.

[56] Como en Argentina, donde las resoluciones de la Cámara Nacional Electoral sólo pueden ser ulteriormente impugnadas por razones constitucionales ante la correspondiente Corte Suprema de Justicia.

9) Como se desprende de lo anterior, los 18 países analizados contemplan órganos electorales especializados: nueve de ellos prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales *un país contempla exclusivamente un órgano electoral administrativo* (Nicaragua), en tanto que los otros ocho lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), en el entendido de que mientras siete de esos nueve órganos administrativos tienen carácter permanente, los otros dos son temporales, pues se reúnen unos dos meses antes de los comicios y se disuelven una vez realizados éstos (Argentina y Brasil); por su parte, *17 países prevén órganos jurisdiccionales* como parte de su contencioso electoral, 11 de ellos son tribunales electorales autónomos (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), otros cinco son tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela) y el restante contempla a un órgano de la correspondiente jurisdicción contencioso administrativa que conoce en última instancia de impugnaciones contra resoluciones del órgano electoral autónomo de naturaleza administrativa (Colombia).

10) Asimismo, de los referidos 18 países, nueve contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al Poder Judicial (ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay), en tanto que los otros nueve prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación por razones de constitucionalidad o legalidad ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales; Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia) y un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido de que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de las elecciones legislativas y presidenciales).

11) En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la "judicialización" de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por la previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente "judicializados" en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales (Aragón Reyes, 1988: 97 y 122).

12) La consecuencia de esta "judicialización" de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (Fix-Zamudio, 1992: 7). Lo anterior también ha implicado —como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra— un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, privilegiando la vía institucional para la solución de las controversias electorales, además de 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, pues es evidente que la mera deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

13) Teniendo en cuenta que todos y cada uno de los sistemas contenciosos electorales de la región prevén medios de impugnación de carácter administrativo y jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, se puede afirmar, en términos muy generales, que con los mismos se atiende el derecho a un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.[57]

[57] Concretamente, los artículos 2, sección 3, inciso a, y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en el entendido de que aquellos países que no prevén medios de impugnación ante un órgano estrictamente jurisdiccional sino tan sólo ante uno electoral autónomo

14) De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el contencioso electoral se encuentra totalmente centralizado, en virtud de que el correspondiente tribunal o sala 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 y jurisdiccionales en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (Argentina), mientras que en el restante las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a elecciones locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa, si bien como resultado de la reforma electoral de 1996 se estableció un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido Tribunal Electoral para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales (México).

15) Finalmente, con el objeto de fortalecer la administración de justicia electoral, los sistemas contenciosos electorales de la región establecen diversas "garantías judiciales" o "jurisdiccionales" a los miembros de los órganos electorales competentes, siendo relevantes para el tema que nos ocupa y cuyas características se analizan en este trabajo, el reconocimiento jurídico de la independencia o autonomía del órgano electoral supremo (ya sea de naturaleza propiamente administrativa o jurisdiccional); el mecanismo de designación de los miembros del órgano electoral supremo; los requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer; la estabilidad en el ejercicio de su encargo; el régimen de responsabilidades aplicable; su autonomía financiera y el ámbito de sus atribuciones normativas en materia contencioso electoral.

16) Los diversos sistemas contenciosos electorales de América Latina contemplan medios de impugnación de carácter administrativo (cuya resolución se encomienda al propio órgano que emitió el acto o a su superior

de carácter administrativo (como Nicaragua), o bien, ante algún órgano de tal naturaleza y posterior impugnación en ciertos casos ante un órgano político (como Argentina), teniendo en cuenta que sus miembros son nombrados de igual forma que otros funcionarios jurisdiccionales, se les exigen los mismos requisitos y se les otorgan garantías equivalentes, se estima que es posible sostener la referida afirmación.

jerárquico) y jurisdiccional (cuya resolución se encarga a un tercero imparcial de naturaleza jurisdiccional, los cuales pueden clasificarse en tres sectores: remedios procesales, recursos procesales y procesos impugnativos, en tanto que los segundos, a su vez, pueden ser ordinarios, extraordinarios o excepcionales), encontrándose ejemplos en los distintos sistemas analizados de todos y cada uno de estos tipos de medios de impugnación.

17) Desde una perspectiva muy general y esquemática, con propósitos exclusivamente analíticos, es posible distinguir los siguientes tipos de actos susceptibles de impugnación electoral: los relativos al registro electoral y la credencial para votar; los correspondientes al régimen de los partidos políticos y su democracia interna; los relacionados con los actos preparatorios a la jornada electoral; los vinculados con los resultados electorales, así como los relacionados con procedimientos eleccionarios distintos a los cargos públicos de representación política.

18) La totalidad de los ordenamientos constitucionales y legales de los países analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales y, en su caso, constitucionales u ordinarios), conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario. En efecto, la evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de la región; las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos; el relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasi monopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, ha propiciado que se contemple la tutela judicial del derecho político-electoral de asociación de los ciudadanos en tales países,

incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión. En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores aparentemente contrapuestos, como el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación.

19) Los 18 países estudiados 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.

20) En relación con los resultados electorales, mientras que todos y cada uno de los 18 países confieren legitimación a los partidos políticos para su impugnación, 12 de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, en tanto que Uruguay sólo para el caso de elecciones legislativas, puesto que reserva a las autoridades partidarias registradas ante la Corte Electoral la impugnación de elecciones presidenciales), dos de ellos sólo les otorga el carácter de coadyuvantes (México, si bien tratándose de cuestiones de inelegibilidad el respectivo candidato también puede ser actor, y Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, si bien se podría considerar que sí la contemplan implícitamente, al menos, en el pri-

mero de ellos, pues permite candidaturas independientes). Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar resultados electorales o condiciones de inelegibilidad (Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela, en el entendido de que Uruguay la prevé sólo para las elecciones legislativas), toda vez que además de los partidos políticos y los candidatos se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

21) La mayoría de los códigos y leyes electorales no definen cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral. Mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Panamá), en sólo dos países se establece alguna restricción (Colombia y México), si bien en virtud de que en ambos —al igual que en otros países— se autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar la diligenciación de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Chile, Guatemala, México y Panamá, así como Paraguay, Perú y Uruguay en determinados casos), en la práctica los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional se ha visto requerido a restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en los que se establecen límites a los medios de prueba, el respectivo órgano los ha ampliado a través de las citadas diligencias para mejor proveer.

22) Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben adoptar los órganos electorales en los respectivos casos contenciosos. Mientras que tres países contemplan el sistema de la prueba libre (Colombia, Chile y Perú), dos establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica y Panamá), uno contempla ciertas reglas del tasado (El Salvador) y uno más prevé un sistema mixto (México, que combina el tasado en ciertos aspectos y el de la sana crítica).

23) Existe gran variedad de causales de nulidad de los resultados electorales, pudiendo distinguirse entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación en determinada mesa, casilla o junta, la nulidad de una elección y la nulidad general de las elecciones, en el entendido de que las diversas causales de nulidad de votación pueden clasificarse, a su vez, en tres grupos: irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral; irregularidades en el desarrollo de la votación, e irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas. Asimismo, entre las causales de nulidad de una elección cabe distinguir cuando la misma sea conse-

cuencia de la nulidad de la votación en diversas mesas o casillas, por razones de inelegibilidad de un candidato o fórmula de candidatos y aquellos casos en que la elección no estuvo revestida de las garantías necesarias, analizándose en el cuerpo de este trabajo las características y efectos de las referidas causales de nulidad.

XLV. ESTADÍSTICA ELECTORAL

DIETER NOHLEN, FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA

LA ESTADÍSTICA electoral, como objetivo, representa una documentación completa y sistematizada de los datos cuantitativos de votaciones populares, es decir, de elecciones, referéndum y plebiscitos. Mientras que la publicación y la proclamación de los resultados electorales tienen como objetivo dar a conocer a la población y a los contendientes en la elección los resultados (véase el cap. XLII de esta obra), la tarea principal de la estadística electoral es documentar los datos cuantitativos de las votaciones populares para la posteridad, tanto en función de la historia electoral de los respectivos países como para efectos del análisis empírico y comparativo de las elecciones dentro de la rama científica de sistemas políticos comparados. Sin el recurso de la estadística electoral es difícil indagar sobre temas como la participación política del electorado en votaciones populares (véase el respectivo cap. XIV de Joseph Thompson), el sistema de partidos políticos, la formación de los gobiernos y de la composición del Parlamento. En un sentido más amplio, sin el recurso de la estadística electoral, resulta asimismo difícil analizar la importancia de las instituciones políticas para el desempeño gubernamental y el desarrollo político en general. Las hipótesis que se establecen al respecto a menudo sólo se pueden comprobar o refutar empíricamente con base en datos provenientes de las estadísticas electorales. Cabe destacar que los indicadores electorales constituyen los datos políticos por excelencia.

No obstante, la estadística electoral no sustituye de ningún modo la interpretación cualitativa, sino que la hace aún más necesaria. Siempre habrá que tomar en cuenta el sistema político y recurrir al contexto histórico en el que se produjeron los respectivos resultados electorales. Es evidente que la calidad y el valor de las estadísticas dependen en alto grado de si las elecciones tuvieron lugar en regímenes democráticos o autoritarios, o sea, si las elecciones fueron competidas o no. Como se señala en el capítulo II, "Elecciones y contexto político", las elecciones latinoamericanas se llevaron a cabo no solamente en tiempos de democracia como instrumento para dar

legitimidad a las autoridades políticas, sino también en los regímenes autoritarios. En circunstancias dictatoriales, los resultados electorales no expresaron la voluntad del electorado, sino más bien indicaron hasta qué punto los regímenes autoritarios controlaron las elecciones, al electorado y a la oposición. No fueron raras las imposiciones, manipulaciones, ni los fraudes electorales por parte de los gobiernos.

En el marco de la (re)democratización a partir del decenio de 1980, las elecciones empezaron de nuevo a cumplir funciones democráticas. Fue entonces cuando las estadísticas electorales indicaron lo que deben medir: la voluntad del electorado expresada mediante su voto.

Ante la creciente importancia política y analítica de datos electorales fiables en el marco de la democratización, cabe señalar que casi todas las constituciones y leyes electorales latinoamericanas carecen de regulaciones respecto a la estadística electoral. Sólo en México, la ley electoral estipula de manera explícita que el director general del organismo supremo electoral (Instituto Federal Electoral) tiene las siguientes funciones: "Dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez calificadas las elecciones" (art. 89, 1 m); además, "recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones" (art. 89, 1 n). En los demás países latinoamericanos, los reglamentos en las constituciones y leyes electorales no van más allá de la publicación y proclamación de los resultados electorales (véase la respectiva contribución de Martín Lauga). Tampoco incluyen normas específicas para establecer, ni mucho menos para sistematizar, datos electorales resultantes de las votaciones. Dejando de lado los reglamentos administrativos que no se han podido tomar en cuenta para el presente *Tratado de derecho electoral comparado*, el establecimiento de estadísticas electorales está a la disposición de la respectiva entidad, oficina o corte electoral que organiza los actos electorales. No obstante, por regla general, las estadísticas publicadas oficialmente en memorias o informes electorales vuelven a imprimir los cómputos finales de las votaciones populares. Por lo tanto, reflejan las respectivas regulaciones respecto al escrutinio, final, es decir, la manera en que se contabilizan y califican los votos (véase el cap. XXIX de esta obra).

Para la evaluación de las estadísticas electorales resulta importante preguntar si éstas documentan los datos electorales de manera correcta, completa, diferenciada y sistematizada. Con este fin, ha sido y sigue siendo necesario resolver los problemas tradicionales de la estadística electoral

en América Latina, problemas que se pueden interpretar, por un lado, como legado histórico de las fases autoritarias y, por otro, como parte de las deficiencias de la administración pública en general. Desde la perspectiva histórica, la falta de información constituye un problema serio de la estadística electoral en América Latina. En distintos países los resultados de elecciones anteriores a cierta fecha no se procesaban en forma sistemática, ni se documentaban en los agregados nacionales, o bien no se separaban según los diferentes órganos elegidos. De esta manera, sólo se conservaban aquellos resultados electorales que se consideraban más importantes, en muchos casos únicamente los de las elecciones presidenciales. Esto se ha dado sobre todo en aquellos casos en los que no existía ninguna institución pública que se hiciera cargo del procesamiento, de la documentación y del archivo de los datos electorales. Pero aun si se cumplía esta condición, podría ocurrir que, por falta de cuidado del personal responsable, se perdieran archivos y materiales o que, por la intromisión de la élite en el poder, se hiciera "desaparecer" o destruir información relevante. Son muchas las vías que han llevado al triste resultado de que en algunos países latinoamericanos (ya) no existen datos oficiales confiables para algunos periodos de su historia. La reconstrucción de los datos electorales a partir de fuentes secundarias no puede sustituir por completo la calidad de la fuente oficial, dado que la bibliografía secundaria informa sobre las elecciones sólo según los temas que busca analizar cada estudio respectivo. Este procedimiento no excluye el peligro de que se adapten los datos al interés gnoseológico, privilegiándose algunos, omitiéndose otros, desagregándolos en grados diferentes, así como la posibilidad de que se restrinja el periodo analizado. Las fuentes secundarias, además, presentan con frecuencia distintos datos para una misma elección. Esto también puede suceder en el caso de que haya dos entidades oficiales que publiquen datos electorales, como lo demuestra el caso colombiano.

Esta situación nos lleva al problema de las deficiencias cualitativas de los datos electorales en América Latina. Los datos conservados no coinciden por fuerza con el material histórico, el cual, a su vez, ya no puede ser reconstruido en forma indiscutible. De tal manera, puede ocurrir que la misma corte electoral llegue a ofrecer nuevas variantes de los resultados electorales que ya había publicado. Una causa esencial consiste en que los datos originales ya no existen y en que los datos requeridos hoy por la investigación científica tienen que ser reconstruidos mediante aquellos juegos de datos que sí se conservaron. Así, por ejemplo, no se distinguía en

épocas pasadas entre el total de votos y los votos válidos, pero sí se disponía de la categoría residual "otros". ¿Cómo tratar estos problemas? ¿Cómo desagregar la categoría "otros"? Los distintos criterios individuales e institucionales —sobre cuya naturaleza rara vez estamos informados— de los respectivos organismos encargados de los datos electorales tienen como consecuencia que se produzcan distintos juegos de datos dentro de las mismas cortes electorales. Además, la evaluación crítica de los materiales muchas veces lleva a la conclusión de que los datos son incongruentes: con frecuencia los datos absolutos desagregados no corresponden a la suma citada, los porcentajes calculados no coinciden con el punto de referencia indicado, etcétera.

En el marco del desarrollo electoral a partir de la (re)democratización, por lo general se puede reconocer una tendencia a mejorar la documentación estadística de los resultados electorales. Hoy en día, ningún país latinoamericano presenta grandes lagunas informativas respecto a las elecciones. Debido al gran interés nacional e internacional por las elecciones, en la mayoría de los casos las cortes electorales publican memorias o informes electorales que documentan los resultados de manera completa y fiable. Además, los medios de difusión y distintos institutos científicos, que hoy por hoy y gracias a la (re)democratización disponen de un mayor margen de maniobra y aprovechan el avance técnico, divulgan e interpretan los resultados electorales de manera regular. El acceso a datos se ha facilitado por el recurso de la internet. Varios centros de datos ponen documentaciones de datos electorales *online*. No obstante, según los países latinoamericanos que se analicen, siguen existiendo diferencias en el aspecto cualitativo en las estadísticas electorales publicadas oficial o extraoficialmente. Aún mayor es la diferencia cualitativa entre las documentaciones electorales accesibles en internet.

Además, desde el punto de vista comparativo internacional, aún subsiste el problema de la falta de congruencia de lo que se registra estadísticamente; es decir, la falta de congruencia de y entre los conceptos, medidas y puntos de referencia relativos a los datos: ¿es el electorado potencial o es el número de personas en efecto inscritas lo que cuenta? En Chile, la diferencia entre estas dos categorías del electorado fue estadísticamente comprobada hasta el decenio de 1970 y resultó tan grande que se articularon voces que pusieron en duda la democracia chilena. ¿Son idénticas o no las categorías de votos válidos y del total de votos emitidos, de manera que entre estos últimos también se cuentan los votos inválidos, siempre y cuando el

proceso de la emisión del voto sea considerado válido? En Perú, esta cuestión fue decidida en lo político en el decenio de 1980, pero sigue siendo disputada entre los órganos constitucionales. ¿Se han de contar como válidos los votos en blanco como ocurre en Brasil? ¿Se deben considerar para calcular la cuota electoral en el procedimiento de la distribución de escaños? ¿Se han de calcular los porcentajes de los votos recaídos en los candidatos y partidos políticos con base en los votos válidos o en el total de votos? En las estadísticas internacionales de los países industrializados, es el número de votos válidos el que se toma como base. En algunos países latinoamericanos, en cambio, se utiliza el número total de votos como punto de referencia. A menudo, las documentaciones compilan datos sin considerar las incongruencias de los conceptos que fundamentan las expresiones cuantitativas. Para realizar análisis comparativos en el plano internacional e interregional, habría que eliminar las inconsistencias e incongruencias de las estadísticas latinoamericanas. Allí donde las estadísticas electorales oficiales continúan manteniéndose fieles a las idiosincrasias nacionales, es una tarea de las ciencias sociales documentar los resultados electorales de modo sistemático. La *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, compilada por Dieter Nohlen y publicada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Capel en el año 1993, constituyó un paso decisivo en esta dirección. Con base en esta obra, se elaboró *Elections in the Americas* (dos tomos), publicado en 2005 por la Oxford University Press.

GLOSARIO

boletas electorales: constituyen el documento mediante el cual el ciudadano manifiesta sus preferencias políticas. Son la prueba del voto y el medio para realizar su recuento, o sea, el escrutinio. Existen distintos tipos de boleta. Una primera distinción básica se desprende del grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (Senado y Cámara de Diputados) y demás elecciones (regionales y municipales): puede haber una separación total entre las fechas de los diferentes tipos de elecciones, lo que por fuerza se expresa en boletas distintas para cada una, o puede haber simultaneidad temporal entre ellas. Si hay coincidencia temporal, las variables susceptibles de sistematizar la materia en lo fundamental son dos: *1)* que las boletas sean confeccionadas por los propios partidos, de tal forma que cada partido deba poner su propia boleta a disposición del elector, o que las boletas sean confeccionadas y puestas a disposición del elector por la administración electoral en forma de una boleta única que incluye todos los partidos habilitados para competir en la elección; *2)* que el elector tenga o no la posibilidad de fraccionar su voto (*straight ticket* contra *split ticket*). Al cruzar estas dos variables, obtenemos cuatro tipos de boletas: las no fraccionables de origen partidario (tipo 1), las no fraccionables de origen estatal (tipo 3), las fraccionables de origen partidario (tipo 2, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector, tipo 2a, y boletas que ya se presentan fraccionadas, tipo 2b), las fraccionables de origen estatal (tipo 4, que a su vez se subdivide en boletas fraccionables por el elector, tipo 4a, y boletas que ya se presentan fraccionadas, tipo 4b).

campaña electoral: designa una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante la cual —generalmente en el marco de un régimen especial de libertades y garantías— los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral (a veces, incluso facilitado por un régimen especial de financiación). En las democracias pluralistas, los partidos políticos buscan en la campaña electoral difun-

dir sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir en la población y politizarla en el sentido de captar sus preferencias políticas. En la persecución de dichos objetivos se recurre a la propaganda electoral, la cual abarca gran variedad de formas y técnicas encaminadas a influir políticamente en la población. En general, una campaña incluye dos aspectos básicos: por un lado, lo que casi siempre se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral valiéndose de los medios de difusión (prensa, radio y televisión).

candidaturas: representan las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de inclinarse los electores. Las regulaciones técnicas de las candidaturas inciden con claridad en la formación de las preferencias de los electores y, por ende, en los resultados electorales. Entre los aspectos de importancia en el ámbito de las candidaturas hay que mencionar: el plazo para su presentación; la autoridad ante la que ha de formalizarse la presentación; las instancias legitimadas para la designación y ulterior presentación de una candidatura; las formalidades exigidas para la presentación; forma, características y requisitos de las candidaturas; modificaciones de éstas; su calificación; el régimen de recursos y la proclamación de las candidaturas.

contencioso electoral: en un sentido amplio, que también es su acepción más difundida, alude a los diversos medios jurídico-técnicos de control (impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir ocasionales errores o infracciones a la normativa electoral. La finalidad esencial del contencioso electoral —también conocido como justicia electoral— ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a fin de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales. También existe una acepción de contencioso electoral más restringida, vinculada con la noción de proceso, la cual abarca sólo los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto

de controles o impugnaciones jurisdiccionales en sentido estricto frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política). Para los efectos de este tratado, se estima más conveniente la acepción amplia de contencioso electoral.

convocatoria electoral: hace referencia al acto formal por el cual un órgano constitucional o habilitado de manera legal para ello establece la fecha, las condiciones y las modalidades de una elección. Entre los aspectos de importancia jurídica para la candidatura se encuentra la cuestión de cuál es la legitimada para la convocatoria, cuál es el plazo en que la misma debe verificarse y, si éste es o no variable, en qué momento la ley exige que se convoque a los electores y, por último, cuáles son las formalidades de la convocatoria.

delitos y faltas electorales: en materia electoral, 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 limpieza del mismo: es decir, 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 en forma compulsiva sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto y, muy en particular, el momento decisivo de la emisión del voto. Si una conducta es constitutiva de delito o falta electoral, es algo que decide el legislador, atendiendo a los criterios que estima oportunos y que varían de un país a otro. Esto supone que un mismo hecho puede ser penado como delito en unos países y como falta en otros. Por regla general y dentro de un mismo ordenamiento jurídico, la comisión de un delito es considerada de mayor gravedad que la de una falta y lleva aparejada la imposición de una pena más grave que aquella que corresponde a una falta.

derecho electoral: en términos descriptivos, constituye el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados. Desde el punto de vista del derecho subjetivo, el objeto del derecho electoral consiste, por lo tanto, en establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los

ciudadanos, así en su vertiente activa como pasiva, lo mismo en sus vertientes estática (titularidad y ejercicio) y dinámica (fines y resultados). Desde la perspectiva del principio jurídico, podría decirse que el derecho electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia.

derecho de sufragio: en un sentido amplio, equivale únicamente al derecho de voto y, por lo tanto, no está ligado por fuerza con la democracia, sino con la colegialidad (en contraposición al poder unipersonal), ni está restringido sólo a la actividad política, sino que existe también en instituciones privadas basadas en la colegialidad. Éste es el requisito básico (y también más abstracto) del derecho de sufragio. En un sentido restringido, el derecho de sufragio está vinculado con la democracia y significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar, porque su entendimiento ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política inexcusable. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad. Para considerar democrático el sufragio, no basta su carácter universal, sino que ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza justo la libertad de emitirlo. Ahora bien, el sufragio en libertad significa no sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción, sino que el propio derecho de sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un sufragio libre (libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, etc.). El derecho de sufragio es además activo, definido como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección o, con más exactitud, en cualquiera de las votaciones públicas, y pasivo, definido como el derecho individual a ser elegido y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

derechos políticos: desde el punto de vista del derecho constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política. La nota distintiva de estos derechos es la de constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública o, si se quiere, el poder político con que cuenta aquél para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado. En cuanto a la identificación de estos derechos políticos, ni la doctrina ni el constitucionalismo latinoamericano comparado coinciden plenamente sobre este extremo. En términos generales, y sin la pretensión de efectuar una enumeración exhaustiva, pueden mencionarse los siguientes derechos: derecho de voto, derecho de ser elegido, derecho de participar en el gobierno y de ser admitido a cargos públicos, derecho de petición política, derecho de asociarse con fines políticos y derecho de reunirse con fines políticos.

encuestas y sondeos: durante el proceso electoral. las encuestas y sondeos —realizadas por centros de estudios demoscópicos de carácter científico y comercial empleando distintos métodos y técnicas— tienen una indudable implicación política, ya que permiten a quienes las encargan y acceden a sus resultados (gobiernos, partidos, empresas, sindicatos. etc.) conocer las opiniones políticas e intenciones de voto de la población. En los países latinoamericanos, su regulación durante el proceso electoral es un hecho incipiente que guarda relación con su creciente uso.

escrutinio: constituye la fase final del proceso electoral con la que se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas. Estas actividades se llevan a cabo con base en diversas normas legales que tienen como finalidad primordial determinar el sentido en que se ha manifestado la voluntad del cuerpo electoral, emitida en el ejercicio del derecho de sufragio. El escrutinio consiste en una contabilización de los elementos que se relacionan en forma directa con la emisión del voto y se lleva a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del voto, mientras que las subsecuentes etapas se desarollan en órganos electorales de mayor jerarquía y cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que las etapas inferiores. El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del escru-

tinio no es sólo simple recuento de los votos emitidos —que sin duda es el recuento más importante—, sino que también abarca el referido al número de electores que votó en cada casilla, al de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos o candidatos, al de votos en blanco y anulados, así como al de las boletas sobrantes de cada elección, etc. El recuento de votos que se lleva a cabo mediante el escrutinio supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes para el destino de la elección. La simple contabilización de votos sin su valoración no sería posible en el proceso escrutador ni podría producir el resultado que por su naturaleza debe producir, es decir, el cálculo aritmético sobre el sentido en que se ha expresado la voluntad ciudadana y su vinculación con determinados efectos jurídico-políticos. Así, es preciso distinguir entre el concepto más restringido de *cómputo*, que se limita a la simple labor cuantificadora, y el concepto más abarcador de *escrutinio*, que incluye además una labor cualificadora.

estadística electoral: tiene que ver con una documentación completa y sistematizada de los datos cuantitativos de votaciones populares, es decir, de elecciones, referéndum y plebiscitos. La tarea principal de la estadística electoral es documentar los datos cuantitativos de las votaciones populares para el futuro, constituyendo así una base para la historia electoral de los respectivos países, así como para el análisis empírico y comparativo de los sistemas políticos. Sin este recurso, es difícil indagar sobre cuestiones como la participación política del electorado, el sistema de partidos políticos, la formación de los gobiernos y la composición del Parlamento. En un sentido más amplio, resulta asimismo difícil analizar la importancia de las instituciones políticas para el desempeño gubernamental y el desarrollo político en general.

financiamiento electoral: se refiere al financiamiento de las actividades electorales o propagandísticas vinculadas con la campaña electoral que desarrollan las fuerzas políticas y debe distinguirse del financiamiento de sus actividades ordinarias, aunque ambos se hallen relacionados. El financiamiento puede ser de origen público o privado o de uno y otro. En el caso del financiamiento público es preciso tener en cuenta si es directo o indirecto. En el caso del financiamiento privado, si existen límites o no para las contribuciones dadas a los partidos políticos o a los candidatos, o a unos y otros.

incompatibilidades: el término designa las normas que definen las circunstancias en las cuales un mandato electoral legalmente adquirido por una persona no puede ser ejercido. Las incompatibilidades excluyen el desempeño simultáneo de un determinado cargo electivo y de otros cargos electivos o de nombramiento. De este modo, el término "incompatibilidades" se halla estrechamente relacionado con otro concepto importante en materia electoral, como es el de "inelegibilidades". Mientras este último se refiere a las normas que definen los requisitos para ser candidato a un distinto cargo o mandato electivo, las incompatibilidades se refieren a cuestiones que no impiden una candidatura electoral. Sin embargo, en el caso de que el candidato sea elegido, se exige de él que deje el cargo o puesto que lo inhabilita para ocupar su mandato, o que renuncie a ocuparlo, o que tome una decisión por uno de los dos mandatos electivos incompatibles entre sí. En la legislación electoral de los países latinoamericanos, ambos términos —inelegibilidades e incompatibilidades— a veces se usan como sinónimos (otro término con frecuencia usado es el de las "inhabilidades").

jornada electoral: en general se acepta que su núcleo es el periodo transcurrido desde el inicio hasta el cierre de la votación. Sin embargo, no existe una definición clara e inequívoca del término. Según la opinión de algunos expertos, el concepto *jornada electoral* se referiría a todo el día de la votación, mientras que otros la definen, como el periodo transcurrido desde el primer acto concreto de preparación de la votación hasta la declaración final de los resultados. Con excepción de la ley mexicana, no se encuentra una definición exacta de jornada electoral en las leyes ni en los códigos electorales latinoamericanos, aunque sí se incluyen reglas especiales al respecto de la jornada electoral dirigidas a garantizar la libertad, la integridad y el orden de la votación y de los resultados electorales. En muchos casos, dichas reglas —prohibiciones, obligaciones y garantias— no sólo tienen vigor durante el tiempo transcurrido entre el inicio de la votación y la clausura de las mesas electorales, o exclusivamente durante el día de las votaciones, sino también en los días anteriores o posteriores o en todos ellos.

mesas electorales: son órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral, junto con los órganos electorales superiores de jurisdicción nacional y otros de carácter intermedio (regionales, departamentales y municipales). Están integradas por ciudadanos facultados para recibir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las seccio-

nes o distritos electorales en los que deben actuar. Las mesas electorales son órganos multipersonales, compuestos por un número variable de miembros titulares y suplentes. Poseen estructura diferenciada jerárquicamente, ya que entre sus miembros se eligen autoridades y se estipulan cargos, como presidente, vocal y secretario. Desempeñan una multiplicidad de funciones, entre las que se destacan tareas esenciales, como la recepción del sufragio y la realización del primer escrutinio y cómputo de los votos emitidos. Es decir, las mesas constituyen el lugar específico donde se verifica el acto del sufragio y, por tanto, el órgano en contacto con el elector el día de las votaciones.

minoría (véase asimismo "representación política de minorías"): el concepto hace referencia a componentes sociales y culturales, es decir, a aquellos grupos que poseen en común elementos de origen étnico, religioso, cultural o lingüístico que los diferencian del resto mayoritario de la población de un país y que les otorgan cierta estabilidad y cohesión como colectivo social. Respecto a las mujeres, existen por lo menos dos posturas acerca de cómo definirlas en tanto grupo social: *1)* su inclusión dentro de la categoría de minorías, como grupo socialmente objeto de discriminación en relación con los miembros masculinos de la población; *2)* el planteamiento de un enfoque particular hacia el grupo social de mujeres, dado que no constituyen una minoría numérica, sino, por el contrario, alrededor de 50% de la población. La decisión acerca de uno u otro tipo de enfoque es relevante no sólo en la autodefinición del movimiento de mujeres y en la consecuente articulación de sus intereses, sino también en el diseño y aplicación de legislación y políticas públicas que afectan la situación femenina.

misiones internacionales de observación electoral: se trata de misiones llevadas a cabo por organismos internacionales (ONU, OEA) u organizaciones no gubernamentales, o unas y otras, con el fin de supervisar las elecciones e informar sobre las condiciones en que han sido realizadas. Su propósito es contribuir a garantizar que las elecciones se desarrollen de acuerdo con principios democráticos. Las misiones internacionales de observación electoral llevadas a cabo en distintos países de América Latina desde el inicio de los procesos de (re)democratización en el decenio de 1980 se han guiado por el principio de no interven-ción en los asuntos internos de los países en cuestión.

organismo electoral supremo: se trata de una institución estatal encargada de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. El

organismo electoral supremo casi siempre se halla situado al margen de los tres poderes públicos tradicionales, aunque en algunos países está integrado al Poder Judicial. El término "órgano electoral supremo" se utiliza en forma genérica para designar a dichas instituciones, aun cuando en cada país estos organismos reciben una denominación diferente. Como sinónimos de este concepto, se habla a menudo también de cortes o tribunales electorales o de organización electoral, autoridad electoral u organismo electoral.

partidos políticos (legislación sobre): por lo general abarca distintos aspectos: el legislativo, en que se les regula (constitución, leyes de partidos y leyes electorales); la forma en que se define a los partidos positivamente y qué funciones de importancia se les atribuyen; las condiciones para el reconocimiento y la extinción de un partido político, así como la definición de la relación entre el Estado y los partidos políticos; las tareas electorales de los partidos y el reconocimiento de la posibilidad de formar alianzas electorales.

publicación de los resultados electorales y proclamación de los candidatos elegidos: constituyen actos del escrutinio general, entendido en un sentido amplio. Tienen lugar tras el recuento de los votos y la resolución de las reclamaciones. La publicación tiene como objetivo poner en conocimiento de la población y de los contendientes en la elección los resultados electorales provisionales o definitivos, que pueden ser a su vez parciales o totales. La proclamación o declaración habilita a los candidatos de manera oficial para desempeñar los cargos para los cuales han sido elegidos. La publicación y proclamación son actos fundamentales, pues de ser llevados a cabo por instituciones políticamente independientes contribuyen a la limpieza y legitimidad de una elección democrática y constituyen la base para resolver las posibles demandas y reclamaciones de los partidos políticos y candidatos sobre el resultado total o parcial de una elección.

recinto electoral: se refiere al lugar donde el elector hace ejercicio de su derecho al sufragio. La reglamentación relacionada con el recinto incluye normas destinadas a impedir la manipulación del elector en el momento de la votación, a garantizar el secreto del voto y a evitar el fraude electoral.

registro de electores: designa una base de datos por cuyo procesamiento, conforme a los requisitos positivos para ser elector y a las causales legales de exclusión (requisitos negativos), se elabora el padrón electoral, que

puede definirse como la lista de los ciudadanos habilitados para votar. El padrón electoral se elabora ante la convocatoria a una elección en forma provisional. Luego de introducidas las modificaciones resultantes de los procedimientos de reclamación o tacha, se emplea como lista de electores definitiva el día de la votación. El registro de electores puede entenderse, además, como un sistema. Según este entendimiento, el concepto "sistema de registro electoral o de registro de electores" implica no sólo el procedimiento de inclusión de aquellas personas que reúnen los requisitos para ser electores (procedimiento e inscripcipción), sino también otros procedimientos con los que se ordenan las inscripciones según ciertos criterios (procedimiento de elaboración), se corrigen los datos personales de los ya inscritos y se controla permanentemente la validez legal de las inscripciones conforme a las causales de exclusión de electores (procedimiento de depuración y de control). El organismo encargado del registro de electores es denominado, en lo genérico, organismo de registro electoral.

representación política de minorías: las experiencias realizadas con dicha representación tienen en común la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva que significan acciones o programas destinados a favorecer la igualdad de trato y representación de los diferentes grupos sociales. Dichos programas pueden consistir en promover la vigilancia respecto a la discriminación por razones de género, raza, religión, lengua, etc., hasta establecer cuotas específicas para grupos subrepresentados. Estos últimos, conocidos como "programas de discriminación positiva", han sido aplicados en diferentes ámbitos: educativo, laboral y político. En el político, se intenta conseguir una participación igualitaria para todos los grupos (en especial para aquellos que se encuentran subrepresentados) en el sistema político y administrativo, de manera específica en la ocupación de cargos públicos, candidaturas electivas y mandatos políticos, tanto dentro de la estructura interna de los partidos o movimientos como en las fracciones y comisiones parlamentarias o gabinetes ejecutivos.

sistema electoral: contiene las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas y los votos se convierten en escaños (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera).

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Silva, J., 1993: "Contencioso y calificación electoral en la República argentina", *Justicia electoral*, II (3), Tribunal Federal Electoral, México, 5-19.

Aguilar, O., 1978: *Evolución político-constitucional de Costa Rica (síntesis histórica)*, Litografía e Imprenta LIL, San José.

Aguilar-Zínser, A., 1989: "Las dos caras de la democracia", en P. González y J. Cadena (coords.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, 2a ed., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, México, 36-72.

Aguirre, A. y G. Correa, 1993: "Chuayffet obtuvo casi tantos votos como Salinas y Cuauhtémoc juntos", *Proceso*, 871, México, 32.

Aina Sadek, M. T., 1990: "Elecciones estatales y parciales del 3 de octubre y 25 de noviembre de 1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH/Capel, IV, San José, 13-19.

Albó, X., 2002: "Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies", en R. Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Palgrave, Nueva York, 74-102.

Alcalá Zamora y Castillo, N., 1991: *Proceso, autocomposición y autodefensa*, UNAM, México.

Alcántara Sáez, M., 1993: "El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina", en R. Steichen (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, Universidad de Costa Rica, San José, 123-146.

——, 1994: "Las 'elecciones del siglo' salvadoreñas", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IIDH/Capel, XI, San José, 157-192.

——, 1999: *Sistemas políticos de América Latina*, 2a ed., Tecnos, Madrid.

——, 2001: "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina", *Ciencia política*, 6, Flacso, México.

—— y E. Barahona (comps.), 2003: *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, Universidad Iberoamericana/IFE/Flacso, México.

Alcántara Sáez, M., y F. Freidenberg (comps.), 2003: *Partidos políticos de América Latina, Cono Sur*, FCE, México.

—— y J. R. Montero, 1992: *La legislación electoral de Iberoamérica: un análisis comparado*, trabajo de investigación presentado en el I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, Madrid.

Alcocer, J., 1993: "Introducción y la regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: un tema complejo", en J. Alcocer (comp.), *Dinero y partidos*, Nuevo Horizonte, México, 15-25.

——, 1993: "Propuestas electorales", *Proceso*, 9 de agosto, México, 36.

—— (coord.), 1995: *Elecciones, diálogo y reforma*, 2 t., Nuevo Horizonte, México.

Alcubilla, E. A., 2000: "Abstencionismo electoral", en *Diccionario electoral*, 2a ed., t. I, IIDH/Capel, San José, 1-9.

——, R. Ávila Ortiz y J. Orozco Henríquez (coords.), 2002: "Elecciones y justicia en España y México", en *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Alemann, U. von, 1994: "Repräsentation", en D. Nohlen (comp.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Piper, Munich, 655-659.

Alexander, H. E., 1963: *Money, Politics and Public Reporting* (Study num. 1), Princeton, N. J.

—— (comp.), 1979: *Political Finance*, Sage Electoral Studies Yearbook, vol. 5, Sage, Beverly Hills/Londres.

——, 1980: "Political Finance Regulation in International Perspective", en M. J. Malbin, *Parties Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, American Enterprise Institute,Washington.

Alexy, R., 1993: *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Alfaro Salas, S., 2004: "Informe sobre Costa Rica", en IIDH (ed.), *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*, San José, 63-147.

Alt, J. y K. Shepsle (comps.), 1990: *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Álvarez, Á. E., 1995: "Los partidos políticos, su financiamiento y la democracia", en VV. AA., *La reforma de los partidos políticos. Financiamiento y democracia*, Fundación Konrad Adenauer, Caracas.

——, 1997: *Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Álvarez, Á. E., 2001: "COPEI", en M. Alcántara Sáez y F. Freidenberg (comps.), *Partidos políticos de América Latina*, 2a ed., Países Andinos, Salamanca, IFE/FCE, México, 510-538.

Álvarez Conde, E., 1992: *Curso de derecho constitucional*, vol. I, Tecnos, Madrid.

Anderson, P., 1979: *El Estado absolutista*, Siglo XXI, México.

Anderson, L. y L. Dodd, 2002: "Nicaragua Votes: The Election of 2001", *Journal of Democracy*, 13 (3), 80-94.

Andrade Sánchez, E., 1991: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Harla, México.

——, 1997: "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, UNAM, 25, México.

Anino, A. (coord.), 1995: *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, México.

Antillón Montealegre, W., 1986: "Legislación electoral: Nicaragua", en Capel/Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, *Legislación electoral comparada*, San José, 289-320.

——, 2000: "Proceso electoral", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, San José, 1114-1026.

Aragón Reyes, M., 1988: "Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral", en IIDH/Capel (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, 95-124.

——, 1989: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid.

——, 1990: "Estudio preliminar", en Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.

——, 1993: "Discurso de apertura", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México, XXIII-XXXVII.

——, 1998: "Derecho de sufragio: principio y función", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 89-103.

—— y J. López, 2000: "Plebiscito", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, San José, 980-997.

Arenas, C., R. Ávila Ortiz, J. Orozco Henríquez y J. C. Silva, 2003: *El sistema mexicano de justicia electoral. Proceso electoral 2002-2003*, 2ª ed., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Arias de Parra, R., 1984: *Así fue el fraude. Las elecciones presidenciales de Panamá 1984*, Panamá.

Arriaza, J., 1989: *Historia de los procesos electorales en El Salvador (1811-1989)*, Instituto Salvadoreño de Estudios Políticos, San Salvador.

Artaviz, A., 1992: "Transmisión de datos en Costa Rica", en *Procesos electorales en Iberoamérica*, Ministerio del Interior, Madrid.

Artiga González, Á., 2004: "Informe sobre El Salvador", en IIDH, *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*, San José, 149-194.

Avala, E., 1988: *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, 4a ed., Corporación Editora Nacional, Quito.

Ball, M., 1969: *The OAS in Transition*, Duke University Press, Durham.

Baloyra, E. (comp.), 1986: *Comparing New Democracies: Dilemmas of Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the South Cone*, Westview Press, Boulder.

——, 1993: "Elecciones generales: Venezuela", *Boletín Electoral Latinoamericano*, X, IIDH/Capel, San José, 31-54.

Barber, B., 1984: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.

Barczak, M., 2001: "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, 43 (3), University of Miami, Miami, 37-59.

Bareiro, L. y N. Molina, 1994: *Igualdad, democracia y ciudadanía: preinforme*, Coordinación Regional de ONG de América Latina y el Caribe, Mar del Plata.

——, O. López, C. Soto y L. Soto, 2004: *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago.

Barquín Álvarez, M., 1987: "La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis", *Cuadernos de Capel*, 22, IIDH/Capel, San José.

——, 1995: "La evolución de la legalidad democrática. El marco jurídico de las elecciones federales de 1994", en J. Alcocer (ed.), *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, México, 175-199.

Barraza, E., 1992: "El Tribunal Federal Electoral", en Arturo Alvarado *et al.*, *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, Plaza y Valdés, México, 179-189.

Barreiro Perera, F. J., 1994: "La sustanciación de los recursos jurisdiccionales", *Justicia electoral*, III (4), Tribunal Federal Electoral, México, 5-19.

Barrios, H., 1995: "Las elecciones en los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina durante los años 80 y 90", en D.

Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Vervuert, Francfort/Madrid, 78-92.

Bartole, S., 2000: "Partiti politici", en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 4a ed., Turín.

Basadre, J., 1980: *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*, Lima.

Becerra, P., 1991: "El Cofipe y las elecciones federales de 1991", *Iztapalapa*, 23, UAM, México, 49-64.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, 1997: *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México.

Beigbeder, Y., 1994: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections*, Martinus Nijhoff, Dordrecht.

Beltrán del Río, P. y R. Zamarripa, 1993: "El actual padrón electoral, con más fallas que el anterior", *Proceso*, 881, 20 de septiembre, México, 10-13.

Bendel, P. (comp.), 1993: *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung*, Vervuert, Francfort.

——, 1996: *Parteiensysteme in Zentralamerika: Typologien und Erklärungsfaktoren*, Leske y Budrich, Opladen.

——, 1998: "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc.", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 384-409.

—— y D. Nohlen, 1993: "Demokratisierung in Zentralamerika-wie weit trägt der Wandel?", en P. Bendel (comp.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung*, Vervuert, Francfort, 11-40.

Bensa Morales, J., 2002: "El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002", *Elecciones*, 1, noviembre, ONPE, Lima, 81-119.

Berelson, B. R., P. F. Lazarsfeld y W. N. Mcphee, 1954: *Voting*, University of Chicago Press, Chicago.

Berlín Valenzuela, F., 1980: *Derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia*, Porrúa, México.

——, 1983: *Teoría y praxis político-electoral*, Porrúa, México.

——, 1987: "Financiamiento de los partidos políticos", en L. Pereznieto Castro (comp.), *Reformas constitucionales de la renovación nacional. Hacia un nuevo derecho constitucional*, Porrúa, México, 473-491.

Bermeo, N., 1992: "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, 24 (3), 273-291.

Beyme, K. V., 1982: *Parteien in westlichen Demokratien*, Munich.
——, 1985: *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot.
Bernbaum, M., 2001: "Estudio de caso sobre vigilancia", en M. Bernbaum, R. López Pintor y C. Sanborn (comps.), *Transparencia: la sociedad civil peruana observa las controvertidas elecciones del 2000*, Transparencia Internacional, Lima, 94-100.
Beozzo, J. O., 1982: "Paçotes eleitorais", *Vozes, Revista de Cultura*, 76, Petrópolis.
Biasi Ferrari Pinto, M., 1993: "Brasil: Ejecutivo local en femenino", en *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, Isis Internacional (Ediciones de las Mujeres, 19), IULA-CELCADEL, Santiago de Chile, 67-93.
Bidart Campos, G. J., 1977: *Historia política y constitucional argentina*, t. III, Buenos Aires.
——, 1986: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. II, Buenos Aires.
——, 1991: "El contralor jurisdiccional de constitucionalidad en materia electoral", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, IIDH/Capel, San José, 47-64.
——, 1992: "Una resolución sobre derecho electoral en el sistema interamericano del Pacto de San José de Costa Rica", en *El derecho*, Buenos Aires.
——, 1995: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. La reforma constitucional de 1994*, t. VI, Buenos Aires.
Bidegain, C., 1981-1986: *Cuadernos del curso de derecho constitucional*, 4 t., Buenos Aires.
Blais, A. y S. Dion, 1990: "Electoral Systems and the Consolidation of New Democracies", en D. Éthien (comp.), *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, MacMillan, Londres, 250-268.
Blanchard, F. A. y F. J. Crosby, 1989: *Affirmative Action in Perspective*, Nueva York.
Bobbio, N., 1986: *El futuro de la democracia*, México.
Bolivia, 1993: *Corte Nacional Electoral, Informe al H. Congreso Nacional, elecciones generales de 1993*, 29 de julio de 1993, La Paz.
Boneo, H., 2000: "Observación internacional de elecciones", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, San José, 885-911.
—— y E. Torres-Rivas, 2000: *¿Porqué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*, IDEA/PNUD/TSE, Guatemala.

Booth, J. A. y M. A. Selingson (comps.), 1989: *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, Londres.

Borea, A., 1994: *La difícil democracia en América Latina*, San José.

Borja, R., 1998: *Enciclopedia de la política*, FCE, México.

Borón, A., 1971: "La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. II, (3), 395-436.

Bottinelli, O., D. Nohlen y J. Rial, 1990: "Uruguay: Sistema electoral y resultados electorales", *Papel de Trabajo*, 3, Universidad de Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg.

Brandenburg, F., 1958: "Political Parties and Elections", en H. E. David (comp.), *Governments and Politics in Latin America*, Nueva York, 186-224.

Braunias, K., 1932: *Das parlamentarische Wahlrecht*, De Gruyter, Berlín/Leipzig.

Brea Franco, J., 1984: *Introducción al proceso electoral dominicano*, Santo Domingo.

——, 1986: *Introducción al proceso electoral dominicano*, 1a reimp., Santo Domingo.

——, 1986a: "Reforma electoral y representación política en el sistema electoral dominicano", en VV. AA., *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, I, Madrid, 227-264.

——, 1986b: "Legislación electoral de la República Dominicana", *Cuadernos de Capel*, 9, IIDH/Capel, San José.

——, 1987: "Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986", *Cuadernos de Capel*, 19, San José.

——, 2005: "Dominican Republic", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 1, Oxford University Press, Oxford, 239-268.

Brewer-Carías, A., 1990: "La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada", en Capel/IIDH (ed.), *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 89-137.

——, 1991: "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", en Capel/IIDH (ed.), *Financiación y democratización interna de partidos políticos, Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. II, San José, 121-140.

Bruera, S. y M. González, 1993: "Participación municipal de las mujeres", en *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, Isis Internacional (Ediciones de las Mujeres, 19), IULA-CELCADE, Santiago de Chile, 133-148.

Busey, J., 1964: *Latin America. Political Institutions and Processes*, Nueva York.

Butler, D. y A. Ranney (comps.), 1978: *Referendums*, Washington.

Butten, N., 1986: "Incidencia del registro civil en la identificación del elector", en J. Brea Franco *et al.*, *Legislación electoral de la República Dominicana, Cuadernos de Capel*, 9, San José, 23-40.

——, 1988: "El registro electoral dominicano", en IIDH, *El registro electoral en América Latina. Memoria de la segunda Conferencia de la Asociación de Organismos electorales de Centro américa y el Caribe*, noviembre 23-26, 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 201-218.

Cabrera, J., 1917: *La elección presidencial*, Buenos Aires.

Cabrera Febrillet, F., 1991: *Elecciones y fraudes electorales dominicanos, 1974-1990*, Santo Domingo.

Caciagli, M. y P. V. Uleri (comps.), 1994: *Democrazie e referendum*, Roma.

Cairo Carou, H., 2002: *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Trotta, Madrid.

Calamandrei, P., 1986: *Instituciones de derecho procesal civil*, vol. I, Buenos Aires.

Calcaño, J. y A. Brewer-Carías, s. f.: *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Caracas.

Calderón Chelius, L. (coord.), 2003: *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México.

——, 2003: "¿Oh, qué será, qué será, del voto de los brasileños en el exterior?", en L. Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 84-114.

Calise, M., 1994: *Dopo la partitocrazia*, Enaudi, Turín.

Calle, L. H. de la, 1982: "Comentario introductorio al coloquio 'Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia'", 30-XI-22, Bogotá (mimeo.).

——, 1990: "Elecciones para Asamblea Constituyente del 9-12-1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IV, IIDH/Capel, San José, 20-22.

——, 1991: "Elecciones para Asamblea Constitucional del 9 de diciembre de 1990", en IIDH/Capel (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, vol. III, 171-192.

——, 1998: "Financiamiento de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en P. del Castillo y D. Zovatto (comps.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, 101-146.

Calle, L. H. de la, 2004: "Financiamiento político: público, privado, mixto", en St. Griner y D. Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/International IDEA, San José, 21-43.

—— y J. Chemás, 1988: *Código electoral comentado*, Bogotá.

Campbell, A., P. Converse, W. Miller y D. Stokes, 1960: *The American Voter*, Nueva York.

Campero, A. M. de, 1990: "Bolivia. La Corte Electoral como trofeo de guerra", *Nueva Sociedad*, 110, 4-7.

Campillo, J., 1982: *Origen y evolución de la Junta Central Electoral*, publicación de la Junta Central Electoral, Santo Domingo.

——, 1986: *Historia electoral dominicana*, 4a ed., Santo Domingo.

Campos Harriet, F., 1985: "El sufragio en Chile 1810-1980", *Revista Política*, 6, Santiago, 9-61.

Cançado Trindade, A. A., 2000: *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Chile.

Cánepa, H. R., 1998: "Paraguay. Elecciones generales y departamentales 10 de mayo de 1998", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIX, IIDH/Capel, San José, 71-105.

Candau, M., 1986: "Propaganda electoral en la prensa de Quito", en *Chasqui*, núm. 19, julio-septiembre, Quito.

Capel (Centro de Asesoría y Promoción Electoral/IIDH, 1987: *Memoria. Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José.

——, 1988: *Elecciones y democracia en América Latina, Memorias del I Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José.

——, 1989: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José.

——, 1989a: *Proceso electoral y regímenes políticos*, *Memorias del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José.

——, 1989a: "Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil", en Dossier, *Misión de observación*, San José.

——, 1990: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual, Memorias del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José.

——, 1991: *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, 5 t., San José.

Carbonell, M., 2004: "Constitucionalismo y multiculturalismo", en *Derecho y cultura*, México, 13, 21-80.

Carnelutti, F., 1989: *Instituciones del proceso civil*, vol. I, Buenos Aires.

Carpizo, J., 1978: *El presidencialismo mexicano*, México.

——, 1983: *Estudios constitucionales*, México.

—— y D. Valadés, 1998: *El voto de los mexicanos en el extranjero*, UNAM, México.

Carranza, A. B., 1910: *Digesto constitucional americano*, 2 t., Buenos Aires.

Carreras, F. y J. M. Valles, 1977: *Las elecciones*, Barcelona.

Carrillo, M. 2000: "Información electoral", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel (ed.), San José, 700-707.

——, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (coords.), 2003: *Dinero y contienda político-electoral*, México.

Carrillo, E., 2004: "La evolución de los estudios de la Administración Pública: la cuestión del objeto", en M. del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México.

Casas, K. y D. Zovatto, 2004: "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", en International IDEA (ed.), *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José.

Castillo, C. F., 1988: "Evolución y bases jurídicas del sistema electoral venezolano", en M. V. Magallanes (dir.), *Innovación democrática, mitos políticos y organización electoral*, Consejo Supremo Electoral, Caracas, 125-173.

Castillo, P. del, 1985: *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

——, 1991: "New Developments in the Spanish Party Financing: Problems in a Highly State Oriented System", documento presentado en *XV World Congress of the Committee on Political Science Association*, 21-25 de julio, Buenos Aires.

——, 1993: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiamiento de los partidos políticos", en *El financiamiento de los partidos políticos*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 42, 53-64.

—— y D. Zovatto (eds.), 1988: *El financiamiento de la política en Iberoamérica*, San José.

Cavarozzi, M., 1991: "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 74, octubre-diciembre, Madrid, 85-111.

Ceneviva, W., 1989: *Direito constitucional brasileiro*, São Paulo.

Cepeda, M. J., 1986: "Cómo son las elecciones en Colombia", en *Guía del votante*, Presencia, Bogotá.

Cerdas-Cruz, R., 1993: *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, Red Editorial Iberoamericana Centroamérica, San José.

——, J. Rial y D. Zovatto, 1992: "Elecciones y democratización en América Latina. Balance de una década", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina: una tarea inconclusa 1988-1991*: IIDH, San José, 661-706.

Céspedes, M., 1982: *Los bolivianos: ¿estamos maduros para la democracia? Las experiencias electorales de 1978, 1979 y 1980*, La Paz.

Chacón, N., 1975: *Reseña de nuestras leyes electorales*, San José.

Chang Mota, R., 1998: "La automatización del proceso electoral", en *Cuadernos de Capel*, 43, San José.

——, 1999: "Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Venezuela", en *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la voluntad del elector*, Lima.

Charnay, J.-P., 1964: *Le controle de la regulante des elections parlementaires*, París.

Chávez, E., 1993: "Las elecciones más sucias en la historia de Coahuila", *Proceso*, 883, 4 de octubre, México, 24-26.

Chávez Ramos, E., 2003: "La experiencia argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes", en L. Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 67-83.

Chiovenda, G., 1977: *Principios de derecho procesal civil*, t. II, Madrid.

Clagett, H., 1952: *Administration of Justice in Latin America*, Nueva York.

Cobián, F., 1993: "Nayarit: con un enorme fraude ganó Emilio González", *Proceso*, 871, 12 de julio, México, 31-32.

Cocchi, A. (comp.), 1988: *Reforma electoral y voluntad política*, Montevideo.

Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988: *Historia electoral colombiana 1948-1988*, Bogotá.

Colomer, J. M., 2002: "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en M. Cavarozzi y J. A. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.

Combellas, R., 1994: *Una constitución para el futuro*. El debate constitucional en Venezuela, Caracas.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1986: *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano. Realidades y perspectivas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

——, 1994: "Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, 562/563.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999: "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", en *Informe anual de la IIDH*, www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm

Comisión Interamericana de Mujeres, 1995: *Participación Política de las Mujeres*, Washington.

Comisión Mexicana de Derechos Humanos, 1994: *Proceso Electoral Federal de 1994. Informe de las actividades de observación de los órganos que tuvieron a su cargo la procuración y administración de la justicia electoral*, 24 de noviembre, México.

Comité de Derechos Humanos, 2000: *Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3)*, 29:03/2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, CCPR Observación General 28 (General Comments).

Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México, 1998: *Sobre el voto en el extranjero*, IFE, TEPJF y ONU, México.

Coppedge, M., 1994: *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford.

Cortés Macías, D., 1993: "Contencioso y calificación electoral en la República de Chile", *Justicia electoral*, II (3), 45-58.

Cotteret, J. y C. Emeri, 1973: *Los sistemas electorales*, Barcelona.

Couture, J. E., 1984: *Fundamentos de derecho procesal civil*, México.

Crahan, M., 1993: "Honduras: elecciones generales 28-11-1993", *Boletín Electoral Latinoamericano*, X, IIDH/Capel, San José, 19-30.

Crisp, B., 2001: "Candidate Selection in Venezuela (and its Impact on Legislator Behavior)", en *Trabajo preparado para su discusión en Latin American Studies Association XXIII International Congress*, Washington.

Cronin, T., 1989: *Direct Democracy*, Cambridge.

Cruz-Cocke, R., 1984: *Historia electoral de Chile 1925-1973*, Santiago de Chile.

Cuéllar, R., 2000: "Centro de Asesoría y Promoción Electoral", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, San José, 158-164.

Dalton, R., 1988: *Citizen politics in western democracies. Public opinion and political parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham.

Delgado, O., 1986: *Colombia elige: 1984, Perspectivas 1986*, Bogotá.

Diamond, L. y J. Linz, 1989: "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en L. Diamond, J. Linz y S. Lipset (comps.), *Democracy in Developing Countries*, t. IV, *Latin America*, Boulder, 1-58.

—— y S. Lipset (comps.), 1989: *Democracy in Developing Countries*, t. IV, *Latin America*, Boulder.

Dillon Soares, C. y M. D'Araujo, 1991: "Los mitos de la prensa y los votos en las elecciones de 1990", *Revista de Estudios Políticos*, 74, 277-296.

Domínguez, J., 1997: "Latin America's Crisis of Representation", en *Foreign Affairs*, 76 (1), Nueva York, 100-113.

Downs, A., 1957: *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York.

Drake, P. W. y E. Silva, 1986: *Elections and Democratization in Latin America*, 1980-1985, San Diego.

Durand, J., 2003: "Fatalidad democrática o democracia fatal. Las elecciones peruanas y el voto en el exterior", en L. Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 168-180.

Dworak, F. F. (coord.), 2003: *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Cámara de Diputados/FCE, México.

Duverger, M., 1951: *Les partís politiques*, París (versión castellana: *Los partidos políticos*, 17a ed., FCE, México, 2001).

——, 1988: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a ed., Ariel, Barcelona.

Eguizábal, C., 1991: "El Salvador: elecciones legislativas, municipales y para el Parlamento Centroamericano 10-03-1991", *Boletín Electoral Latinoamericano*, V, IIDH/Capel, San José, 11-40.

——, 1992: "El Salvador: procesos electorales y democratización", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*, IIDH, San José, 41-65.

——, 1994: "El Salvador, elecciones generales y segunda vuelta presidencial, 20 de marzo de 1994, 24 de abril de 1994", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XI, IIDH/Capel, San José, 83-90.

Eisenstadt, T., 1994: "Urned Justice: Institutional Emergence and the Development of Mexico's Federal Electoral Tribunal", *documento laboral*, 7, del Center for Iberian and Latin American Studies of the University of California, San Diego.

——, 1996: "Hacia la justicia electoral. Conflicto poselectoral, disputas resolutivas y la disolución del régimen unipartidista", *Este país. Tendencias y opiniones*, México, 60, 2-11.

——, 2004: *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Nueva York.

Endriga, J. N., 1997: "Country Paper: The Philippines", papel presentado en la conferencia *Comparative Studies of Nacional Civil Service Systems*, School of Public and Enviromental Affaire, Indiana University, Bloomington.

Escobar Armas, C., 1985: "Informe sobre el régimen electoral vigente en Guatemala", en VV. AA., *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I, Madrid, 133-178.

——, 1987: "La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala 1985 (Sufragio y Democracia)", *Cuadernos de Capel*, 17, San José, 15-60.

Espinal, R., 1987: *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, San José.

——, 2000: "Transición a la democracia", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, San José, 1218-1224.

Espinosa, C., 1987: *Régimen electoral colombiano*, Bogotá.

Fayt, C., 1993: *Derecho político*, 8a ed., Buenos Aires.

Fernández Baeza, M., 1988: "Sistemas electorales y procesos de transición a la democracia en América Latina", en IIDH/Capel (ed.), *Elecciones y democracia en América Latina, Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 125-137.

——, 1989: "Elecciones generales del 14 de diciembre de 1989", *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/Capel, San José, 57-65.

——, 2000: "Cultura política", en *Diccionario electoral*, t. I, 2a ed., IIDH/Capel, San José, 291-298.

Fernández, O., 1989: "Honduras: elecciones generales 26-XI-1989", *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/Capel, San José, 37-43.

Fernández Segado, F., 1993: "Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos en el ordenamiento electoral español", *Justicia electoral*, II (3), Tribunal Federal Electoral, México, 59-78.

——, 2000: "Voto", en *Diccionario electoral*, t. II, 2a ed., IIDH/Capel, San José, 1243-1260.

Ferreira Rubio, D., 1998: "El control del financiamiento de la política", *Escenarios alternativos*, 4, invierno.

——, 2004: "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en St. Griner y D. Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA/IDEA, San José, 77-106.

Ferrero Costa, R. 1997: *Ensayos de derecho constitucional. Hacia un equilibrio de poderes*, Lima.

Fiallos Oyanguren, M., 1986: "Las elecciones en Nicaragua", en *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I, Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 329-340.

——, 1992: Las elecciones de 1990", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Una tarea inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991*, IIDH/Capel, San José 135-150.

——, 1993: "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México.

——, 2000: "Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina", en J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina*, Bogotá, 345-375.

Filgueira, C. H. y D. Nohlen (eds.), 1994: *Prensa y transición democrática. Experiencias recientes en Europa y América Latina*, Vervuert Iberoamericana/Francfort del Meno, Madrid.

Fina, G. de, 1982: *Diritto elettorale*, Turín.

Fisher, J., 1993: "Women and Democracy: For Home and Country", en *NACLA Report on the Americas*, vol. XXVII, 1, julio-agosto, 30-36.

Fisichella, D., 1982: *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bolonia.

Fix-Zamudio, H., 1977: "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", en H. Fix-Zamudio *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, 9-59.

——, 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.

Flacso/Instituto de la Mujer de España (IME), 1993: *Mujeres latinoamericanas en cifras. Informes por países*, Madrid/Santiago.

Flores García, F., 1993: "El derecho electoral mexicano", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México, 635-675.

Fraenkel, E., 1991 (1964): "Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat", en E. Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Francfort, 153-203.

Franck, T. M., 1992: "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, 86.1, 46-91.

Franco Cuervo, B., 1995: *Ermittlungsverfahren der Wahlergebnisse in Lateinamerika*, tesis de doctorado, Universidad de Heidelberg.

——, 1997: "Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio", *Estrategia económica y financiera*, 251, Bogotá.

——, 1998: "El escrutinio", en D. Nohlen et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 589-630.

Franco González Salas, J., 1991: "La reforma electoral en México", en Capel/IIDH (ed), *Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. III, San José, 193-214.

——, 1993: "La calificación de elecciones", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México.

Freidenberg, F., 2003: *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Lima.

——, 2005: "Selección de candidatos, democracia y partidos en los Países Andinos", en D. Zovatto *et al.*, *Partidos políticos y democracia en los Países Andinos*, Lima y Washington (en prensa).

—— y M. Alcántara S., 2001: *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador*, Flacso, Quito.

Friedrich, C. J., 1959: *Demokratie als Herrschafts-und Lebensform*, Heidelberg.

Fundación Friedrich Ebert, 1986: Y nadie sabe quién es su legislador…, en *Coloquio, Experiencias del Sistema Electoral*, 20 de septiembre de 1986, Cenapec, Santo Domingo.

Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericano, 1986: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I y II, Madrid.

Fundación Friedrich Ebert /Universidad de Heidelberg (Instituto de Ciencia Política), 1988: "Organización y registro electoral", en *Cursos Intensivos sobre Sistemas Electorales en América Latina. Informe del tercer Curso,* octubre, Santo Domingo.

Fundación Friedrich Naumann, 1987: "Participación política de la mujer en el Cono Sur", *Conferencia Internacional*, Buenos Aires.

Gallegos, F., 1990: "Los tribunales electorales", en *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*, Caracas, 3-35.

Galván Rivera, F., 1989: "Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal", *Justicia electoral*, 1, Tribunal Federal Electoral, México, 73-83.

——, 1993: "El principio de legalidad en materia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México, XXIII-XXVII.

——, 2000: *Derecho procesal electoral mexicano*, 2a ed., México.

Garber, L., 1984: *Guidelines for International Election Observing*, International Human Rights Law Group, Washington.

——, 1994: "Comment", en C. Kaysen, R. A. Pastor y L. W. Reed (comps.), *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Mass., 69-72.

—— y G. Cowan, 1993: "The Virtues of Parallel Vote Tabulations", *Journal of Democracy*, 4 (2), 95-107.

García Barzelatto, A. M., 1985: "La regulación constitucional de los partidos políticos en las constituciones chilenas de 1925 y 1980", *Revista de Derecho Público*, núm. 37/38, Santiago de Chile.

García Belaúnde, D., 1986: "Sistema electoral y representación política en el Perú actual", en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. II, Madrid, 43-73.

——, 1993: "Referéndum constitucional. Perú, 31 de octubre de 1993", *Boletín Electoral Latinoamericano*, X, San José, 11-18.

García Laguardia, J. M., 1986: "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica", en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I, Madrid, 193-213.

——, 1986a: "Constitución, partidos políticos y democratización", en IIDH/Capel (ed.), *Elecciones y proceso de democratización en Haití*, San José, 21-32.

——, 1988: "Referéndum", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, San José, 561-565.

——, 1992: "Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano", en *Justicia electoral*, (I), 1, Tribunal Federal Electoral, México, 5-17.

——, J. M. Vázquez y E. Vázquez M., 1984: *Constitución y orden democrático*, Guatemala.

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*, México, 53-131.

García Rodríguez, J. I., 1990: "Haití, elecciones generales, 16 de diciembre de 1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IV, IIDH/Capel, San José, 29-35.

——, 1992: "Chile: elecciones municipales 28-06-1992", *Boletín Electoral Latinoamericano*, VII, IIDH/Capel, San José, 43-52.

——, 1993: "Proceso y justicia electoral", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, UNAM, México.

García Tovar, T., 1995: "Candidaturas comunes e independientes", en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, IFE, México, 131-134.

Garrido Ortigosa, H., 2001: "Ciudadanizar la política", *Forum*, 103, México.

Gershman, C., 1993: "The United Nations and the New World Order", *Journal of Democracy*, Vol. 4, 3, 5-16.

Gidlund, G., 1991: "Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses", en M. Wiberg (comp.), *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, The Finnish Political Science Association, Helsinki.

Gómez Lara, C., 1996: *Teoría general del proceso*, 9a ed., México.

Gómez Tagle, S., 1988: "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 16, México, 3-38.

——, 1989: "Los partidos, las elecciones y la crisis", en P. González y J. Cadena (coords.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, 2a ed., México.

González, L. E., 1984: "Uruguay: una apertura inesperada", Montevideo (mimeo.).

González Alfaro, A. y J. A. Corrales Ramírez, 2003: "La reelección presidencial", *Revista Parlamentaria*, 11(1), San José, 201-226.

González Avelar, M., 1979: *La Suprema Corte y la política*, México.

González Casanova, P. (coord.), 1985: *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México.

González Guerra, G. (comp.), 1999: *Derechos de los pueblos indígenas*, México.

González Heise, J., 1982: *El periodo parlamentario 1861-1925, Democracia y gobierno representativo en el periodo parlamentario*, t. II, Santiago.

González Oropeza, M., 1992: "Los tribunales electorales", en *Las elecciones federales de 1991*, México, 161-180.

González Rissotto, R., 2002: "Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América", *Cuadernos de Capel*, 47, San José.

González Roura, F., 1986: "La justicia nacional electoral", en *El derecho. Jurisprudencia general*, t. 117, Buenos Aires, 826-837.

——, 1988: "El registro electoral en la República Argentina", en *El registro electoral en América Latina. Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, noviembre 23-26, 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 254-263.

——, 1990: "Nicaragua: elecciones generales 25 de febrero de 1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, III, San José, 17-31.

——, 1992: "Argentina: elecciones nacionales", *Boletín Electoral Latinoamericano*, VII, IIDH/Capel, San José, 56-83.

——, 1995: "El derecho humano de participación política y la organización electoral argentina", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, San José, XIV, 163-185.

——, 1999: "Justicia electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina", en, J. J. Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, t. III, México, 1137-1159.

——, 2001: "Sistema de justicia electoral en la Argentina", en Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados (ed.), *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, 251-273.

——, D. Nohlen y D. Zovatto, 1997: *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, UNDP, México.

González-Varas, S., 1995: *El financiamiento de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid.

Goodwin-Gill, G., 1994: *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*, Unión Interparlamentaria, Ginebra.

Graham, C., 1990: "Peru's APRA Party in Power: Impossible Revolution, Relinquished reform", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23 (3), 75-115.

Griner, St. y D. Zovatto (comps.), 2004: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José.

Grofman, B. (comp.), 1993: *Information, Participation and Choice. An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Ann Arbor.

Gros Espiell, H., 1960: *La Corte Electoral*, Montevideo.
——, 1989: "Elecciones y derecho electoral", en IIDH (ed.), *VII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*, San José.
——, 1989a: "Alternancia en el gobierno", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, San José, 32-36.
——, 1990: *La Corte Electoral del Uruguay*, IIDH/Capel, San José.
—— y J. J. Arteaga, 1991: *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, 2a ed. actualizada, Montevideo.
Gruenberg, C., 2000: *Monitoring The Financing of Political Campaigns from the Civil Society*, Buenos Aires.
Guzmán, F., 1986: "Redefinición de las funciones del Consejo Supremo Electoral para épocas no electorales", en F. Guzmán (coord.), *La reforma del sistema electoral venezolano*, Consejo Supremo Electoral, Caracas, 161-166.
—— *et al.*, 1986: *La reforma del sistema electoral venezolano*, Consejo Supremo Electoral, Caracas.
Guzmán Rojas, I., 2001: "La automatización de los procesos electorales", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH/Capel, San José, 67-70.
Haro, R., 1988: "Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)", en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I, México, 337-339.
Hartlyn, J., 1989: "Colombia: The Politics of Violence and Accomodation", en L. Diamond, J. Linz, y S. Lipset (comps.), *Democracy in Developing Countries*, t. IV, *Latin America*, Boulder, 290-334.
Heidenheimer, A. J. (comp.), 1970: *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington.
—— y F. C. Langdon, 1968: *Business associations and the financing of political parties. A comparative study of the evolution of practices in Germany*, Norway and Japan, La Haya.
Heller, H., 1934: *Staatslehre*, G. Niemeyer, Leyden.
Herman, E. y N. Chomsky, 2002: *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Nueva York.
Hernández, R., 1990: *Derecho Electoral Costarricense*, San José.
Hernández Becerra, A., 1986: "Las elecciones en Colombia (análisis jurídico-político)", *Cuadernos de Capel*, 14, San José.
——, 1986: "El régimen electoral colombiano", en *Legislación electoral comparada*, Capel/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, San José, 14-75.

Hernández Becerra, A., 1988: *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, Bogotá.

——, 2000: "Fiscalización de elecciones", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, 594-597.

Hernández Bravo, J. 2004: "Abstención activa", en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/abstencionactiva.htm

Hernández Valle, R., 1987: "La democratización interna de los partidos en la Constitución venezolana", en M. V. Magallanes (coord.), *Sistemas electorales, acceso al sistema político y sistema de partidos*, Caracas, 154-180.

——, 1990: *Derecho electoral costarricense*, San José.

Herrera, E., 1993: "La mujer indígena en busca de espacios políticos", *Foro Mensual*, 0, febrero, Guatemala, 29-30.

Herrera, G. R., 1995: "La aceptación de candidaturas independientes incrementará la participación ciudadana y reforzará la democracia", en IFE (ed.), *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, México, 134-151.

Herrnson, P., 1988: *Party Campaigning in the 1980s*, HUP, Cambridge.

Hodgson, M. N., 1993: "When to accept, when to abstain: A Framework for UN Election Monitoring", *Journal of International Law and Politics*, 25, 137-173.

Horowitz, D. L., 1985: *Ethnic Groups in Conflict*, UCP, Berkeley.

Htun, M., 2002: "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en M. M. Montalvo y J. Ballington (comps.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, International IDEA, Estocolmo, 19-43.

Huntington, S. P., M. Crozier y S. Watanuki, 1975: *The crisis of democracy*, Nueva York.

IDEA/TEPJF/IFE, 2000: *Manual para el diseño de sistemas electorales de Internacional IDEA*, TEPJF/IFE, México.

IIDH, 1988: *El registro electoral en América Latina, Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, noviembre 23-26, 1987, Santo Domingo, San José.

——, Universidad de la República del Uruguay, 1988: *Legislación electoral comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*, San José.

IIDH/BID, 2000: *Acceso a la justicia y equidad*, San José.

IIDH/Capel (ed.), 1989: *Diccionario electoral*, San José.

IIDH/Capel (ed.), 1991: *Democracia, elecciones y derechos humanos. Algunas reflexiones, Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, 5 t., San José.

—— (ed.), 2000: *Diccionario electoral*, 2 t., 2a ed., San José.

IIDH/Capel /UNAM, 1986: *Legislación electoral comparada: Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, San José.

Institut für Iberoamerika-Kunde, 1983: *O Brasil após eleiçoes. Abertura Democratização-Crise economica*, Hamburg.

Instituto Federal Electoral (IFE), 1994a: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.

——, 1994b: *Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados; interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal*, México.

——, 1994c: *Guía temática para el visitante extranjero invitado*, México.

——, 1994d: *Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de 17 países Latinoamericanos*, México.

——, 1998a: *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, 11 y 12 de agosto de 1998, IFE/TEPJF/ONU, México, en línea: www.ife.org.mx

——, 1998b: *Conferencia Trilateral Canadá, Estados Unidos, México sobre el voto en el extranjero*, 2 y 3 de septiembre de 1998, IFE/TEPJF/ONU, México, en línea: www.ife.org.mx

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (Universidad de Salamanca) 2005: *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación *et al.*, Salamanca.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 1989: *La transición chilena hacia la democracia. El plebiscito presidencial de 1988*, Preámbulo de Adolfo Suárez, Informe de la delegación internacional, Washington.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1991: "Balance General de los Comicios Federales de 1991", *Perfil de la Jornada*, suplemento especial, jueves 24 de octubre, México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1987: *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2 t., México.

—— *et al.*, 1988: *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XIX*, 6 t., México.

Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987: *Derecho parlamentario iberoamericano*, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998: *Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero*, México.

International IDEA, 1996: *Democracy Forum*, Estocolmo.

——, 1997: *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Estocolmo.

——, 2002: *Voter Turnout since 1945. A Global Report*, Estocolmo.

——, 2003: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo.

Islas, H., 1982a: "Evaluación de las elecciones en un cambio histórico", *Comercio Exterior*, México, 1071-1075.

——, 1982b: "Las elecciones de 1982: muchos votos y algunos datos", *Comercio Exterior*, México, 806-813.

Ivison, D., P. Patton y W. Sanders, 2000: "Introduction", en D. Ivison, P. Patton y W. Sanders (eds.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples,* Cambridge, 1-21.

Jackisch, C., 1993: *Los sistemas electorales, sus características y consecuencias políticas: el caso argentino,* Buenos Aires.

Jaramillo, J., 1989: "Organización electoral en América Latina", en J. Jaramillo, M. León-Rösch y D. Nohlen, *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina, Cuadernos de Capel*, 30, San José, 17-69.

——, 1992: "Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana", en D. Nohlen (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, 37-66.

——, 1994: "Elecciones presidenciales en Colombia", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XI, IIDH/Capel, San José, 119-135.

——, 1994: *Wahlbehörden in Lateinamerika*, Leske & Budrich, Opladen.

——, 1995: "El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas", en *Revista Foro*, Bogotá, 27, 21-32.

—— y B. Franco-Cuervo, 1999: "Las elecciones presidenciales en Colombia", en F. Priess y F. Tuesta (comps.), *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Buenos Aires, 197-289.

—— y B. Franco-Cuervo, 2005: "Colombia", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas. A Data Handbook*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 295-365.

——, M. León-Rösch y D. Nohlen, 1989: *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina*, en *Cuadernos de Capel*, 30, San José, 71-89.

Jardim, T., 1993: "Processo e justiça eleitoral (Introduçao ao sistema eleitoral brasileiro)", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México.

Jason, K. J., 1992: "The Role of Non-Governmental Organizations in International Election Observing", *Journal of International Law and Politics*, 24, 1795-1843.

Jellinek, G., 1905: "System der subjektiven öffentlichen Rechte", Tubinga.

Jiménez Sandoval, R., 1997: *Derechos humanos de las personas con discapacidad*, ILANUD/Programa Mujer, Justicia y Género/IIDH, San José.

Jiménez de Aréchaga, J., 1998: *La Constitución Nacional*, t. I, Homenaje de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

Jiménez Polanco, J., 2003: *Diagnóstico de la participación política de las mujeres en la República Dominicana: obstáculos y potencialidades*, CEPAL, documentos del proyecto Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género (mimeo.).

Jones, M., 1993: "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean", *Electoral Studies*, 12 (1), 59-75.

——, 1997: "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections", *The Journal of Politics*, 59, mayo, 538-549.

——, M. Lauga y M. León Roesch, 2005: "Argentina", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 59-122.

Kaysen, C., R. A. Pastor y L. W. Reed (comps.), 1994: *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Mass.

Katz, R., 2001: "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics*, vol. 7 (3), Londres, 277-296.

Kelsen, H., 1934: *Teoría general del Estado*, Madrid.

——, 1974: "La garantía jurisdiccional de la Constitución", en *Anuario Jurídico*, I, México.

——, 1992: *Esencia y valor de la democracia*, México.

Klauss, R., 1997: "Laos – the case of a transitioning civil service system in a transitional economy", papel presentado en la conferencia *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affaires, Indiana University, Bloomington.

Klingeman, H.-D., y D. Fuchs, 1995: *Citizens and the State*, Oxford.

Koller, P., 1992: *Theorie des Rechts. Eine Einführung*, Viena.

Köppen, E., 1985: "Sobre la dificultad de estudiar las estadísticas electorales de 1982", en P. González-Casanova (coord.), *1985: Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Siglo XXI, México, 211-213.

Korseniak, J., 1988: "La legislación electoral uruguaya desde el punto de vista constitucional", en VV. AA., *Legislación Electoral Comparada*, San José, 347-368.

—— y D. Martins, 1988: "La legislación electoral uruguaya", en *Legislación electoral comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*, IIDH/Capel/Universidad de la República del Uruguay, San José, 347-368.

Kraehe, R., 1973: *Le financement des partís politiques*, París.

Krennerich, M., 1993a: "Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada", en D. Nohlen (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, 169-203.

——, 1993b: "Krieg und Frieden in Nicaragua, El Salvador und Guatemala", en P. Bendel (comp.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung*, Francfort, 105-139.

——, 1996: *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika*, Leske & Budrich, Opladen.

—— y M. Lauga, 1995: "Diseño *versus* política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales", *Justicia electoral*, IV (5), Tribunal Federal Electoral, 111-126.

Kymlicka, W., 1996: *Ciudadanía multicultural*, Barcelona.

——, 2002: "El nuevo debate sobre los derechos de las minorías", en F. Requejo (coord.), *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, 25-48.

Lagos, M. y D. Zovatto, 1996 "The State of Democracy in Latin America", en International IDEA, *Democracy Forum*, Estocolmo, 39-43.

Lamounier, B., 1982: "Les élections de 1982 et l'avenir de l'ouverture democratique", *Amérique Latine*, París.

——, 1990: *De Geisel a Collor: O balanço da transição*, Sumaré, São Paulo.

—— y O. Amorim Neto, 2005: "Brazil", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 163-252.

—— y J. Muszynski, 1989: *O processo eleitoral brasileiro da velha á nova república*, texto 34, IDESP, São Paulo.

—— y D. Nohlen (eds.), 1993: *Presidencialismo ou parlamentarismo*, IDESP/Ediçoes Loyola, São Paulo.

Lanchester, F. (comp.), 1992: *Referendum elettorali*, Roma.

Lauga, M., 1997: "La reforma constitucional uruguaya de 1996", *Justicia electoral*, 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 57-74.

——, 1998: "Publicación de los resultados electorales, proclamación de los candidatos electos", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 1a ed., FCE, México, 689-697.

——, 1999: *Demokratietheorie in Lateinamerika*, Leske & Budrich, Opladen.

Lazarte, R. J., 1991: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Procesos de ruptura y crisis de la izquierda*, Cochabamba.

——, 1998: "Los medios de comunicación en el fortalecimiento de la cultura democrática", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XX, IIDH/Capel, San José, 141-156.

——, 1999: "Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de las democracias. Una reflexión con referencia empírica a la situación de Bolivia", en T. Manz y M. Zuazo (eds.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, Caracas, 25-51.

——, 2000: *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, Plural, La Paz.

——, 2003: *Participación y abstención electoral en Bolivia*, Fundación Hanns Seidel *et al.*, La Paz.

——, 2005a: "Bolivia", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 123-162.

——, 2005b: *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, Friedrich Ebert Stiftung/Plural, La Paz.

Lechner, N., 1995: "La problemática invocación de la sociedad civil", *Espacios*, 4, San José, 4-13.

——, 1999: "Los cambios en sociedad y política generan nuevas formas de ciudadanía", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XII, San José, 399-424.

Ledesma Pacheco, R., 1988: "El registro electoral de Costa Rica", IIDH, *El registro electoral en América Latina. Memoria de la segunda Conferencia de la Asociación de Organismos electorales de Centro américa y el Caribe*, noviembre 23-26, 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 29-40.

Lehr, V. G., 1981: *Der mexikanische Autoritarismus. Parteien, Wahlen, Herrschaftssicherung und Krisenpotential*, Wilhelm Fink Verlag, Munich.

Leibholz, G., 1966: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, de Gruyter, Berlín.

Leibholz, G., 1971: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

León-Roesch, M., 1989: "El registro electoral. Los modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica", en J. Jaramillo, M. León-Roesch y D. Nohlen, *El poder electoral en América Latina, Cuadernos de Capel*, 30, San José, 71-89.

——, 1993: "El registro electoral en América Latina. Los modelos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela en comparación", en D. Nohlen (comp.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, 67-89.

——, 1997: *Wahlregister in Lateinamerika*, tesis de doctorado, Universidad de Heidelberg.

—— y D. Samoilovich, 1993: "Argentina", en D. Nohlen (ed.), *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen, 29-75.

—— y R. Ortiz Ortiz, 2005: "Paraguay", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 411-444.

Levy, J. T., 2003: *El Multiculturalismo del miedo*, Madrid.

Lezcano, C., 1992: "Elecciones en Paraguay", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (comps.), *Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en América Latina*, San José, 577-599.

—— y C. Martini, 1991: "Paraguay: elecciones municipales del 26 de mayo de 1991", *Boletín Electoral Latinoamericano*, V, IIDH/Capel, San José, 23-33.

Lijphart, A., 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven.

——, 1985: "The Field of Electoral System Research: A Critical Survey", *Electoral Studies*, 4: 1, 3-13.

——, 1991: "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy*, 3 (1), 72-84.

——, 1994: *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford.

——, 1997: "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", *American Political Science Review*, 91, 1-14.

Lima Aragao, A. S., 1991: "El uso de los sistemas de computación en los procesos electorales", en IIDH/Capel, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, t. V, San José, 541-550.

Linares Quintana, S., 1945: *Los partidos políticos. Instrumentos de gobierno*, Buenos Aires.

——, 1960: *Tratado de la ciencia constitucional del derecho*, t. VII, Buenos Aires.

Linz, J. J., 2002: "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en R. Gunther, J. R. Montero y J. J. Linz (comps.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford, 291-317.

Lo, C. Y. H., 1990: *Small* versus *Big Government*, Berkeley.

Loosemore, J. y V. Hanby, 1971: "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems", *British Journal of Political Science*, 1, 467-477.

López Guerra, L., 1974: "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales", *Revista de la Facultad de Derecho*, 49, Madrid.

——, 1977: *Las campañas electorales en Occidente*, Madrid.

—— *et al.*, 1991: *Derecho constitucional*, vol. I, Valencia.

López Sanavia, E., 2002: *Glosario Electoral del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas*, México.

Lubertino, M. J., 2002: "50 y 50: por el equilibrio de mujeres y varones en los lugares de decisión", en http://www.ispm.org.ar/paridad/nota5050.htm

Luhmann, N., 1970: "Zur Funktion der subjektiven Rechte", en *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, 1, 321-355.

Lupián-Mejía, F., 1991: "Legisladores sordos a los razonamientos y ciegos a las pruebas", en *Crónica del Colegio Electoral*, Honorable Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 109.

Mackenzie, W. J. M., 1962: *Las elecciones libres*, Tecnos, Madrid.

Magendzo, A., 1993: "Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos", en IIDH/CRE (comps.), *Carpeta de materiales para educación en derechos humanos*, San José.

Maingón, T. y H. Sonntag, 1990: "Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del ejercicio del rito democrático a la protesta silenciosa", *Revista Mexicana de Sociología*, 4(90), octubre-diciembre, 127-153.

Mansilla, H. C. F., 1991: "Aspectos antidemocráticos y antipluralistas en la cultura política latinoamericana", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 74, octubre-diciembre, Madrid, 17-42.

Martínez, G., 2002: "Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral", en www.funif.org.ar/FTP/CepiDocs/70ci-N5c

Martínez Castaño, J. A., 2000: "Voto electrónico y software libre", artículo aparecido en www.oasis.dit.upm.es, agosto.

Martínez Pandiani, G., 2001: *Marketing Político. Campañas, medios y estrategias electorales*, 2a ed., Buenos Aires.

Marinho, J., 1989: "O Poder Judiciário na nova Constitução", *Revista de Direito Administrativo*, 175, Rio de Janeiro, 28-35.

Martins, D., 1988: "Antecedentes y estructura de la legislación electoral uruguaya", en VV. AA., *Legislación electoral comparada*, San José, 369-393.

Martz, J. D., 1971: "Democratic Political Campaigning in Latin America: A Typological Approach to a Cross-cultural Research", *The Journal of Politics*, vol. 33 (2), 370-399.

——, 1990: "Electoral Campaigning and Latin American Democratization: The Grancolombian Experience", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32 (1), 17-43.

——, 1999: "Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia", *Political Science Quaterly*, 114 (4), 639-659.

Masclet, J. L., 1988: *Droit electoral*, PUP, París.

Matteucci, N., 1998: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid.

Mayorga, R., 1991: *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y movimiento sindical*, Cebem, La Paz.

——, 1992: "La democracia en Bolivia: el rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación", en R. Cerdas, J. Rial, D. Zovatto (comps.), *Balance de una década. Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991*, San José, 245-286.

McCoy, J., L. Garber y R. Pastor, 1991: "Pollwatching and Peacemaking", *Journal of Democracy*, 2: 4, 102-114.

McDonald, R., 1972: "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America", *The Western Political Quarterly*, vol. XXV, 81-93.

—— y M. Ruhl, 1989: *Party Politics and Elections in Latin America*, Westview Press, Boulder.

McLeary, R. M., United States Institute of Peace (ed.), 1994: "The Constitutional Crisis in Guatemala: The Responses of the International Community and Guatemalan Society; A Report of an International Conference", Washington.

Mejía Acosta, A. 2003: "La reelección legislativa en Ecuador. Carreras políticas, relación electoral y disciplina de partido (1979-2003)", en F. F. Dworak (coord.), *El legislador a examen*, Cámara de Diputados/FCE, México, 206-228.

Mena, C., 1988: "Legislación electoral ecuatoriana", en IIDH/Capel/Universidad de la República del Uruguay (eds.), *Legislación electoral comparada*, San José, 231-276.

Méndez, J. E. y H. M. Olea, 1989: "Derechos y deberes civiles y políticos", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH/Capel, San José, 403-416.

Mendonça, A. de, 1989: *O poder Judiciário e a nova Constitução*, Rio de Janeiro.

Meneguello, R., 1986: "Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral", en M. T. Sadek (comp.), *Eleiçoes 1986*, São Paulo, 101-115.

Mény, Y., 1990: "Los grupos y el Estado en Francia: colaboración y oposición, arreglos y corrupción", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid.

Milbrath, L. W. y M. Goel, 1977: *Political Participation*, 2a ed., Boston.

Ministerio del Interior de España, 1992: *Legislación electoral iberoamericana*, 3 t., Madrid.

Ministerio del Interior de España, 1992: *Procesos electorales en Iberoamérica*: *organización, administración y ejecución*, Madrid.

Miranda, J., 1957: *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*, México.

Mirkine Guetzévitch, B., 1932: *Les constitutions des Nations Américaines*, París.

Molina, J. E., 1989: "Elecciones estatales y municipales: Venezuela, 3 de diciembre de 1989", *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/Capel, San José, 51-55.

——, 1991: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*, Vadell Hnos., Valencia.

——, 1991: "La reforma electoral venezolana y sus consecuencias políticas", en IIDH/Capel (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. III, San José, 215-247.

——, 2000: "Los sistemas electorales de América Latina", *Cuadernos de Capel*, 46, IIDH/Capel, San José.

—— y J. Hernández, 1994: "La proporcionalidad en el sistema electoral municipal. Elecciones 1992", *Cuestiones políticas*, 12, Maracaibo, 97-118.

—— y B. Thibaut, 2005: "Venezuela", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 2, Oxford University Press, Oxford, 535-592.

Molinar Horcasitas, J., 1988: "La asfixia electoral", *Síntesis*, 6, 252-263.

——, 1991: *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México.

Mols, M. 1985: *Demokratie in Lateinamerika*, Kohlhammer, Stuttgart.

Moncada, E., 1986: "Democracia, sufragio y sistemas electorales en Honduras", en VV. AA., *Legislación electoral comparada*, San José, 179-244.

Montenegro Ríos, C. R., 2000: "Estadísticas electorales", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH/Capel, 2a ed., San José, 510-514.

Mora Fernández, D., 1993: "Elecciones parlamentarias y sistema recursal en el Reino Unido", *Justicia electoral*, vol. II, 2, Tribunal Federal Electoral, México.

Monterrosa, P. A., 2000: "El Salvador. Elecciones Legislativas y Municipales. 12 de Marzo del 2000", en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XXIII, IIDH/Capel, San José, 25-49.

Mossuz-Lavau, J., 2002: "La parité hommes/femmes en politique: bilan et perspectives", *Population et Sociétés*, 377, 1-4.

Müller y Machicado Asoc. (eds.), 1986: *El diálogo para la democracia*, La Paz.

Muñoz-Alonso, A. y J. I. Rospir, 1999: *Democracia mediática y campañas electorales*, Ariel, Barcelona.

Muñoz Llerena, C., 1988: "Legislación electoral ecuatoriana", en IIDH/Capel/Universidad de la República del Uruguay, *Legislación electoral comparada*, San José, 261-278.

Murillo Castaño, G. (ed.), 1993: *Hacia la consolidación democrática andina. Transición y desestabilización*, Dep. de Ciencia Política, Univ. de los Andes, Bogotá.

—— y J. Torres, 1991: "Elección y partidos políticos en la transición de los países andinos. Retos para la superación de la crisis en la década de los noventa", en R. Sánchez (comp.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990 antesala del cambio*, Bogotá, 15-62.

—— y J. C. Ruiz Vázquez, 1992: "Elecciones, partidos políticos y democracia en los países andinos", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*, IIDH/Capel, San José, 405-454.

Myers, D. J., 1973: *Democratic Campaigning in Venezuela. Caldera's Victory*, Fundación La Salle, Caracas.

Naciones Unidas, 1979: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*, Washington.

Nassmacher, K.-H., 1993: "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies", en A. B. Gunlicks (comp.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder, 233-267.

——, 1991: *The 1990 General Elections in Haiti International Delegation Report*, Washington.

National Republican Institute for International Affairs (NRII)/National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (eds.), 1989: *The May 7, 1989. Panamanian Elections*, Washington.

Navarro Fierro, C., 2002: *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, IFE, México.

——, 2003: "Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina", México (mimeo.).

——, 2006: "Panorama general comparado", en *Manual internacional sobre el voto en el extranjero*, IIDEA/IFE/TEPJF.

Navarro Méndez, I., 2000: "La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España", en E. Espín Templado y F. J. Díaz Revorio (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 289-329.

Navas Carbo, X., 1993: "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en D. Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, 145-169.

——, 1998: "La financiación electoral en América Latina. Subvenciones y gastos", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 454-488.

Neuman, F., 1957: *The Democratic and the Authoritarian State*, The Free Press, Glencoe.

Nieto Navia, R. (ed.), 1994: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José.

Nikken, P., 1994: "El concepto de Derechos Humanos", en IIDH (ed.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, San José, I, 15-37.

Njaim, H., 1997: "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión sobre la ética de la administración pública", en *Ética y administración pública*, CLAD, Caracas.

——, 1998: "Una parte de la historia. El financiamiento de la política (Partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos) en Venezuela", en P. del Castillo y D. Zovatto (comps.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, 575-614.

Nogueira, A. y F. Cumplido, 1986: *Las fuerzas políticas en los hechos y en el derecho*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.

——, 1988: "Consideración sobre la legislación electoral y de partidos en Chile", en VV. AA., *Legislación electoral comparada*, San José, 151-230.

Nohlen, D., 1970: *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert*, Hein, Meisenheim am Glan.
——, *Wahlsysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, Piper, Munich.
——, 1981: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
—— (ed.), 1984: *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*, Esprint, Heidelberg.
——, 1984a: *Un análisis del sistema electoral nicaragüense*, Managua.
——, 1986b: "*Sistemas electorales y participación política en América Latina*", en Fundación Friedrich Ebert (ed.), Sistemas electorales y participación política en Latinoamérica, Madrid, 15-38.
——, 1987: *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, IIDH/Capel, San José.
——, 1988a: "Sistemas electorales, elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos, en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/Capel, San José, 29-46.
——, 1988b: "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina", en *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH/Capel, San José, 47-60.
——, 1988c: "Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas", en D. Nohlen y A. Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina, Caracas*.
—— (ed.), 1989: "Pipers Wörterbuch zur Politik", en *Politikwissenschaft. Theorien-Methoden-Begriffe*, C. H. Beck, Munich.
——, 1989a: "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada", *Estudios Sociales*, 59 (1), 9-43.
——, 1991: "Sistemas electorales y gobernabilidad", *Boletín Electoral Latinoamericano*, VI, San José, 85-109.
——, 1991: "Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, 74, 43-54.
—— (comp.), 1991a: *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Caracas.
—— (comp.), 1992: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México.
——, 1992a: "La calificación electoral en Alemania Federal", en Instituto de Investigaciones Legislativas/Instituto de Investigaciones Jurídicas (eds.), *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México*, México, 13-25.

Nohlen, D. (ed.), 1993: *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, IIDH/Capel, San José.

—— (comp.), 1993a: *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José.

——, 1993b: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*, Lima.

——, 1993c: "Introducción", en D. Nohlen (comp.), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, XI-XVIII.

——, 1994a: "Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis", *Papel de Trabajo*, 11, Universidad de Heidelberg, Instituto de Ciencia Política.

——, 1994b: "Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política", en *Papel de Trabajo*, 14, Universidad de Heidelberg, Instituto de Ciencia Política, 32, 5-42.

——, 1994c: *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México.

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

—— (ed.), 1995a: *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Vervuert Iberoamericana, Francfort/Madrid.

——, 1996: "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos", en S. M. Lipset, D. Nohlen y G. Sartori, *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de Capel*, 41, San José, 31-51.

——, 1997: "El estado de investigación sobre sistemas electorales", *Revista de Estudios Políticos*, 98, 159-169.

——, 1998: *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a ed., FCE, México.

——, 1999: S*istema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, Fundación Naumann, México.

——, 2001: "Calificación electoral en Alemania Federal", en *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, 61-75.

——, 2002: "Vergleichende Methode", en D. Nohlen. y R.-O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, t. 2, C. H. Beck, Munich, 1020-1031.

——, 2003a: "Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI", ponencia presentada en la *XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, protocolo de Tikal*, San José.

Nohlen, D., 2003b: *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y*

el enfoque histórico-empírico, C. Zilla (ed.), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
——, 2004: *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a ed., FCE, México.
—— (ed.), 2005: *Elections in the Americas*, 2 t., Oxford University Press, Oxford.
—— (ed.), 2006: *Diccionario de Ciencia Política*, 2 t., Porrúa, México.
—— y M. Fernández Baeza (eds.), 1998: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas.
—— y F. Grotz, 2000: "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 99, 1115-1145, en línea: www.juridicas.unam.mx
—— y M. Krennerich, 1998: "Estadística electoral", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 808-812.
—— y J. Rial (eds.), 1986: *Reforma electoral. ¿Posible, deseable?*, Montevideo.
—— y R.-O. Schultze (eds.), 1995: *Politische Theorien (Lexikon der Politik, Band 1)*, Munich.
—— y B. Thibaut, 1992: "Democracia a pesar de todo: tendencias políticas recientes en América Latina", en CIDOP (comp.), *Anuario Internacional CIDOP 1992, Cambios y actores en la realidad internacional* '92, Barcelona, 671-685.
—— y B. Thibaut, 1995: "Struktur-und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas", en D. Nohlen y F. Nuscheler (comps.), *Handbuch der Dritten Welt*, t. 2, Dietz-Verlag, Bonn, 13-92.
Nowak, M., 1993: "U. N. Covenant on Civil and Political Rights", *CCPR Commentary*, Estrasburgo.
Núñez Jiménez, A., 1991: *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México.
Núñez Vargas, E., 2000: "Observación nacional de elecciones", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, 922-923.
O'Donnell, D., 1988: *Protección internacional de los derechos humanos*, Lima.
O'Donnell, G., Ph. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), 1986: *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore.
O'Leary, C. (1962): *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911*, Oxford University Press, Oxford.
Ocampo, A. y G. Ruiz, 1991: "La elección de alcaldes: avances y retrocesos", en R. Sánchez (comp.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990, antesala del cambio*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, 167-186.

OEA, 1993: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington.

——, 1994: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington.

——, Asamblea General, 1991: *Actas y documentos*, vol. I, Vigesimoprimer periodo ordinario de sesiones, Santiago de Chile, del 3 al 8 de junio de 1991, Washington.

——, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988: *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, actualizado al 1 de marzo de 1988, Washington.

——, Consejo Permanente (ed.), 1993: *Informe del secretario general sobre el referéndum en el Perú*, celebrado el 31 de octubre de 1993, Washington.

——, Consejo Permanente (ed.), 1994: *Informe del secretario general sobre la asistencia técnica y la observación electoral en Honduras*, Washington.

——, Consejo Permanente (ed.), 1993: *Informe de la Misión de Observación Electoral en Paraguay acerca de las elecciones generales efectuadas el 9 de mayo de 1993*, Washington.

——, Consejo Permanente. Comisión General. Grupos de Trabajo sobre Democracia Representativa, 1994: *Plan de Trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia, 1994-1995*, aprobado por el Consejo Permanente en la sesión celebrada el 9 de marzo de 1994, Washington.

——, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 1981: F. V. García-Amador (comp.), *Sistema interamericano a través de tratados, convenciones y otros documentos*, vol. I, Asuntos Jurídico-Políticos, Washington.

Ojesto Martínez Porcayo, J. F., 2001: "Evolución de la justicia electoral en México", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Evolución de la justicia electoral en México y en España*, Cuaderno 1, México, 13-42.

Oliart, F., 1986: Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina, 6, IIDH/Capel, *Cuadernos de Capel*, IIDH/Lapo, San José.

Onusal (División Electoral), 1994c: *Directrices para la actuación de los observadores internacionales de Naciones Unidas*, San Salvador.

——, 1994a: *Nuestros derechos humanos*, San Salvador.

——, 1994b: *Declaración del jefe de misión sobre el desarrollo y los resultados de las elecciones*, comunicado de prensa 257, 21 de marzo de 1994, San Salvador.

Oría, J., 1995: *La reelección presidencial*, Buenos Aires.

Orozco Flores, J., 1995: "Candidaturas independientes y el principio constitucional de igualdad política", en IFE (ed.), *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, México, 55-77.

Orozco Henríquez, J., 1992: "Sistemas de calificación electoral", en *Sistemas de calificación electoral. Conclusiones para México*, México.

——, 1993: "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México.

——, 1993a: *El derecho constitucional consuetudinario*, 2a ed., México.

——, 1993b: "Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América", *Justicia electoral*, II, Tribunal Federal Electoral, México, 2, 25-34.

——, 1997: "Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano", *Justicia electoral*, 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 85-107.

——, 2001: "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, México, 45-58.

——, 2003: "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", trabajo presentado en el *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 3 al 5 de diciembre de 2003, Sevilla.

——, 2003a: "Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana", *Elecciones*, 2, Lima, 91-113.

——, 2004: "Financing and Monitoring Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses", *Election Law Journal*, 3 (3), 463-473.

——, 2004a: La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional, *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral*, 7, México.

Ortega, E., 1963: *¿Quiera el pueblo votar? Historia electoral argentina desde la Revolución de Mayo hasta la ley Sáenz Peña 1810-1912*, Buenos Aires.

Ortega y Gasset, 1958: *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid.

Osorio, M. 1989: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Heliasta, Argentina, Buenos Aires.

Oszlack, O., 2001: "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", *documento de trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Ovalle Favela, J., 1992: "El recurso de inconformidad", en *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 53-131.

Pabon, E.-E., 1993: "Colombia y su revolución pacífica. La Nueva Constitución del 5 de 5 de 1991", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 79, enero-marzo, 161-208.

Pachano, S., 1998: *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Konrad Adenauer Stiftung, Quito.

Padua, A. de, 1989: "Poder judiciário. Algunas innovaçoes e transformaçoes", *Revista Forense*, vol. 305, Rio de Janeiro, 3-12.

Paese García, H., 1991: "El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)", en *Financiación y democratización interna de partidos políticos*, *Memoria del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, vol. II, San José, 141-154.

Paiva, M., 1985: *Direito político do sufragio no Brasil (1822-1982)*, Brasilia.

Paltiel, K. Z., 1984: "Financiamiento de la campaña electoral", *Estudios Públicos*, 13, Santiago de Chile, 99-139.

Paniagua, V., 1994: "Sistema electoral", en F. Fernández Segado *et al.*, *La Constitución de 1993*: *análisis y comentarios*, Lima, 219-235.

Paoli, F. J., 1991: "El Colegio Electoral debe desaparecer", en *Crónica del Colegio Electoral*, Honorable Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 82.

Papadopulos, Y., 1995: "Democraza e referendum", *Rivista Italiana di Scienza Política*, 25 (2), 197-226.

Paramio, L., 1993: "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en R. Steichen (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, 259-278.

Parlamento Europeo, 1997: "Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina", http://www.europarl.eu.int-/workingpapers/femm/w10/default_es.htm

Parlamento Latinoamericano (Parlatino)/Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), 1997: *Manual de los partidos políticos de América Latina*, Madrid.

Pastor, M. (ed.), 1988: *Ciencia política*, McGraw-Hill, Madrid.

Pastori, G., 1987: "Administración pública", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, 5a ed., México, 13-21.

Pateman, C., 1970: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge.

Patiño Camarena, J., 1993: "Panorámica del sistema político electoral francés", *Justicia electoral*, II (2), Tribunal Federal Electoral, México, 51-74.
——, 1994: *Derecho electoral mexicano*, México.
——, 1999: *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5a ed., México.
Payne, J., D. Zovatto, F. Carrillo y A. Allamand, 2003: *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID/IDEA, Washington.
Paz Aguilar, E., 1986: "Sistema Electoral y Representación Política en Honduras", en Fundación Friedrich Ebert (comp.), *Sistema Electoral y Representación Política en Latinoamérica*, Madrid.
Pease García, H., 1999: *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
Peeler, J., 1985: *Latin America Democracies. Colombia, Costa Rica, Venezuela*, University of North Carolina Press, Chapell Hill y Londres.
Pellegrini, A., 2002: "La migración internacional en América Latina. Tendencias y perfiles migrantes", documento presentado en la *Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trato de Personas*, celebrada bajo los auspicios de Cepal y la OIM en Santiago de Chile, 20 al 22 de noviembre del 2002.
Peña, T., 1990: "Ecuador, elecciones parciales: 17-06-1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, III, IIDH/Capel, San José, 167-186.
Peña Carrasco, T., 1990: "Elecciones parciales del 17 de junio de 1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, III, IIDH/Capel, San José, 53-58.
Pennings, P. y R. Hazan, 2001: "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consecuences", *Party Politics*, 7 (3), 267-275.
Perelli, C., 1995: "La personalización de la política. Nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política informal", en C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, 163-204.
——, S. Picado y D. Zovatto (comps.), 1995: *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH/Capel, San José.
—— y D. Zovatto, 1995: "Introducción: partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina", en C. Perelli, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, XIII-XXI.
Pérez Pérez, A., 1987: *Referéndum y democracia directa*, Montevideo.
Peters, G., 1996: *The Future of Governing*, Kansas.

Peza, J. L. de la, 1989: "Justicia y jurisprudencia en materia electoral", *Justicia electoral*, I, Tribunal Federal Electoral, México.

——, 1993: "Contencioso electoral y calificación de elecciones en España", *Justicia electoral*, II (2), Tribunal Federal Electoral, México, 19-23.

——, 1999: "Notas sobre la justicia electoral en México", en J. J. Orozco (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, t. III, México, 827-862.

—— y C. Gómez Lara, 1993: "El contencioso electoral y la reforma de 1993", documento de trabajo inédito del Centro de Capacitación del Tribunal Federal Electoral, México.

Picado, S., 1994: *Estudios básicos de Derechos Humanos*, t. I, San José.

——, 2001: "Participación política de la mujer: un reto de ayer, hoy y siempre", *Revista Parlamentaria*, vol. 9, agosto, San José, 67-78.

Pierson, W. y F. Gil, 1957: *Government of Latin America*, Nueva York.

Pinto-Duschinsky, M., 1985: *How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?*, papel presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París.

——, 1991: "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US Counterparts", en *International Affairs*, vol. 67 (1), 33-64.

——, 1999: "Mass Media and Elections", artículo disponible en www.democracy.ru, sitio electrónico dedicado a la promoción de la democracia en Rusia.

Pinzón, P., 1990: "Elecciones presidenciales: Colombia", *Boletín Electoral Latinoamericano*, III, IIDH/Capel, San José, 47-58.

——, 1991: "Las elecciones de 1990", en R. Sánchez (comp.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990, antesala del cambio*, Bogotá, 116-132.

—— y D. Rothlisberger, 1991: "La participación electoral en 1990: ¿un nuevo tipo de votante?", en R. Sánchez (comp.), *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990, antesala del cambio, Bogotá*, 133-166.

Pírez, P., 1991: "Descentralización y gobiernos locales en Argentina", en D. Nohlen (comp.), 1991a, 323-333.

Pitkin, H. F., 1985: *El concepto de representación*, Madrid.

Piza Escalante, R., 1991: "Los Derechos Humanos y las garantías mínimas vigentes para un proceso electoral democrático", en IIDH/Capel (ed.), 1991, 27-34.

Planas, P., 1998: *Comunicación política y equidad electoral*, Lima, 1998.

Poder Ciudadano (ed.), 2003: *Iluminemos el cuarto oscuro. Banco de datos de políticos argentinos. Elecciones 2003*, Buenos Aires.

Prieto, J. J., 1988: *El Estatuto Electoral cuestionado, Análisis de la Ley Paraguaya*, Asunción.

——, 1991: "El nuevo código electoral paraguayo", en IIDH/Capel (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, t. III, San José, 249-266.

—— y B. Arditti, 1990: "Paraguay: hacia la consolidación democrática", *Cuadernos de Capel*, 32, IIDH/Capel, San José.

Przeworski, A., 1986: "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en G. O'Donnell, Ph. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, 47-63.

Quesada, F., 1993: "Perú: elecciones municipales 21-01-1993", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IX, enero-junio, San José, 11-40.

Radbruch, G., 1978: *Introducción a la filosofía del derecho*, 3a ed., México.

Rae, D., 1971: *The Political Consequences of Electoral Laws*, ed. rev., New Haven.

Rahat, G. y R. Hazan, 2001: "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", *Party Politics*, 7 (3), 297-322.

Ranney, A. (comp.), 1986: *The Referendum Device*, Washington/Londres.

Rausseo, N., 1987: "La reforma electoral", en H. de la Roche *et al.*, *La Constitución de 1961. Balances y perspectivas*, Maracaibo, 171-187.

Remmer, K, 1991: "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s", *American Political Science Review*, 85 (3), 777-800.

República de Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil, 1988: *Unidad Autoformativa para Registradores Municipales*, Bogotá.

Reveles-Vásquez, F., 1989: "Notas sobre las elecciones locales de 1988 en México", *Revista Mexicana de Ciencias Sociales (Nueva Época)*, 136/137, 191-197.

Rey, J. C., 1990: "Problemas de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en América Latina", en R. Alfonsín *et al.*, *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José, 339-398.

Rial, J., 1990: "Elecciones y Democracia en América Latina", en IIDH/Capel, *Transición democrática en América Latina: Reflexiones sobre el debate actual, Memorias del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 139-148.

——, 1993: "Chile: elecciones presidenciales y parlamentarias 11 de diciembre de 1993", *Boletín Electoral Latinoamericano*, X, IIDH/Capel, San José, 55-72.

Rial, J., 1999: "Medios de Comunicación, partidos y elecciones. Una relación a (re)construir", documento presentado en el *Seminario Internacional: Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático*, celebrado el 3 y 4 de febrero, en la ciudad de México.

——, 2004: "Posibilidades y límites del voto electrónico", *Elecciones*, 3, Lima, 81-108.

—— y D. Zovatto (eds.), 1998: *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*, IIDH/Capel, San José.

Ribeiro, F., 1976: *Direito Eleitoral*, Rio de Janeiro.

Ribera Neumann, T., 1989: *Democracia interna y financiamiento de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Riker, W. y P. C. Ordeshook, 1968: "A Theory on the Calculus of Voting", *American Political Science Review*, 62, 25-42.

Rivera, R., 1992: "Ecuador: elecciones y democracia 1978-1990", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (comps.), *Elecciones y democracia en América Latina: una tarea inconclusa*, IIDH, San José, 311-334.

Roche, E., 1986: "Las reformas técnicas", en F. Guzmán (coord.), *La reforma del sistema electoral venezolano*, Caracas, 131-134.

Rodino, A. M., 1999: "La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina", *Revista IIDH*, San José, 29, 103-114.

Rodríguez, M., 1989: "Panamá 7 de mayo de 1989, elecciones anuladas", *Boletín Electoral Latinoamericano*, I, IIDH/Capel, San José.

Rojas, E., 1982: "Organización del poder electoral y el registro electoral", ponencia presentada en el coloquio *Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia*, 30-11-82, Bogotá (mimeo.).

Roll, D., 2001: "Colombia", en M. Alcántara y F. Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*, 2a ed., Países Andinos, Salamanca, 2003, IFE/FCE, México, 149-224.

——, 2002: *Rojo difuso, Azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*, Bogotá.

Roncagliolo, R., 1990: "Elecciones municipales del 12 de noviembre de 1989", *Cuadernos de Capel*, II, IIDH/Capel, San José, 14-22.

——, 1992: "Las elecciones peruanas de 1990", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*, IIDH, San José, 345-388.

Rosada-Granados, H., 1986: "Sistema Electoral y Participación Política en Guatemala", en Fundación Friedrich Ebert (comp.), *Sistemas electorales y participación política en Latinoamérica*, Madrid, 215-259.

Rosada-Granados, H., 1990: "Guatemala: elecciones generales 11 de noviembre de 1990 y 6 de enero de 1991", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IV, IIDH/Capel, San José, 36-49.

——, 1992: "Elecciones y democracia en América Latina. Guatemala 1990-1991", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*, IIDH, San José, 67-94.

Rose, R., 1967: *Influencing Voters. A Study of Campaign Rationality*, Londres.

——, 1974: *The Problem of Party Government*, Londres.

—— (ed.), 2000: *International Encyclopedia of Elections*, CQPress, Washington.

Rosenau, J. N. y W. M. Fagen, 1994: "Domestic Elections as International Events", en C. Kaysen, R. A. Pastor y L. W. Reed (comps.), *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Mass., 29-68.

Rosenn, K., 1988: "The Protection of Judicial Independence in Latin America", en UNAM, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. II, *Derecho comparado*, México, 1247-1276.

Rospigliosi, F., 1992: "Las elecciones peruanas de 1990", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.): *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa*, IIDH, San José, 345-388.

——, 2000: "Resultados electorales", en *Diccionario electoral*, t. II, IIDH/Capel, San José, 1137-1140.

Rubio Correa, M., 1994: "La participación política del pueblo en la elaboración constitucional dentro de Sudamérica", en Pontificia Universidad Católica del Perú (ed.), *Pensamiento Constitucional*, Lima, 61-80.

Ruiz Massieu, F., 1974: *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, México.

—— y D. Valadés (eds.), 1983: *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México.

Ruiz-Navarro Pinar, j. L., 1989: "Escrutinios", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH/Capel, San José, 273-279.

Russomano, R., 1981: "Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral-sua problemática no constitucionalismo brasileiro", *Revista de Informação Legislativa*, 71, 133-140.

Sabato, L., 1991: *Paying for Elections. The Campaign Finance Thicket*, The Twentieth Century Fund, Estados Unidos.

Sabsay, D. A., 1989: "Status constitucional y legal de los partidos políticos", en IIDH/Capel (ed.), *Proceso electoral y regímenes políticos, Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, 81-106.

—— y J. M. Onaindia, 1994: *La Constitución de los argentinos (análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994)*, Errepar, Buenos Aires.

Sadek, M. T., 1990: "Brasil: elecciones estatales y parciales: 3 de octubre y 25 de noviembre de 1990", *Boletín Electoral Latinoamericano*, IV, IIDH/Capel, San José, 13-19.

——, 1990a: "A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização", en B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collón o balanco da transição*, São Paulo, 153-178.

——, 1992: "Brasil: elecciones municipales 3 de diciembre de 1992", *Boletín Electoral Latinoamericano*, VIII, IIDH/Capel, San José, 11-22.

Salazar, L. y J Woldenberg, 1993: *Principios y valores de la democracia*, IFE, México.

Salem, M., 1990: "Partidos políticos na Constitução de 1988", *Revista de Direito Público*, 94, São Paulo, 141-146.

Salgado, H., 1988: "El Tribunal de Garantías Constitucionales. Elementos para su restructuración", en H. Salgado (comp.), *La reforma de la Constitución,* Quito, 193-277.

Saltman, R., 1999: "Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Estados Unidos", en I *Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la voluntad del elector*, Lima.

Samoyoa, M., 1988: "El nuevo registro electoral de la República de El Salvador", en IIDH, *El registro electoral en América Latina. Memoria de la segunda Conferencia de la Asociación de Organismos electorales de Centro américa y el Caribe*, noviembre 23-26 de 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 41-74.

Sanabria, F., 1990: *Banzer. Democracia y nacionalismo*, La Paz.

Sánchez Brincas, E., 1987: "Contencioso electoral", en *Renovación política y sistema electoral mexicano*, México, 243-259.

Sánchez David, R. (ed.), 1992: *Los nuevos retos electorales*, Bogotá.

——, 1992: "Elecciones locales 8 de marzo de 1992", *Boletín Electoral Latinoamericano*, VII, IIDH/Capel, San José, 11-33.

—— y P. Pinzón de Lewin, 1991: "Elecciones y Democracia en Colombia", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (eds.). *Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991: una tarea inconclusa,* IIDH, 287-309.

Santamaría, J. A., 1991: *Fundamentos del derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Santaolalla, F., 1977: "Regulación de campañas electorales y financiación de partidos políticos", en *Documentación administrativa*, 173, Madrid.

Santos, C., 1999: "Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Brasil", en *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la voluntad del elector*, Lima.

Santos Jiménez, r. 1946: *Tratado de derecho electoral*, La Habana.

Sartori, G., 1989: *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Alianza, México.

——, 1992: *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid.

——, 1999: *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, México.

Schmitt, C., 1989: *Teoría de la Constitución*, México.

Schneider, W., 1980: "Styles of Electoral Competition", en R. Rose (ed.), *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, Londres.

Selverston-Scher, M., 2001: *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, Miami.

Serra Jiménez, F., 2002: "Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica", en H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Trotta, Madrid.

Serrafero, M. D., 1997: *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad. Argentina, América Latina, EE.UU.*, Buenos Aires.

Serrano Carrasco, Á. L., 2003: "Colombia, la posibilidad de una ciudadanía sin fronteras", en L. Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 115-144.

Shea, D., 1996: Campaign Craft: *The Strategies, Tactics, and Art of Political Campaign Management*, Praeger, Westport.

Shugart, M. S. y J. Carey, 1992: *Presidents and Assemblies*, Cambridge.

Siavelis, P., 2001: "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections", trabajo presentado en el *XXIII International Meeting of Latin American Studies Association*, 6-8 de septiembre de 2001, Washington.

Silie Gaton, J. A., 1989: "Ética electoral", en *Diccionario electoral*, IIDH/Capel, San José, 292-295.

Silva, J. da, 1986: "Representación proporcional: efectos corporativos en Brasil", en VV. AA., *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I, Madrid, 351-393.

Silva, J. da, 1993: *Curso de direito constitucional positivo*, 9a ed., São Paulo.

Smith, G., 1975: "The Fundamental Properties of the Referendum", *European Journal of Political Research*, 1, 1-21.

Soares, P., 1983: "Código Eleitoral e Justiça Eleitoral", *Revista de Direito Administrativo*, vol. 154, Rio de Janeiro, 29-53.

Solórzano, M., 1986: "Centroamérica. Democracias de fachada", *Polémica*, 12, San José, 41-55.

Soto, C., 1999: "Sistemas electorales y participación política de las mujeres", ponencia presentada en el panel *Transición, sistemas electorales y democracia en Paraguay*, organizado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay y la International Foundation for Electoral Systems (IFES), Asunción.

Sottoli, S., 1998: "Representación política de minorías y mujeres", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 410-422.

Sousa Sampaio, N. de, 1972: "A Justiça Eleitoral", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 34, Belo Horizonte, 111-153.

Squire, P., R. E. Wolfinger y D. P. Glass, 1987: "Residential Mobility and Voter Turnout", *American Political Science Review*, 81, 45-65.

Steichen, R., 1993 (comp.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, Universidad de Costa Rica, San José.

Sternberger, D. y B. Vogel (eds.), 1969: *Die Wahl der Parlamente. Europa*, 2 vols., de Gruyter, Berlín.

Stoelting, D., 1992: "The Challenge of UN-Monitored Elections in Independent Nations", en *Stanford Journal of International Law*, 28, 371-424.

Stoetzer, O. C., 1993: *The Organization of American States*, 2a ed., Westport, Londres.

Subero, C., 1998: Financiamiento de campañas electorales, el pecado original, disponible en http://investigacion.org.mx/lared/abrmay98/textos/articulo3.html, Caracas.

Suksi, M., 1993: *Bringing in the People. A Comparison of the Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht/Boston/Londres.

Tanaka, M., 1998: *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú 1980-1995, en perspectiva comparada*, IEP, Lima.

Tartter, J., 1984: "Government and Politics", en H. Nelson (ed.), *Costa Rica, a Country Study*, 2a ed., Washington, 183-239.

Taylor, C., 1992: "The Politics of Recognition", en A. Gutman (ed.), M*ulticulturalism and the Politics of Recognition*, Nueva Jersey, 25-73.

Tena Ramírez, F., 1981: *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 18a ed., México.

Terán, J., 1989: "Crónica institucional del Tribunal Supremo Electoral", en E. Duran *et al.*, *El proceso electoral ecuatoriano*, Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, vol. I, Quito, 63-92.

——, 1990: "Jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral", en F. Tinajero *et al.*, *Legislación electoral ecuatoriana*, Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, vol. III, Quito.

Terrazas Salgado, R., 1995: "El contencioso electoral y la calificación de las elecciones federales de 1994", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, 347-364.

The Carter Center of Emory University, 1989: *The May 7, 1989. Panamanian Elections: Pre-election Report Based on the Findings of an International Delegation*, Atlanta.

The Council of Freely-Elected Heads of Government (ed.), 1990: *Observing Nicaraguas Elections, 1989-1990*, Atlanta.

——/National Democratic Institute of International Affairs (NDI) (eds.), 1990: *1990, Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation*, Atlanta.

——, 1993: *The May 9, 1993, Elections in Paraguay*, Atlanta.

The International Centre Against Censorship, 1994: *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, Londres.

Thibaut, B., 1991: "La estructura y dinámica de la competencia partidista y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela", Heidelberg (mimeo.).

——, 1996: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*, Leske & Budrich, Opladen.

——, 1998: "Instituciones de democracia directa", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 65-88.

Thompson, J., 2002: "Democracia, participación y derechos humanos", *Revista IIDH*, 34/35, San José, 79-103.

Thurber, J., *et al.* (eds.), 2000: *Crowded Airwaves: Campaign Advertising in Elections*, Nueva York.

Tinajero, F., 1988: "La potestad reglamentaria", en H. Salgado (comp.), *La reforma de la Constitución*, Manual Jurídico, 7, ILDIS/JURIS-PUCE, Quito, 125-144.

Tinajero, F., 1990: "Legislación electoral ecuatoriana", en F. Tinajero *et al.*, *Legislación electoral ecuatoriana*, Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, vol. III, Quito, 13-26.

Tirado, J., 2002: "Notas de votación electrónica en el entorno puertorriqueño", San José (mimeo.).

Tocqueville, A., 1957: *La democracia en América*, FCE, México.

Todd, E., 1999: "La justicia electoral en México: de contradicción en sí a norma jurídica en una década. Un análisis de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)", en J. J. Orozco (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, t. III, México, 893-1050.

Tomás y Valiente, F., 1996: *A orillas del Estado,* Santillana/Taurus, Madrid.

Tome, C. A., 1991: "La reforma electoral en la República de Honduras", en IIDH/Capel, t. III, 267-283.

Tornadijo, J., 2003: "La tecnología se pone al día", artículo disponible en *Votobit*, www.votobit.org/lallave/cronica2.html, 28-03-2003.

Torres, I., 2001, *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. ¿Ficción o realidad?*, San José.

Torres-Rivas, E., 1991: "Democracia electoral y sus dificultades en América Latina", en M. López Maya (ed.), *Desarrollo y democracia*, Caracas, 53-65.

Trejo Delarbre, R., 1999: "La Relación entre medios, partidos y elecciones", documento presentado en el *Seminario Internacional: partidos políticos, medios de comunicación y el proceso democrático*, celebrado el 3 y 4 de febrero de 1999 en la ciudad de México.

——, 2001: *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002: E*l derecho a ser votado y las candidaturas independientes (Caso Michoacán)*, Colección Sentencias Relevantes, 5, México.

——, 2002a: *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, compilación oficial, tesis relevantes, México.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 1987: "Informe sobre el sistema de registro civil, cédula de identidad y registro electoral en República Dominicana", San José (mimeo.).

Trindade, H. (org.), 1992: *Reforma eleitoral e representação política, Brasil anos 90*, Editora da Universidade, Porto Alegre.

Tuesta Soldevilla, F., 1984: "La ley electoral y los partidos políticos", *La República*, 30 de agosto, Lima.

Tuesta Soldevilla, F., 1995: *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

—— (ed.), 1996: *Simposio sobre reforma electoral, Memoria*, IFES/USAID, Lima.

——, 2004: "La democracia tiene un costo: hacer elecciones", *Elecciones*, 3 (4), Lima, 153-168.

——, 2005: "Perú", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas,* t. 2, Oxford University Press, Oxford, 446-486.

Ulloa, F. 2005: "Haití", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 1, Oxford University Press, Oxford, 373-398.

Unión Interparlamentaria, 2002: "Women in National Parliaments", artículo aparecido en http://www.ipu.org/wmn-e/classif.html, 25-10-2002.

United Nations, 1995: *The United Nations and El Salvador 1990-1995*, Nueva York.

United Nations Development Programme (UNDP), 1990: *Human Development Report*, Nueva York.

——, 1999: *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.

——, 2004: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Buenos Aires.

Universidad de Los Andes, 1987: *Colombia en las urnas ¿Qué pasó en 1986?*, Bogotá.

Urcuyo, C., 1989: "Bolivia 7 de mayo de 1989, elecciones generales", *Boletín Electoral Latinoamericano*, I, IIDH/Capel, San José, 25-29.

——, 1999: "El derecho de revocatoria. Una propuesta", IIDH/Capel, documento no publicado.

Uribe Vargas, D., 1967: *El referéndum. Ensayo sobre la democracia semidirecta*, Bogotá.

Urruty, C. A., 1989: "Bolivia: elecciones municipales el 3 de diciembre de 1989", *Boletín Electoral Latinoamericano*, II, IIDH/Capel, San José, 44-49.

——, 1991: "El padrón electoral", en IIDH/Capel (ed.), *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, t. V, 517-531.

——, 1992: "La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay", *Justicia electoral*, I (1), Tribunal Federal Electoral, México, 31-42.

VV. AA., 1981: *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos, Ateneo, Caracas.

——, 1987: *Propaganda política, partidos y sistema electoral*, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Colección del Cincuentenario, 2, Caracas.

VV. AA., 1991: "Cómo se financian los partidos políticos", *El Clarín*, 1 de septiembre, Buenos Aires.

Vacchieri, A., 1986: "La campaña electoral", *Chasqui*, 19, Quito.

Valadés, D., 1986: "El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicano", *Cuadernos de Capel*, 12, IIDH/Capel, San José.

——, 1993: "La calificación electoral en América Latina", en *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, 251-273.

——, 2000: *Constitución y democracia*, UNAM, México.

——, 2002: *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM, México.

——, 2003: *El gobierno de gabinete*, UNAM, México.

Valdés, L., 2001: "La selección de candidatos y el cambio de sistema de partidos políticos en México", trabajo presentado en el *XXIII International Meeting of Latin American Studies Association*, el 6-8 de septiembre, Washington.

Valdivia Cano, R., 1998: *Manual de derecho electoral*, Lima.

Valverde Castanos, E., 1988: "Legislación electoral en Bolivia", en VV. AA., *Legislación electoral comparada*, San José, 43-132.

Valverde Gómez, R., 1995: "Transparencia eres tú", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XIV, IIDH/Capel, San José, 187-197.

——, 1996: "Banco de datos de políticos argentinos: Dime quién eres y te diré si te voto", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVI, IIDH/Capel, San José, 165-186.

Vanossi, J. R., 1988: *La reforma de la Constitución*, Emecé, Buenos Aires.

Van Cott, D. L., 2000: *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh.

——, 2002: "Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations", en R. Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Nueva York, 45-73.

——, 2005: *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics in Latin America*, CUP, Nueva York.

Varela, C., 1990: *Valoración de la prueba*, Astrea, Buenos Aires.

Vargas, Y. de, 1988: "El registro electoral de la República de Honduras", en *El registro electoral en América Latina. Memoria de la segunda Conferencia de la Asociación de Organismos electorales de Centro américa y el Caribe*, noviembre 23-26, 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 109-120.

Vargas León, C., 2002: "Derecho Electoral Municipal: un análisis sociológico de su variación en el Perú 1980-2002", *Elecciones*, 1, noviembre, Lima, 43-79.

Vázquez Arias, E., 1994: "Régimen del contencioso electoral guatemalteco", *Justicia electoral*, III (4), Tribunal Federal Electoral, 57-74.

Vega, R. de, 1997: "Participación ciudadana y observación electoral", *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, IIDH/Capel, San José, 119-123.

Venezuela. Consejo Superior Electoral, 1983: *Sistemas y cifras de las elecciones venezolanas desde 1958*, 2a ed., Caracas.

——, 1986: *La reforma del sistema electoral venezolano*, Caracas.

Verba, S. y N. Nie, 1972: *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, Harper and Row, Nueva York.

Vincenzi Guilá, S., 2000: "Asociaciones de Organismos Electorales", en *Diccionario electoral*, t. I, IIDH/Capel, San José, 51-63.

Vidal Marín, T., 2000: "El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones", en E. Espín Templado y F. J. Díaz Revorio (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, 261-278.

Villanueva, E., 1994: *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, Triana, México.

Villarreal, A. M., 2002: "Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones", *Elecciones*, 1, Lima, 225-246.

Villegas Antillón, R., 1986: "Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral en Costa Rica", en IIDH/Capel/UNAM (eds.), *Legislación electoral comparada*, 77-108.

——, 1987: El Tribunal Supremo Electoral y el Registro Civil de Costa Rica, *Cuadernos de Capel*, 18, IIDH/Capel, San José, 77-108.

——, 1992: "El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica", *Justicia electoral*, I, (1), Tribunal Federal Electoral, México, 43-52.

Vives, J. I., 1984: *Tratado de derecho electoral colombiano*, Temis, Bogotá.

Ward, G., 2004: "El papel de la divulgación en el combate contra la corrupción en el financiamiento político", en *Transparencia International. Informe global sobre corrupción*, Icaria, Madrid, también en www.transparency.org

Weber, M., 1980: *El político y el científico*, Premia, México.

——, 1982: *Escritos políticos*, México.

Weatherford, S., 1992: "Measuring Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 86 (1), 146-166.

Whitehead, L., 1992: "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective", *Political Studies*, XL, núm. esp., 146-159.

Wickham-Crawley, T. P., 1992: *Guerrillas and Revolution in Latin America*, Princeton.

Woldenberg, J., 1992: "El proceso electoral en México desde 1988 y su secuela", en R. Cerdas, J. Rial y D. Zovatto (comps.), 117-134.

——, 2000: "La transición democrática mexicana y el papel de la autoridad electoral en México", en J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina*, Bogotá, 357-372.

Wynia, G., 1990: *The Politics of Latin America Development*, 3a ed., Cambridge.

Zak, M. A., 1987: "Assisting Elections in the Third World", *The Washington Quarterly*, otoño, 175-193.

Zamarripa, R., 1993: "El proyecto de reforma del PRI, aceptable; pone las bases para un cuarto poder, el poder electoral", *Proceso*, 9 de agosto, México, 23-25.

Zamora Jiménez, A., 2001: *Manual de derecho penal. Parte especial. Análisis de los delitos en México*, 2a. ed. corregida y aumentada, Ángel, México.

Zela, H. de, 1993: "La OEA y la observación electoral", *Análisis Internacional*, 4, octubre-diciembre, Lima, 72-88.

Zelaya Velázquez, R., 1988: *El registro electoral en Nicaragua*, en IIDH, *El registro electoral en América Latina. Memoria de la segunda Conferencia de la Asociación de Organismos electorales de Centro américa y el Caribe*, noviembre 23-26 de 1987, Santo Domingo, IIDH, San José, 121-134.

Zimmerman, J. F., 1986: *Participatory Democracy*, Nueva York.

Zovatto, D., 1984: "El voto preferencial", *La República*, 30 de abril de 1984, Lima.

——, 1996: "La política bajo sospecha", *La Nación*, abril, San José, 15.

——, 1998: "El financiamiento de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica", en *Reforma y democracia*, 10, febrero, 45-82.

——, 2000: "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina*, Bogotá, 237-303.

——, 2001: "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000", *Reforma y democracia. Revista del CLAD*, 21, Caracas, 1-25.

Zovatto, D., 2003: "América Latina", en M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (coords), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, 33-96.

——, 2003a: "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en M. Alcántara y E. Martínez (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México.

——, 2003b: "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", *Cuadernos de Capel*, 48, IIDH/Capel, San José.

——, 2003c: "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America", en International IDEA (ed.), *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Estocolmo, 95-114.

——, 2004: "Dinero y política en América Latina: una visión comparada", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José, 130.

——, 2005: "Costa Rica", en D. Nohlen (ed.), *Elections in the Americas*, t. 1, Oxford University Press, Oxford, 147-194.

——, 2006: *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM/IIDEA, México.

Zuleta, E., D. Ferreira, G. Giordano y H. Orlandi, 1990: "Modelos de partido político y su financiamiento", *Boletin informativo Techint*, 264, sep-dic., Buenos Aires, 41-71.

ACERCA DE LOS AUTORES

ARAGÓN REYES, MANUEL (español). Doctor en derecho, catedrático de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

ÁVILA ORTIZ, RAÚL (mexicano). Doctor en derecho y maestro en estudios latinoamericanos. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y director de la revista *Derecho y Cultura*.

BAÑOS, MARCO ANTONIO (mexicano). Abogado. Fue director ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral de México (IFE) de 2000 a 2005. Actualmente colabora en el Consejo de Información Pública del Distrito Federal de México.

BAREIRO, LINE (paraguaya). Abogada y politóloga con maestría por la Universidad de Heidelberg. Directora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), en Asunción.

BONEO, HORACIO (argentino). Ingeniero. Maestro y doctor en economía y administración pública. Fue el primer director de la División de Asistencia Electoral de la ONU. Actualmente es asesor interregional en Gobernabilidad Democrática de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU.

CARRILLO POBLANO, MANUEL (mexicano). Licenciado en ciencias políticas por la UNAM. Estudios de maestría en ciencias políticas en El Colegio de México y de especialización en administración pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Desde 1993 es titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE (México).

CATÓN SCHLESIGER, MATTHIAS (alemán). Politólogo con maestría por la Universidad de Heidelberg, asistente de investigación y candidato a doctorado en la Universidad de Heidelberg.

CLEMENTE, ANA CATARINA (portuguesa). Maestría en ciencia política por la Universidad de Heidelberg, Augsburgo.

DALLA VÍA, ALBERTO RICARDO (argentino). Doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires, profesor titular y regular de las universidades de Buenos Aires y Belgrano. Vicepresidente de la Corte Nacional Electoral de Argentina.

DE LA PEZA, JOSÉ LUIS (mexicano). Egresado y profesor titular de derecho romano de la Escuela Libre de Derecho. Desde 1996 hasta su muerte, en enero de 2004, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, magistrado presidente entre 1996 y 2000.

DONG, NGUYEN HUU (vietnamita). Doctor en economía por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Coordinador del Proyecto de Asistencia a la Observación Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México.

FERNÁNDEZ BAEZA, MARIO (chileno). Maestría en derecho y doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Profesor titular de la Pontificia Universidad Católica, Santiago de Chile. Actualmente embajador de su país en Alemania.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO (español). Licenciado en derecho por la Universidad de Murcia, doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, catedrático de derecho constitucional en la Universidad Complutense de Madrid.

FRANCO-CUERVO, BEATRIZ (colombiana). Politóloga, doctora en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Profesora principal de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, Bogotá.

FREIDENBERG, FLAVIA (argentina). Politóloga, doctora en ciencia política y profesora ayudante en la Facultad en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

FUCHS, JOCHEN (alemán). Doctor por la Universidad Libre de Berlín. Profesor titular de la Escuela Técnica Superior de Magdeburgo.

García Rodríguez, Juan Ignacio (chileno). Abogado, director del Servicio Electoral de Chile. Profesor de derecho constitucional de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

González, María Lourdes (costarricense). Politóloga, maestría por la Universidad de Oxford, funcionaria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José.

González Rissotto, Rodolfo (uruguayo). Profesor de derecho electoral del Centro de Altos Estudios (Calen). Miembro de la Corte Electoral de Uruguay, consultor internacional en Montevideo.

Jaramillo, Juan Fernando (colombiano). Abogado, maestro y doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y magistrado auxiliar de la Corte Constitucional de Bogotá.

Krennerich, Michael (alemán). Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Escritor y consultor político en Erlangen.

Lauga, Martín (argentino). Doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Asociado y director de VDG International Executive Solutions, Ratingen, Alemania.

Lazarte Rojas, Jorge (boliviano). Politólogo, doctor en ciencia política por la Sorbona de París. Profesor de la Universidad Católica Boliviana en La Paz.

Leininger, Julia (alemana). Politóloga, maestra y candidata al doctorado en ciencia política en la Universidad de Heidelberg, Berlín.

Lujambio, Alonso (mexicano). Maestría en ciencia política por la Universidad de Yale. Profesor de ciencia política del ITAM, consejero electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) 1996-2003, comisionado del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI) 2005-2012, México.

Merino, Mauricio (mexicano). Doctor en ciencia política, profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) de México.

Fue presidente de la Comisión del Servicio Profesional Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE) de 1996 a 2003.

MOLINA VEGA, JOSÉ ENRIQUE (venezolano). Doctor por la Universidad de Londres, London School of Economics, maestría en comportamiento político por la Universidad de Essex y profesor de ciencia política en la Universidad de Zulia (Maracaibo) y en la Universidad de Michigan (visitante).

NAVARRO FIERRO, CARLOS (mexicano). Director de la Unidad de Estudios Electorales y Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral (IFE), México.

NOHLEN, DIETER (alemán). Doctor, profesor titular emérito de ciencia política de la Universidad de Heidelberg.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. FERNANDO (mexicano). Maestro en derecho, magistrado de la Sala Superior y presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS (mexicano). Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en derecho comparado en la Universidad de California. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

PICADO, SONIA (costarricense). Licenciada en derecho, ex directora ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), ex jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ex diputada de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y presidenta del IIDH, San José.

SABSAY, DANIEL ALBERTO (argentino). Abogado, posgraduado de la Facultad de Derecho de la Universidad de París II, profesor titular de derecho constitucional y de teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

SOTO, LILIAN (paraguaya). Doctora en medicina por la Universidad Nacional de Asunción y maestría en administración pública por la Universidad de Ohio. Fue secretaria ejecutiva del Partido Encuentro Nacional. Actualmente se dedica al campo de las ciencias sociales como investigadora y consultora en Asunción.

SOTO PARERA, FLORENCIA T. (argentina). Licenciada en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

SOTTOLI, SUSANA (paraguaya). Licenciada en psicología social por la Universidad de Asunción, maestra en sociología por la Universidad de Misuri, doctora en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Asesora regional en Políticas Públicas de la Oficina Regional de Unicef, San José.

THIBAUT, BERNHARD (alemán). Maestro y doctor en ciencia política por la Universidad de Heidelberg. Director del Departamento del Mercado de Salud y Seguridad Social de SAP, Walldorf.

THOMPSON, JOSÉ (costarricense). Profesor titular de derecho internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José.

TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO (peruano). Maestría en sociología, profesor en ciencia política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima. Fue director de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) 2000-2004, Lima.

URRUTY, CARLOS ALBERTO (uruguayo). Doctor en derecho y ciencias sociales. Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

VALVERDE, RICARDO (costarricense). Abogado, especialista en derecho internacional y derechos humanos (Universidad de Costa Rica y Universidad de Chile). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Oficial de programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José.

WOLDENBERG, JOSÉ (mexicano). Sociólogo, periodista y maestro en estudios latinoamericanos, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE) de 1996 a 2003.

ZILLA, CLAUDIA (argentina). Politóloga con maestría por la Universidad de Heidelberg, funcionaria de la Fundación Ciencia y Política y candidata a doctorado en ciencia política en la Universidad de Heidelberg, sede Berlín.

ZOVATTO, DANIEL (argentino). Politólogo y doctor en derecho. Director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDEA), Estocolmo/San José.

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en enero de 2007 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su composición, parada en el Departamento de Integración Digital del FCE, se usaron tipos New Aster de 10:13, 9:13 y 12:13 puntos. La edición consta de 3 000 ejemplares.